

Fernando Flores
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

¿SE DEBATE EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES? LOS RESQUICIOS PARLAMENTARIOS DEL SISTEMA POLÍTICO BRITÁNICO

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II EL CONTROL DEL EJECUTIVO. A. Las preguntas por escrito. B. Los *Select Committes*. C. El *Parliamentary Commisioner for Admnistration*.
- III EL DEBATE EN LA CÁMARA: ALGUNAS NORMAS BÁSICAS.
- IV LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE CONTROL DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES SOBRE EL EJECUTIVO A TRAVÉS DEL «DEBATE» PÚBLICO. 1. *Los debates*. a) Opposition and Government days. b) Adjournment debates and private members' motions. c) Los emergency debates. d) Las early day motions. 2. *La Question Time*. a) Las oral questions. b) La Prime Minister Question Time. 3. *Las declaraciones*.
- V RECAPITULACIÓN.

*¡Qué teatro más magnífico para
los debates, qué maravilla de escuela
de instrucción popular y de controversias
políticas ofrece a todos una Asamblea Legislativa!*

W. Bagehot, *La Constitución Inglesa*

I INTRODUCCIÓN

Decía John Stuart Mill que el correcto funcionamiento de una Asamblea representativa supone una labor de vigilancia y control sobre el ejecutivo, de publicitación de sus actos, una labor que obligue al Gabinete a exponer y justificar todo aquello que la Cámara considere cuestionable¹. Esta función de control parlamentario de la que habla

¹ STUART MILL, J.: «Considerations on Representative Government», en *Three Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1975, especialmente pp. 179 y ss.

el famoso autor inglés es la que completa la fase central de la relación entre la Asamblea y el Gobierno, es la más duradera, se ejerce de modo continuado², y tiene por objeto conocer la acción de aquél, fiscalizarla, expresar una opinión al respecto y trasladar todo ello a la opinión pública³.

Desde hace ya muchos años, existe una duda relativamente común en torno a las posibilidades reales de control que en los sistemas parlamentarios las Cámaras tienen sobre el ejecutivo. El reforzamiento del órgano gubernamental, apuntalado por las técnicas del «parlamentarismo racionalizado» posteriores a la II Guerra Mundial, ha provocado el desaliento entre los que defienden un mayor protagonismo de la institución nominalmente central del sistema, el Parlamento. El debate que este asunto ha ocasionado trasciende fronteras y no conoce acuerdo cerrado en ningún sitio, ni en las democracias más modernas ni en las más tradicionales.

El estudio que con estas líneas comienza se va a dedicar, precisamente, a describir y analizar brevemente la labor de control que en la actualidad lleva a cabo el Parlamento con más historia; va a intentar exponer cómo lleva a cabo esa función la Asamblea representativa por antonomasia, la Cámara de los Comunes británica.

En *La Constitución inglesa*, Bagehot⁴ describió un período de parlamentarismo clásico que iba a conocer su decadencia en las postrimerías del siglo XIX, una decadencia que ha quedado reflejada en el «traspaso» efectivo del poder político desde la Asamblea a la máquina de los partidos, a través de éstos al Gabinete, y de éste al Primer Ministro. Como tiempo después describió certeramente Harold Laski, el Gabinete se había convertido, en esencia, en «un comité del partido o partidos que tienen la mayoría en la Cámara de los Comunes»⁵.

A partir de esta transformación es un lugar común decir que la principal función del Parlamento se ha tornado en controlar, fiscalizar e influir al ejecutivo; aunque más bien se podría aseverar que ésta es la principal función de la oposición —«if Parlia-

2 MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 17.

3 LÓPEZ GUERRA, L. (et al.): *Derecho Constitucional, II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 125.

4 BAGEHOT, W.: *La Constitución inglesa*, Madrid, La España moderna, s. f. (traducción de Adolfo Posada).

5 LASKI, H.J.: *Reflections on the Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1951, p.1 04, cita incluida en su conferencia «The Cabinet and the Prime Minister», pp. 95 a 119. Sobre la centralidad del Gabinete en el sistema, puede consultarse también MAC-KINTOSH, J.P.: *The British Cabinet*, London, Stevens, 1982.

*ment's main function is to criticise, the Opposition is its most important part*⁶—, pues el partido que sustenta al Gobierno se dedica fundamentalmente a apoyar la política que éste lleva a cabo.

No obstante, tampoco hay que perder de vista que en el Reino Unido los parlamentarios (MPs) han sido elegidos por sus *constituencies* (circunscripciones) y que se deben también a ellas⁷. Así pues, parece coherente que cuando un MP tiene noticias de que una actuación del Gabinete va a repercutir en su circunscripción, se esfuerce en pedir explicaciones en la Cámara (aunque primero lo hará en privado si es miembro del partido en el poder). Se trata, en cualquier caso, de una función que, también en este punto, está mediatizada por la posición constitucional de los partidos que, si bien en Gran Bretaña no tienen ningún reconocimiento formal, ocupan una posición en el sistema político tan relevante como en el resto de países europeos⁸.

II EL CONTROL DEL EJECUTIVO

Precisamente, debido al enorme peso de los partidos en el sistema —junto a otras circunstancias de no menor calado⁹—, una de las críticas que más se repiten cuando la doctrina analiza esa función de control sobre el Gabinete en el régimen británico es que la fiscalización e influencia que el Parlamento lleva a cabo, si la produce, es tan sólo parcial y asistemática.

Así, para algunos autores, la oposición no puede realizar esa tarea de control con efectividad, pues con una breve mayoría en la Cámara cualquier Gobierno puede sobrevivir hasta que el Primer Ministro decida disolverla. Parte de esta doctrina arguye que, en realidad, la oposición más efectiva podría venir del interior del grupo que sus-

6 JENNINGS, I.: *The British Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, p. 80.

7 La Cámara de los Comunes consta de 651 miembros elegidos por circunscripciones uninominales con una media de 67.000 electores.

8 MCKENZIE, R.T.: *British Political Parties*, New York, Frederick A. Praeger, 1964, p. 2.

9 Sobre algunas de las causas que están provocando que el Parlamento haya dejado de ser el escenario principal de los sistemas parlamentarios, debe verse GARCÍA MORILLO, J.: «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997, pp.77 a 100.

tenta al Gobierno, si en determinados casos optasen por apoyar las críticas o proposiciones de *Her Majesty's Loyal Opposition*¹⁰.

Para otros, por contra, esta «queja» es sólo razonable en parte, pues recuerdan que el control parlamentario sobre el ejecutivo existe y es importante, aunque quizá sea discutible la relevancia de su repercusión¹¹.

Sea como fuere, dejando a un lado la controversia acerca del relativo alcance de la fiscalización parlamentaria del Gabinete, lo que es indiscutible es que la oposición necesita una «infraestructura» formal que le permita generar una crítica efectiva al Gobierno, unos mecanismos que le permitan al menos poner de manifiesto posibles actuaciones alternativas a sus propuestas e hipotéticas decisiones políticas.

De este modo, el control y la posible influencia que la Cámara de los Comunes realiza sobre el ejecutivo puede llevarse a cabo de forma individual o colectiva, y a través de varios mecanismos. Éstos son, fundamentalmente: la *Question Time*, las *Early Day Motions*, los debates, la correspondencia privada, el *Parliamentary Commissioner for Administration* y los *Select Committees*. De entre todos ellos en este artículo van a ser desarrollados tan sólo los tres primeros, es decir, aquellos que implican un mínimo debate (o algo parecido) público en la Cámara. De los restantes se indicarán unas notas definitorias:

A. LAS PREGUNTAS POR ESCRITO

Se trata de un instrumento utilizado a menudo por los *backbenchers*, escapando con su utilización del control partidista que reina en las preguntas orales. Son todos los miembros del Parlamento, incluidos los miembros del Gobierno y el *Speaker*, los que pueden mandar cartas a cualquier Ministro —que en principio tiene la obligación de responder—, interesándose por cuestiones concernientes al departamento que éste dirige.

10 CROSSMAN, R. H. S.: «Prime Ministerial Government», en KING, A. (ed.), *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1985, p. 182.

11 NORTON, P.: *The Commons in Perspective*, *op.cit.*, p. 71. En el mismo sentido, véase al respecto *infra*, nota 18, la opinión de Jennings.

Habitualmente abordan problemas de carácter local, relacionados con las circunscripciones de los MPs, y se constituyen así como un instrumento de comunicación semi-directa entre los ciudadanos y el ejecutivo. Aunque se critica su escasa influencia en las decisiones ministeriales y la enorme carga, por su elevado número, que suponen para el Gobierno, la mayoría defiende su necesidad como elemento fiscalizador en manos de los MPs¹². Las preguntas orales que no han podido ser respondidas en la Cámara por falta de tiempo son resueltas por escrito.

B. LOS *SELECT COMMITTEES*

Su origen se remonta a 1855. En este año, un diputado radical exigió la creación de un comité que investigara la conducta del Gobierno en lo concerniente al abastecimiento del ejército británico en la Guerra de Crimea, pues era de dominio público que éste se encontraba a menudo sin víveres ni armas suficientes. El Gabinete se opuso de plano pues, aparte su celo en evitar cualquier mínima explicación sobre el asunto, consideró que una actuación de ese tipo (la creación del comité) constituiría una intromisión inconstitucional en la esfera de la responsabilidad del ejecutivo, alterando de esa manera el equilibrio de la separación de poderes¹³. A pesar de la resistencia del Gobierno, el mentado comité fue finalmente creado, y se convirtió en el antecedente del que seis años después se estableció con carácter permanente, el *Public Accounts Committee* (el P.A.C.), que desde entonces fiscaliza los gastos del ejecutivo, y que es considerado uno de los pocos —si no el único— instrumentos reales de control e influencia de los Comunes en el Gabinete¹⁴.

Muchos comités *ad hoc* han sido creados desde entonces, establecidos para resolver o fiscalizar una situación determinada, y disueltos poco después. En los años sesenta y setenta, fundamentalmente bajo gobiernos laboristas, los *select committees* con vocación permanente adquirieron una relevancia considerable; prueba de ello son el comité creado para supervisar los trabajos del Ministerio de Agricultura (básicamente,

12 Sobre la correspondencia con los ministros puede verse BORTHWICK, R., «Questions and debates», en WALKLAND, S. A. (ed.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1979, pp. 479-507.

13 LOVELAND, I.: *Constitutional Law. A Critical Introduction*, London, Butterworths, 1996, p. 181.

14 Véase ROBINSON, R.: «The House of Commons and the public money», en RYLE, M. & RICHARDS, P. G. (ed.): *The Commons Under Scrutiny*, London, Routledge, 1988, pp. 141 y ss. Y en el mismo volumen, con carácter general JOHNSON, N.: «Departmental select committees», pp. 157 a 185. También SILK, P.: *How Parliament Works*, London, Longman, 1987, pp. 217 a 231.

para seguir los efectos que sobre la agricultura británica iba a producir la entrada en la Comunidad Económica Europea), y el ideado para cubrir el ámbito de Ciencia y Tecnología¹⁵.

C. EL PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION

Como vamos a ver en seguida, las preguntas y los debates en la Cámara cuestionan de forma pública las decisiones políticas gubernamentales; sin embargo, no suelen detenerse en la forma en que esas decisiones son llevadas a cabo, es decir, el modo en que las actuaciones de los distintos departamentos ministeriales repercuten en los ciudadanos. Ésta viene a ser la función del *Parliamentary Commissioner for Administration*, un instituto creado en 1967 a semejanza del *Ombudsman* sueco¹⁶.

III EL DEBATE EN LA CÁMARA: ALGUNAS NORMAS BÁSICAS

El tiempo que la *House of Commons* dedica a los debates en general es superior al resto de sus actividades, incluida la legislativa¹⁷. Este hecho ha llevado a algunos comentaristas parlamentarios a reprochar que gran parte de ese tiempo se consuma en la parafernalia ritual de la Cámara, siendo la realidad que, al cabo, las posiciones de los grupos que la componen son predecibles y la efectiva influencia de las discusiones escasa.

Estas críticas no van desencaminadas; sin embargo, para buena parte de la doctrina británica, llevarlas demasiado lejos puede ser erróneo. En esta dirección, Sir Ivor Jennings puntualiza:

15 NORTON, P.: *The Commons in Perspective*, *op. cit.*, pp. 127 y ss. Sobre la relativa influencia de los numerosos comités creados desde los años setenta, puede consultarse GRIFFITH, J. & RYLE, M.: *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxwell, 1989, pp. 422-423.

16 Sobre esta institución, véase STACEY, F.: *The British Ombudsman*, Oxford, Oxford University Press, 1971.

17 BORTHWICK, R.: 'The floor of the House', en RYLE, M. & RICHARDS, P. G. (ed.): *The Commons Under Scrutiny*, *op. cit.*, pp. 57-58.

«Because the Government is criticised it has to meet criticism. Because it must in course of time defend itself in the constituencies it must persuade public opinion to move with it. The Opposition is at once the alternative to the Government and a focus for the discontent of the people. Its function is almost as important as that of the Government»¹⁸.

Quizá no deba exagerarse desde ninguna de las perspectivas, y sea más positivo determinar qué propósitos persiguen las discusiones en la Cámara, y hasta que punto se obtienen.

En esa dirección puede afirmarse que los debates proveen a la oposición de un foro público autorizado donde desafiar las políticas del Gobierno y proponer puntos de vista alternativos. Tales debates atraen en ocasiones el interés de la comunidad y pueden, de esta forma, influir en la decisión final del Gabinete. Además, ya se indicó al comienzo de este texto que en la actualidad no son infrecuentes los actos de indisciplina de algunos *backbenchers* y que éstos, en algunos casos, pueden determinar una derrota del ejecutivo en el Parlamento¹⁹. Por otra parte, las discusiones y preguntas permiten que, a través de la oposición, diversos grupos sin representación parlamentaria, y por lo tanto excluidos de los procesos de decisión, hagan oír su voz en la Cámara. Como apunta Norton, la importancia de los debates para la oposición puede comprenderse mejor si se piensa qué sería de ella sin ese foro de debate²⁰.

En definitiva, la oposición al Gobierno a través de los debates puede que no sea tan predecible e inofensiva como algunos afirman, aunque sí cada vez más compleja. El ejecutivo puede verse desafiado no sólo por el partido mayoritario, sino también por los grupos más pequeños, por algunos de sus propios *backbenchers* y, lo que puede ser más «peligroso», por la unión de fuerzas de todos ellos. Puede que pocas veces consiga un efecto decisivo que provoque un cambio de política, pero mantiene la visi-

18 [Puesto que el Gobierno es criticado, debe conocer la crítica. Puesto que ha de justificarse en las circunscripciones, debe convencer a la opinión pública para que lo apoye. La Oposición es a un tiempo la alternativa del Gobierno y un reflejo del descontento del pueblo. Su función es casi tan importante como la del Gobierno]. *Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1947, p. 15.

19 En efecto, no son tan infrecuentes los votos de disensión de los MPs del partido mayoritario. Como apunta Norton, si los *backbenchers* del Gobierno han discutido y expresado dudas en privado sobre determinada propuesta política del ejecutivo y no han obtenido una respuesta satisfactoria, pueden intentar influir (y destacar) en sede parlamentaria, poniendo en un aprieto a sus líderes o haciéndoles perder una votación; NORTON, P.: *The Commons in Perspective*, Oxford, Martin Robertson, 1981, p. 70. Del mismo autor, *Conservative Dissidents: Dissent Within the Parliamentary Conservative Party, 1970-1974*, London, Temple Smith, 1978, y recientemente LEACH, R.: *Turncoats: Changing Party Allegiance by British Politicians*, Aldershot, Dartmouth, 1995.

20 NORTON, P.: «Opposition to Government», en RYLE, M. & RICHARDS, P. G. (ed.): *The Commons Under Scrutiny*, op. cit., p. 103.

bilidad de una alternativa —función «simbólica» nada desdeñable— y obliga al Gobierno a explicar o justificar el sentido de sus acciones²¹.

Por lo que se refiere a su duración, los períodos de sesiones parlamentarios (los anuales) no tienen siempre la misma extensión. De hecho, en los últimos años se han ido alargando (así, de 180 días en 1971-2 a 213 días en 1983-4). Es el Gobierno el que decide su inicio, y debe anunciarlos al menos tres o cuatro semanas antes de su comienzo²².

Una de las preguntas que el visitante u observador primerizo se hace al asistir (en directo o por televisión) a una sesión de la Cámara de los Comunes es el barullo que allí se produce constantemente. Aparte de los sonidos que en la actualidad emiten los aparatos de megafonía, la principal fuente del ruido son los propios parlamentarios quienes, siguiendo una tradición secular, hablan, abuchean, silban o ríen a carcajadas si consideran aburrido, provocativo o falto de sentido el discurso de un colega. En la actualidad esta manera de actuar ha reducido su intensidad y ciertos comportamientos, como dormir o comer en la Cámara, han sido prohibidos²³.

Los procedimientos parlamentarios que se siguen para ordenar los debates y racionalizar la vida parlamentaria tienen su origen en las *Standing Orders* y en las decisiones que al efecto se toman en la propia Cámara. Henry M. Robert, en su clásico *Parliamentary Practice*²⁴, recuerda que, entre las normas (*rules*) y costumbres (*customs*) que constituyen la normativa parlamentaria (*parliamentary law*²⁵), hay algunas elementales que todos deberían conocer:

a) Las cuestiones (*questions*) sólo pueden tratarse de una en una. Pueden ser presentadas en forma de proposición (*proposition*), o de moción (*motion*), por un miembro y secundada por otros, y deben admitirse por el *presiding officer* (el *Speaker* en la

21 *Ibidem*, pp. 118-119.

22 McDONALD, O.: *Parliament at Work*, London, Methuen, 1989, p. 106.

23 McDONALD, O.: *Parliament at Work, op.cit.*, p. 133 a 135. Este parlamentario cuenta que la última vez que un MP fue visto comiendo en los Comunes fue en los años sesenta, cuando un diputado de Kent, que iba a protagonizar una cuestión acerca de la restricción del cultivo de manzanas obligado por la CEE, entró en la sala comiéndose una estas frutas, obviamente originaria de un huerto de su circunscripción.

24 ROBERT, H. M.: *Parliamentary Practice*, New York, Irvington Publishers, 1975 (1ª ed., The Century Co., 1921), pp. xiv-xv.

25 Según el mismo autor, la *parliamentary law* comprende las normas y costumbres que gobiernan las asambleas deliberantes. Su objeto es permitir a una asamblea que, con el menor grado de fricción posible, discuta sobre cuestiones en las que esté interesada y decida y exprese su parecer o voluntad respecto de esas mismas cuestiones, *Parliamentary Law*, New York, Irvington Publishers, 1975 (1ª ed., The Century Co., 1923), p. 3.

Cámara de los Comunes), después de lo cual quedan abiertas al debate y a las enmiendas en la Cámara.

b) Nadie puede realizar una moción o hablar en un debate sin levantarse previamente, dirigirse personalmente al *presiding officer*, y obtener su permiso, lo que se denomina «*obtain the floor*».

c) Nadie puede hablar por tiempo excesivo (*unreasonably*) —aunque ha sido un tema discutido, se entiende que diez minutos es suficiente— ni más de dos veces sobre la misma cuestión el mismo día, sin permiso de la Asamblea.

d) Ningún miembro puede hablar una segunda vez sobre una cuestión mientras exista otro que no haya hablado sobre la misma y desee hacerlo.

e) Los miembros de la Asamblea, cuando hablan, no pueden dirigir sus comentarios a otros miembros de la misma, ni decir sus nombres propios, sino que deben dirigirse al *Speaker*.

f) Cuando una cuestión es presentada en la Asamblea, debe ser aceptada o rechazada por votación, *or be disposed in another way*, antes de introducir cualquier otro tema, con la excepción de algunas, que son por ello denominadas *privileged questions*.

Aparte de estas reglas básicas, puede añadirse que no está permitido que los parlamentarios lean sus intervenciones, aunque se tolera la ayuda con notas breves que refresquen su memoria; incluso pueden leerse extractos de documentos, pero en tal caso deben ser razonablemente cortos. La norma se relaja en los asuntos en que datos especialmente precisos o técnicamente complicados lo requieran, pero los MPs son muy estrictos cuando la lectura de un texto no se explica por esta causa, en cuyo caso gritarán al lector, «*reading!, reading!*». En resumen, su objeto es, de una parte, mantener el ritmo y empuje del debate —que suele decaer con discursos largos y leídos—, y de otra, dar la oportunidad a que varios parlamentarios intervengan sobre una misma cuestión lo que, en principio, debe enriquecerlo²⁶.

26 GORDON, Ch. (ed.): *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Butterworths, 1983, que ofrece detalladamente todas las normas que regulan las formas y tiempos de las intervenciones en los debates; véanse las pp. 417 y ss. Sobre la lectura de los discursos, por ejemplo, McDONALD, O.: *Parliament at Work*, *op.cit.*, p. 143.

Los debates duran, normalmente, hasta las 10.00 p.m., aunque a veces finalizan a las 7.00 p.m., para permitir otras actividades. En raras ocasiones terminan antes de esta hora; al contrario, es frecuente que el Gobierno presente una moción para dejar sin efecto la *ten o'clock rule* y así poder acabar de debatir la moción del debate y pasar a votarla. En estos casos, el ejecutivo debe informar a la Cámara de su pretensión un día antes de llevarla a cabo. La moción puede disponer la hora de finalización de la sesión, o puede dejarla abierta, en cuyo caso ésta puede durar hasta bien entrada la madrugada.

Cuando la jornada parlamentaria llega a su fin, el *Speaker* abandona la Cámara por la puerta que hay tras su silla, mientras los *messengers* gritan *Who goes home?* y *Usual time tomorrow!*²⁷.

IV LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE CONTROL DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES SOBRE EL EJECUTIVO A TRAVÉS DEL «DEBATE» PÚBLICO

1. LOS DEBATES

Una idea reiterada por todos aquellos que se dedican al Derecho parlamentario británico, así como por los propios MPs, es la de considerar el término «debate» como poco apropiado para conceptuar los procedimientos de discusión que se desarrollan en la Asamblea. Al igual que en otros sistemas parlamentarios actuales, en la Cámara de los Comunes no existe una verdadera construcción dialéctica —nadie intenta convencer a nadie—, sino una serie de argumentos de ataque o defensa preestablecidos, pues se es muy consciente tanto por el Gobierno como por la oposición de que el tiempo es escaso y la atención mediática -en definitiva los votos en juego-, mucha.

²⁷ Parece ser que la tradición de vocear «¿Quién se va a casa?» proviene de una época en que, dado el peligro que suponía caminar sólo y de noche por las calles de Westminster, los parlamentarios solían abandonar el palacio en grupos. Por otra parte, al no existir un horario preestablecido para las reuniones de cada jornada, los *messengers* recordaban a los MPs a qué hora se comenzaba al día siguiente.

a. *Opposition and Government days*

Dejando a un lado el «debate» sobre el programa de Gobierno que al principio de cada sesión parlamentaria lee la Reina (*Queen's Speech*), y obviando —pues necesitaría dedicación especial— el que se desarrolla en los casos de una moción de censura, los debates que en general se desarrollan en la Cámara de los Comunes pueden dividirse en dos, los programados por el Gabinete y los impulsados por la oposición.

Los *Oppositions days* se dirigen a realizar un ataque sobre aspectos particulares de las políticas del Gobierno. Si el ejecutivo tiene una mayoría holgada, podrá rechazar sin problema las mociones resultantes, y de esa manera no quedar obligado políticamente a requerimientos de la oposición. Sea como fuere, y aunque en teoría cabe dicha posibilidad, institucionalmente no es éste el principal objetivo de tales debates; lo pretendido en ellos es mostrar el foro público en el cual se desarrolla el elemento contradictorio y alternativo del sistema político británico²⁸.

El Primer Ministro no suele tomar parte en los debates, si bien Margaret Thatcher abrió el debate en no menos de veinticinco ocasiones en el período comprendido entre 1985 y 1987. Habitualmente, si el asunto tiene cierta relevancia, esa función corresponde al Secretario de Estado del Departamento ministerial implicado en el tema a discutir, y por su homólogo en el equipo del *Shadow Cabinet*, seguidos de otros destacados MPs (*junior ministers o juniors spokesmen*) de cada partido²⁹.

b. *Adjournment debates and private members' motions*

La Standing Order que las regula (núm. I.7), fue introducida por el *Speaker* en 1944. A través de ella se permite a los *backbenchers* y a los *junior opposition spokesmen* presentar cuestiones relativas a decisiones o políticas del ejecutivo que atañen directamente a su circunscripción y que son, por tanto, de su interés más directo. Aunque tales cuestiones son resueltas por un *junior minister*, tienen la virtualidad de poner en conocimiento del Gobierno determinadas situaciones locales y obligarle, por otra parte, a considerar al MPs de la oposición.

28 LOVELAND, I.: *Constitutional Law*, op. cit., p. 172.

29 McDONALD, O.: *Parliament at Work*, op. cit., p. 128.

Algunos temas del debate son escogidos por el *Speaker*, y el resto se deciden por votación. Al cabo, once días por sesión suelen ser los dedicados a este tipo de debates, la mayoría de los cuales tienen lugar a horas intempestivas, habitualmente con la Cámara casi desierta, tanto en el espacio dedicado a sus señorías como la *Press Gallery*. De hecho, con los *adjournment debates* concluye un día parlamentario.

c. Los *emergency debates*

La *Standing Order* núm. 20 permite a los diputados solicitar un debate de este tipo cuando se considere que, ante un suceso de gran trascendencia, el ejecutivo debe dar una explicación urgente, tomar una posición o asumir alguna responsabilidad. Normalmente las solicitudes son rechazadas (la media fue de dos concedidas cada año, de una media de sesenta presentadas, desde 1974 a 1989)³⁰, pues provocan serios problemas en el orden del día de la Cámara. En todo caso, gozan de cierta popularidad entre los *backbenchers*, dado que suelen provocar cierta atención mediática a pesar de no ser concedidas.

El diputado que desee presentar la solicitud debe hacerlo por escrito, antes de las doce del mediodía, en el despacho del *Speaker*. Si éste la acepta, acto seguido pasa a preguntar a la Cámara si el MP tiene su permiso para hablar, permiso que se considera concedido si cuarenta parlamentarios o más se ponen en pie. La moción es debatida a las 3.00 p.m. del día laborable siguiente a su solicitud y admisión (excepcionalmente a las 7.00 p.m. del mismo día). Debe comprenderse que si habiendo sido rechazado un debate de emergencia, los medios de comunicación le dan publicidad, en el caso de ser aceptado su repercusión se multiplica considerablemente. Por ello, la oposición intenta sacar el máximo partido posible del debate, a través de una intervención dura que ponga en aprietos al Gobierno.

La presentación de una solicitud para un debate de emergencia y su consiguiente realización puede tener resultados efectivos. Así, en 1987 un parlamentario utilizó este mecanismo para denunciar el caso de una ciudadana de su *constituency* que había sido encarcelada por no haber pagado una multa que sancionaba la falta de licencia

30 GRIFFITH, J. & RYLE, M.: *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 350.

para ver la televisión. La mujer vivía sola con dos hijos discapacitados y recibía una pensión de 37 libras semanales. Veinticuatro horas después fue excarcelada³¹.

d. Las *early day motions*

Este es un mecanismo de control cada vez más utilizado por los miembros de la Cámara (de unas doscientas por período de sesiones antes de 1960 hasta más de mil cuatrocientas en 1988-89), entre otras cosas porque su posibilidad cuantitativa y los temas que puedan abordar son ilimitados.

Las *early day motions* son colocadas por sus proponentes en el *Order Paper*, al que tienen acceso todos los MPs de la Cámara y los miembros del Gobierno. La mayoría de ellas se dedican a denunciar normativa de carácter administrativo, y rara vez dan lugar a un debate posterior. En realidad, su principal objeto es el de dar el primer paso para generar una noticia, una opinión, una campaña, en definitiva publicidad en torno a un tema concreto, con la esperanza de que Gobierno u oposición «piquen el anzuelo» y lo hagan suyo para cuestionarlo en un debate, o de que otro diputado la incluya en una *private member motion*, en cuyo caso el asunto sería tratado con cierta amplitud.

Este tipo de *mociones* sirven para que los parlamentarios desconocidos muestren su capacidad, su «olfato» para los temas de interés, y de ese modo adquieran cierto reconocimiento y notoriedad³².

2. LA QUESTION TIME

Antes de empezar el trabajo del día el *Speaker* puede, en su caso, dar noticia de algunos hechos relevantes para la Cámara, como puede ser una felicitación de la Reina, o la muerte, dimisión, o arresto de algún parlamentario, pero nada de ello le puede llevar más de dos o tres minutos. Acto seguido, y cuando proceda, se tramitarán las *private bussines* que hayan presentado los MPs, un trámite que nunca habrá de superar

31 McDONALD, O.: *Parliament at Work*, op. cit., p. 125.

32 *Ibidem*, p. 111.

los diez minutos. A continuación, no más tarde de las 2.45 p.m., darán comienzo las *oral questions* [*Standing Order* núm.7 (1)]. La *Question time* continuará hasta las 3.30, pudiendo extenderse por particulares circunstancias hasta las 3.50 ó las 4.00 p.m.³³.

Las *questions* se proponen por los MPs para obtener información o presionar para que se lleve a cabo una acción³⁴. Entre las primeras encontramos solicitud de estadísticas, constatación de hechos, aclaración de fechas, o noticias sobre los progresos en determinados asuntos. Las segundas se dirigen a cuestionar acciones u omisiones de un departamento ministerial, y a preguntar si el ministro del ramo piensa tomar alguna decisión sobre un tema concreto. En muchas ocasiones, aunque se entiende que quien debe dar la información es el Gobierno, el interpelante comienza su alocución ofreciéndola el mismo (así, por ejemplo, le preguntará al Ministro de Seguridad Social «si tiene conocimiento de que un número preocupante de pensionistas no tienen capacidad económica para comprar ropa adecuada»), pues obviamente se dirige a la opinión pública. En cualquier caso, parece evidente que quien posee la información es el ejecutivo, y es él por tanto quien debe dar cuenta de las preguntas formuladas en la Cámara. Así, aunque a algunos diputados que sostienen al Gobierno disfrutarían realizando preguntas a los líderes de la oposición, esta posibilidad está vetada, al menos de manera directa³⁵.

La costumbre de las preguntas procede de principios del siglo XVIII, siendo la primera de ellas formulada a raíz de un fraude económico que el Gobierno venía cometiendo para absorber la deuda pública. Desde entonces las cuestiones a los ministros fueron haciéndose cotidianas —aunque pocas han producido un efecto tan fuerte como la primera, que acabó con el Gabinete—, en buena parte como consecuencia de unas *Reform Acts* que al ampliar el voto hacían a la Cámara de los Comunes más sensible frente al electorado³⁶, pasando a ser reguladas por la normativa de la Cámara desde finales del siglo XIX³⁷. En esta época las *questions* eran realizadas en cualquier momen-

33 GORDON, Ch. (ed.): *Erskine May's Treatise, op. cit.*, pp. 326 y ss.

34 *Ibidem*, p. 337.

35 SILK, P., *How Parliament Works, op. cit.*, p. 181.

36 Véase BRADSHAW, K., «Parliamentary Questions. A Historical Note», *Parliamentary Affairs*, vol. VII, núm. 3, 1954, p. 317.

37 Hasta bien entrado el siglo XIX las *Questions to Ministers* no se consideraban un procedimiento de control parlamentario independiente, sino que se asumían como una excepción a las normas generales que regulaban los debates. La primera *Standing Order* que contuvo específicamente una norma sobre las preguntas fue la S.O. No. 20, de 1886. Véase CHESTER, D.N. & BOWRING, N.: *Questions in Parliament*, Oxford, Clarendon Press, 1962, p. 289, que dedica buena parte de su análisis al desarrollo histórico de las preguntas parlamentarias; también CHESTER, N. D.: «Questions in the House», en WALKLAND, S. A. & RYLE, M. (eds.): *The Commons Today*, Glasgow, Fontana, 1981, p. 175.

to, en especial cuando el ministro del que se deseaba contestación estaba en la Cámara; sin embargo los miembros del Gobierno, aun estando presentes, no tenían obligación de contestar y, de hecho, a veces no lo hacían, o respondían de forma vaga. Así, cuando en 1856 Disraeli, jefe de la oposición, le preguntó al Primer Ministro Palmerston qué día se habían firmado en París los documentos preliminares para el tratado de paz que había de terminar con la Guerra de Crimea, Palmerston le contestó: «*Some day last week. I forgot the exact day, but very recently*»³⁸.

En la actualidad un comportamiento de esa índole podría acarrear una impresión pública negativa del ejecutivo pero, en cualquier caso, ningún ministro tiene la obligación de contestar (a veces no están, a veces replica un Secretario de Estado). De hecho, la primera norma del *Speaker* relativa a las *questions*, elaborada hace más de doscientos años, fue la de que los ministros no tenían que responder *necesariamente* a las preguntas; por ello, un *Speaker* siempre se abstendrá de realizar cualquier comentario sobre la forma en que aquéllos responden. De esta forma, si no desean hacerlo, pueden justificar su negativa en la falta de interés público del tema que aborda la pregunta, en su falta de responsabilidad sobre el asunto interpelado, en su carácter reservado, o en que confeccionar la respuesta es demasiado costoso en términos económicos³⁹.

Ahora bien, esquivar una pregunta oral o, simplemente, responderla por escrito cuando se pretendió por el MP darle publicidad a través de su discusión en la Cámara, puede tener consecuencias desagradables para el ministro o el representante del ejecutivo que deba responder, pues aunque los Comunes suelen aceptar los —escasos— rechazos que justifican los miembros del Gobierno, también pueden acusar a éste de querer esconder algún escándalo o de miedo a la opinión pública. Así, en 1995, la conservadora Secretaria de Sanidad (Virginia Bottomley) anunció que algunos hospitales de Londres iban a ser clausurados como medida necesaria para recortar el gasto público. Tal manifestación puso en evidencia a aquellos parlamentarios cuyas circunscripciones iban a perder un establecimiento sanitario; pero lo más grave fue que Bottomley «había utilizado» una pregunta escrita para hacer la declaración, evitando así que después se le pidiera explicación oral (pues no puede proponerse la misma *ques-*

38 En McDONALD, O.: *Parliament at Work*, op. cit., p. 138.

39 SILK, P.: *How Parliament Works*, op. cit., p. 183. Véase también CHESTER, D. N. & BOWRING, N.: *Questions in Parliament*, op. cit., p. 299.

tion en una sesión anual). No lo consiguió del todo, pues un MP de su propio partido aprovechó otro momento en la Cámara para acusarla de «falta de coraje moral» para enfrentarse al asunto. Este episodio parlamentario tuvo mucho eco mediático, y probablemente mermó las posibilidades de la Secretaria de llegar al Gabinete⁴⁰.

En cuanto a los asuntos objeto de las cuestiones, los MPs no pueden preguntar aquello que se les antoje, sus intervenciones deben ocupar las áreas de la política concernientes al ámbito del que se ocupa el ministro al que interpelan, no pueden ser demasiado largas, nunca pueden tratar asuntos que se encuentren *sub judice*, y no deben criticar a la familia real o al poder judicial, ni solicitar un comentario a un artículo de prensa o una interpretación legal⁴¹. De otra parte, los ministros son responsables frente al Parlamento sólo para dar cuenta de sus propias decisiones, no para atacar el programa o la política de la oposición⁴², si bien esta norma tiene sus contornos difusos y en no pocas ocasiones los diputados del partido mayoritario facilitan, a través de sus preguntas, una respuesta de «oposición a la oposición» por parte del ministro que contesta.

Las preguntas pueden ser clasificadas en tres grupos: las preguntas escritas, las orales, y la *Prime Minister Question Time*. Sobre las primeras ya se han descrito algunos datos más atrás, y no se desarrollarán aquí, pues no dan lugar a discusión o debate público en la Cámara. Pasaremos, por tanto, a comentar las dos restantes.

a. Las *oral questions*

A principios de siglo sólo existían las preguntas orales, y en general todas eran contestadas con mayor o menor precisión. Sin embargo, a finales del siglo XIX su uso se hizo cada vez más habitual (de 200 a 300 en 1850 a 4000 ó 5000 cada año de los noventa). Esta «pasión inquisitiva» se explica, básicamente, por dos motivos: de una parte, como reacción al crecimiento de poder del Gabinete que aumentaba en perjuicio de los *backbenchers*; de otro, por ser utilizadas por los parlamentarios irlandeses como medio publicidad y de obstrucción del trabajo de la Cámara.

⁴⁰ LOVELAND, I.: *Constitutional Law. op. cit.*, pp. 176-177.

⁴¹ Los empleados de la *Table Office*, la oficina parlamenaria donde se depositan las preguntas, hacen la criba de las preguntas que cumplen con todos los requisitos. Una enumeración detallada de todas las normas concernientes a la forma y contenido de las *questions*, utilizada por estos empleados, se encuentra en GORDON, Ch. (ed.): *Erskine May's Treatise...*, *op. cit.*, pp. 337 y ss.

⁴² SILK, P., *How Parliament Works, op. cit.*, p. 182.

Obviamente, dicha actitud acabó provocando problemas de funcionalidad en la Cámara, y la consiguiente reacción del ejecutivo. Hacia principios de siglo éste ya había presentado algunas reformas al respecto, relativas fundamentalmente al espacio temporal dedicado a las cuestiones y a su emplazamiento en la jornada parlamentaria (Balfour deseaba que la *Question Time* tuviera lugar al final del día, cuando había menos diputados y el interés de la prensa se había consumido en otros asuntos). Las preguntas quedaron finalmente en su horario habitual (hacia las 2 p.m.), pero se comenzó a racionalizar el tiempo parlamentario que se les dedicaba (en 1902 se previó un máximo de cuarenta minutos, y en 1906 se extendió hasta los cincuenta y cinco minutos, de lunes a jueves), se introdujeron las preguntas escritas y desarrolló la *supplementary question* para las orales⁴³.

Las preguntas orales deben presentarse por escrito, señaladas con un asterisco, y no se formulan en la Cámara hasta quince días después de haber realizado esa formalidad, de lunes a jueves. El «puesto» que ocupan en el *Order Paper* será vital para su posible proposición en público (alrededor de las dieciséis primeras de entre la media de 150 que contiene la lista), siendo contestadas por escrito y publicadas en el *Hansard* si no da tiempo de hacerlo oralmente. Puede decirse, por tanto, que es la *Speaker* quien decide los parlamentarios que tomarán la palabra para interrogar a los ministros, pues es ella la que elabora el *Order Paper*⁴⁴.

Una media de tres o cuatro minutos dedican los Comunes a resolver cada cuestión —el tiempo está en manos de la discrecionalidad de la *Speaker*—, lo que da una idea de la escasa profundidad con la que pueden abordarse. Cada *Speaker* tiene su propia opinión de cómo llevar a cabo la distribución del tiempo y el reparto del mismo entre los MPs de la mayoría y de la oposición: algunos prefieren introducir menos preguntas para que sean más discutidas; otros dan mayor importancia al número de asuntos que se hacen públicos en la Cámara⁴⁵.

Dado el alto número de preguntas se prevé, por un lado, una «rotación» para que todos los ministerios tengan que responder al menos una vez al mes⁴⁶; de otro, se esta-

43 CHESTER, N.: «Questions in the House», *op. cit.*, pp. 175 a 178. También ROSE, J.: «Questions in the House», en LEONARD, D. & HERMAN, V.: *The Backbencher and Parliament*, London, Macmillan 1972, p. 91.

44 Véase GORDON, Ch. (ed.): *Erskine May's Treatise*, *op. cit.*, pp. 334-335.

45 GRIFFITH, J. & RYLE, M.: *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, pp. 369-370.

46 En la actualidad, las preguntas de los lunes se dedican a los Ministerios de Transporte, Energía y Seguridad Social; los martes a los Ministerios de Salud, Educación y Ciencia, Defensa y Empleo; los miércoles es el turno de la *Scottish Office*, Asuntos Exteriores, la

blece el límite de ocho preguntas cada dos semanas como tope de las que pueden ser evacuadas por cada parlamentario; además, ninguno podrá realizar más de dos cada día ni más de una al mismo ministro (es decir, si se envían dos debe ser a ministerios diferentes), ni repetir las ya contestadas o rechazadas⁴⁷.

Elaborar una pregunta oral requiera cierta destreza, pues no debe ser ni demasiado general (el *Speaker* podría rechazarla), ni demasiado concreta, y ha de dirigirse a indagar sobre una acción, omisión o responsabilidad *directa* del ministro (pasada —por qué hizo o no hizo algo, o cómo fue que sucedió tal cosa— o futura —qué piensa hacer—). Además de evitar la incursión en alguno de los temas «prohibidos»⁴⁸, la interpe-lación oral debe permitir al MP la interposición de una segunda pregunta complementaria (*supplementary question*) que le permita poner en evidencia al miembro del Gobierno interpelado, pues la atención que los medios de comunicación conceden a este instrumento de control es considerable. Evidentemente se trata de una «batalla» desigual, pues el ministro tiene un gabinete dedicado a proporcionarle toda la información que contesta a dichas preguntas suplementarias, sobre todo los datos relativos al comportamiento del partido de la oposición cuando estuvo *in office*⁴⁹.

De esta forma, cuando el diputado que desea interpelar al Gobierno es nombrado por el *Speaker*, no pasa a leer la pregunta completa, sino que se limita a decir el número asignado a la misma [*number 1, Sir*], y el ministro pasa directamente a contestar. Una vez la primera interrogación ha sido resuelta, el diputado pasa a las *supplementary questions* (a veces permanece de pie en advertencia de que piensa realizarlas), preguntas que necesariamente deben estar relacionadas con la primera y a través de las cuales el MP intenta poner en aprietos al ministro, pues éste no las conoce con anterioridad (aunque como se ha comentado, su equipo le habrá informado de las más probables). El intercambio verbal se produce con turnos de réplica y contra-réplica hasta que terminan o el *Speaker* decide que así debe ser.

Commonwealth Office y el Ministerio de Industria y Desarrollo; y el jueves contestan los Ministerios de la Cámara, Agricultura, Finanzas y la *Notbern Ireland Office*. Esta *rota* no se encuentra recogida en las *Standing Orders*, pero es costumbre que quede fijada por el Gobierno.

47 GORDON, Ch. (ed.): *Erskine May's Treatise...*, *op. cit.*, pp. 335 y 342.

48 Véase *supra*, nota 41.

49 Para todos los departamentos ministeriales las preguntas tienen una especial urgencia e importancia. Los métodos de trabajo para responderlas varían de unos a otros, CHESTER, D. N. & BOWRING, N.: *Questions in Parliament*, *op. cit.*, p. 233. Sobre la «cultura defensiva» de los departamentos frente a las preguntas parlamentarias (orales u escritas), que provoca respuestas en muchos casos insatisfactorias, véase GIDDINS, P.: «Parliament and the Executive», *Parliamentary Affairs*, vol. 50, núm. 1, 1997, pp. 88-89.

Aunque pueden proceder directamente de los *frontbenchers*, las preguntas orales suelen ser formuladas por los *backbenchers*, —tanto los del partido que apoya al Gobierno como los de la oposición—, que tienen en ellas la oportunidad de «ser vistos» en la Cámara (son muy escasas tales oportunidades a lo largo de una sesión parlamentaria). Una vez se ha introducido la *supplementary question*, otros MPs intentarán llamar la atención del *Speaker* para tomar parte en la discusión (lo que se denomina «*catch the Speaker's eye*»), retomándola incluso algún miembro del *Shadow Cabinet* —si el *Speaker* le da la palabra, y suele hacerlo—, cuando se ha considerado en reunión previa que el asunto tratado tiene algún relieve.

b. La *Prime Minister Question Time*

Pero sin duda alguna, la estrella semanal de los «debates» parlamentarios es la jornada que la Cámara de los Comunes dedica a realizar preguntas al Primer Ministro. Hasta 1997 eran treinta minutos repartidos en dos días, martes y jueves, los que éste dedicaba a responder a las cuestiones de los MPs. Con la llegada de los Laboristas se ha producido una reforma importante, a saber, la *Prime Minister Question Time* se lleva a cabo todos los miércoles por espacio de media hora a cuarenta minutos. Ese día la Cámara goza de un excelente aspecto: la casi totalidad de MPs ocupa su sitio y en la *Press Gallery* no cabe ni un alma. El barullo en la sala es considerable.

En un principio el Primer Ministro podía ser interpelado cualquier día de los que estuviera en la Cámara, como cualquier otro miembro de su Gabinete. La primera reforma significativa al respecto se llevó a cabo en 1881, cuando por razones de cortesía hacia Gladstone —que entonces tenía setenta y dos años—, las preguntas a él dirigidas se ubicaron al final de la lista, permitiéndole de este modo llegar más tarde a las sesiones parlamentarias⁵⁰. Con el tiempo, y de forma paralela a la concentración del poder en el ejecutivo y en el *primus inter pares*, los miembros del Parlamento, fundamentalmente los de la oposición, aumentaron el número de cuestiones dirigidas al Jefe del Gabinete, la mayoría de las cuales quedaban sin respuesta.

A la vista del especial interés que despertaba tanto en la opinión pública como en los Comunes la posibilidad de desafiar al Primer Ministro, en 1961, siguiendo una reco-

50 JONES, G.W.: «The Prime Minister and Parliamentary Questions», *Parliamentary Affairs*, vol. XXVI, núm. 3, 1973, p. 260.

mendación del *Select Committee on Procedure*, se llevó a cabo una reforma en virtud de la cual aquél contestaría a las preguntas de forma concentrada, a las 3.15 p.m., dos días a la semana durante un cuarto de hora cada día. A partir de esta reforma procedimental, las *questions* al Primer Ministro adquirieron prioridad sobre el resto y confirieron mayor relieve todavía a este instrumento de control parlamentario.

En un primer momento, el Jefe del Gabinete solía rechazar responder a muchas cuestiones, respaldándose en que se trataba de un asunto que concernía al área de un determinado ministro. Así, cuando escuchaba la primera de las preguntas que formulaba el MP, no dudaba en transferirla a un colega del Gobierno. Esta conducta se repetía con mucha frecuencia a principios de siglo.

Hay que decir que parece aceptado en la Cámara que el Primer Ministro «debe» (y debía) responder personalmente en cualquiera de estas circunstancias:

- si está personalmente implicado en los asuntos sobre los que la pregunta trata, como el caso de visitas, negociaciones con el extranjero, etc.;
- si la interpelación versa sobre cuestiones generales de organización del Gobierno y su administración, o la distribución de funciones;
- si la pregunta no se circunscribe claramente a la materia de un departamento ministerial o de uno solo, es decir, si hay más de una cartera responsable⁵¹.

Sin embargo, existía ya entonces —y sigue vigente—, una norma del *Speaker* que consideraba *out of order* pedir explicaciones al Primer Ministro (o, en su caso, al ministro), de las razones de la transferencia. Este uso parlamentario, unido al comportamiento «inhibitivo» del Jefe del Gobierno, llevó a la proliferación de las llamadas *transfer-proof questions*, la más famosa de las cuales ha quedado institucionalizada en la actualidad.

La *transfer-proof question* consiste en realizar siempre una primera pregunta al Primer Ministro que aborde uno de estos dos temas: qué asuntos u obligaciones le esperan ese día, o si piensa visitar algún pueblo o ciudad. La cuestión es tan personal que difi-

51 CHESTER, D. N. & BOWRING, N.: *Questions in Parliament*, op. cit., pp. 308-309.

cilmente podrá el líder del ejecutivo transferirla a un ministro. Así pues, una vez contestada, el MP pasa a la *supplementary question*, que puede tener como tema cualquier asunto de interés nacional o internacional. Para ilustrar lo que comentamos sirva este ejemplo tomado del *Hansard* de 1987:

Q1. Miss Boothroyd asked the Prime Minister if she will list her official engagements for Tuesday 15 July.

The Prime Minister (Mrs.Margaret Thatcher): This morning I had meetings with ministerial colleagues and others. In addition to my duties in this House I shall be having further meetings later today. This evening I hope to have an audience of Her Majesty the Queen.

Miss Boothroyd: Is the Right Hon. Lady in favour of early majority rule in South Africa on the basis of one-person one-voto or she is not?

El *Speaker* llama en primer lugar al líder de la oposición para que formule al Primer Ministro hasta dos o tres preguntas (el resto de MPs sólo pueden interponer una), y para que discuta en torno a ellas. Se trata del momento clave de la sesión, pues el intercambio dialéctico entre los «números uno» de Gobierno y oposición (del partido mayoritario) es un termómetro que mide la habilidad y momento político de cada uno de ellos, y que repercute en la concepción que el público y los propios seguidores parlamentarios tienen de sus líderes.

Después, el *Speaker* llama al primer MP, quien en pie se limita a decir «*Number One*». Una vez que el Primer Ministro ha respondido en torno a la consabida pregunta personal, el diputado le inquirirá sobre aquel asunto que estime conveniente. Tras haber sido resuelta esta segunda cuestión, si el parlamentario desea realizar alguna otra suplementaria, ésta deberá referirse exclusivamente al ámbito de su circunscripción. Al mismo tiempo, y después de la primera réplica del Jefe de Gabinete, un buen número de MPs se ponen de pie esperando «*catch the Speaker eye*», para intervenir también sobre el asunto debatido. Estos diputados no están en la lista del *Order Paper*, o lo están tan atrás que no esperan que la media hora de debate sea suficiente para que les llegue el turno. Siempre que el líder de la oposición desee hablar sobre uno de los temas sacados a la palestra, el *Speaker* le dará la palabra.

Acabado el «debate» sobre la primera pregunta, el *Speaker* da la palabra a otro MP, que dirá «*Number Two*». El Jefe del Gabinete responde entonces: «*I refer the bounorable gentleman (or lady) to the answer I gave some moments ago*», y el parlamentario pasará directamente a la *supplementary question*.

Todos los diputados tienen en principio derecho a interpelar al Primer Ministro, tanto los de los partidos en la oposición como los del grupo que lo sostiene, y el *Speaker* tiene la obligación de repartir las intervenciones de forma equilibrada entre unos y otros. Cuando el turno corresponde a un correligionario del Gobierno, la pregunta puede adoptar diferentes enfoques. Normalmente la interpelación se dirigirá a ensalzar la acción del Gobierno, a dar pie al Primer Ministro para explicar o hacer públicos algunos aspectos de su política, o a ponerle en bandeja una respuesta dedicada a criticar la acción de la oposición cuando ésta trabajaba *in office*. Sin embargo, tampoco se extrañan intervenciones que demuestren que los MPs son votados por sus *constituencies* y a ellas se deben, en cuyo caso la respuesta que aquél deba dar no le será tan cómoda.

Se dice que la *Prime Minister Question Time* es uno de los mecanismos más importantes en manos de la oposición para controlar al ejecutivo y, en concreto, al Jefe del Gabinete. Este instrumento de fiscalización tendría la virtualidad de la posible «sorpresa» que pueda suponer el tema de la pregunta, en cuyo caso aquél se vería en apuros, lo cual vendría a significar que el ejecutivo no controla la situación sobre la que se le inquiere, con las consecuencias políticas que todo ello provoca. Por ello, en otro tiempo, los Primeros Ministros no gustaban de enfrentarse a esos minutos de fiscalización feroz de los parlamentarios. Sin embargo, en la actualidad, puede afirmarse que la figura política que ha sido lo suficientemente habilidosa para llegar a ser el líder de un partido y que reúne los requisitos de un jefe del ejecutivo, puede explotar mediáticamente en su beneficio esa media hora de «control», pues posee en su haber el arma del poder, la información y el *civil service*⁵².

Por otra parte, el líder del Gobierno puede sacar dividendos mediáticos cuantiosos si se tiene presente que en muchas ocasiones las explicaciones que da son a todas luces insuficientes, pues en la elaboración de las respuestas existe la práctica de no dar más

52 SILK, P., *How Parliament Works*, *op. cit.*, p. 194. Una descripción detallada de cómo prepara el Primer Ministro con su secretaría privada la *Question Time* puede consultarse en JONES, G.W.: «The Prime Minister and Parliamentary Questions», *op. cit.*, pp. 266 a 270.

información que la necesaria para salir airoso del debate que se mantiene en la Cámara, y los empleados del Gabinete trabajan con la mente fija en esa idea⁵³.

3. LAS DECLARACIONES

Agotado el tiempo dedicado a las preguntas, el Gobierno puede realizar alguna declaración (*statement*) al Parlamento, sobre la asistencia de alguno de sus ministros o del propio Primer Ministro a algún evento internacional, sobre cuestiones concernientes a la Unión Europea, a la OTAN o a la Commonwealth, para aclarar o dar a conocer su posición acerca de algún suceso de carácter internacional, o sobre alguna iniciativa en política interna que pretenda llevar a cabo.

La voluntad de hacerlas y el contenido las declaraciones —que no necesitan el visto bueno del *Speaker*, aunque éste suele estar informado de ellas—, se anuncia el mismo día que se van a realizar, hacia la 1.00 p.m., y los MPs sólo pueden saber de ellas a través de los circuitos cerrados de televisión que pueblan salas y pasillos del Parlamento. Algunas declaraciones son esperadas, y la oposición puede preparar a conciencia una réplica (la oposición también puede presionar al Gobierno para que las lleve a cabo en algún caso concreto, pero a veces el ejecutivo prefiere hacerlas por escrito como contestación a alguna pregunta del mismo tipo que realiza alguno de sus *backbenchers*); otras, sin embargo, pueden ser sorpresivas. En todo caso, treinta minutos antes de llevarlas a cabo, el Gobierno debe dar una copia escrita de la declaración al *opposition frontbench*. En estas condiciones, el *spokesman* de la oposición quizá tenga algo que decir, pero el resto de MPs difícilmente podrán preparar intervenciones serias al respecto.

El tiempo dedicado a estas declaraciones varía (suele rondar la media hora), quedando su duración en manos del *Speaker*, que debe calibrar su importancia en virtud de la solicitud de intervenciones que hagan los MPs y, en su caso, posponer su «discusión» (en realidad no se debate, pues el tiempo se pasa en preguntas -que intentan ser incisivas si vienen de la oposición- y las contestaciones) para otro día (que suele ser el viernes)⁵⁴.

53 GIDDINS, P.: «Parliament and the Executive», *op. cit.*, p. 87.

54 GORDON, Ch. (ed.): *Erskine May's Treatise, op. cit.*, pp. 347 y ss.; y McDONALD, O.: *Parliament at Work, op. cit.*, pp. 122-123.

IV RECAPITULACIÓN

La somera revisión de algunos de los instrumentos de control e información parlamentaria vigentes en el Derecho parlamentario británico nos induce a plantear algunas ideas que sirvan como punto y final a este texto. La primera de ellas, la más general, es que en Gran Bretaña —como en otros países que comparten su sistema—, la centralidad del Parlamento en la vida política es poco más que nominal, y que, aun siendo conscientes de que la salud de nuestras democracias depende en buena medida de que la Asamblea no pierda su carácter y función política, no se da con la fórmula que actualice su labor, que acerque su actividad a los tiempos reales de la actividad política.

Es muy difícil saber en cada caso en qué medida los debates y las preguntas parlamentarias influyen decisivamente en las decisiones del Gobierno, pues esto depende de múltiples factores. Normalmente se obtiene información, algunas veces se corrige un error, y en rarísimas ocasiones se altera una línea o decisión política.

Lo que sí hacen las preguntas parlamentarias es medir el interés de la Cámara por muchos «pequeños asuntos», lo cual no significa que éstos sean necesariamente temas de escaso relieve. Las interpelaciones se utilizan muchas veces como parte de una campaña orquestada para presionar al Gobierno en favor o en contra de una determinada política, o para ganar publicidad en torno a una causa particular. Así, no se prevén consecuencias jurídicas derivadas de este control parlamentario, los debates y preguntas parlamentarias se dirigen a depurar la responsabilidad política del Gobierno, a mostrar a la opinión pública la calidad de la política que el mismo está llevando a cabo, pero sin dar lugar a consecuencias de otro tipo (judiciales o pérdida del poder).

Algunos autores son partidarios de dedicar más tiempo a las preguntas, pues si la Cámara (y las circunstancias) han puesto en manos del ejecutivo muchas de las decisiones que, en principio, pertenecían a ésta como representante directo del pueblo, parece razonable pensar que la ampliación del tiempo dedicado a la información y control de aquél no es una proposición descabellada⁵⁵, sobre todo a la vista del núme-

55 CHESTER, D. N. & BOWRING, N.: *Questions in Parliament*, *op. cit.*, p. 276.

ro de suplementarias que se dejan sin responder o que sólo se contestan por escrito, con la consecuente pérdida de publicidad.

De otra parte, no debe menospreciarse el débito de los MPs hacia sus *constituencies*. La defensa que en determinados casos los *backbenchers* hacen de sus circunscripciones sirve de constante recordatorio de que el origen localista de la representación en los Comunes no ha sido completamente absorbido bajo los intereses de los partidos políticos. Los *whips* son, en este sentido, «comprensivos» con muchos de los «desafíos» que los MPs pueden lanzar a su propio partido, o al Gobierno que sostienen pues, al fin y al cabo, si no defienden los intereses de su *constituency* difícilmente serán reelegidos⁵⁶.

Sea como fuere, y procedan de quienes procedan, los debates y las preguntas en la Cámara son esenciales para el sistema, por razones que podrían sintetizarse así: porque son un elemento democrático imprescindible en la vida parlamentaria; porque significan una oportunidad para los miembros del Parlamento de no ser meros espectadores emisores de votos, y de demostrar sus habilidades en la arena política; porque es necesaria la crítica institucional al Gobierno y la consiguiente exigencia de responsabilidad política a sus ministros; por la enorme variedad de temas de interés general abordados a su través; porque da la oportunidad al Gobierno de explicar a la opinión pública, de una forma «dialéctica», sus actuaciones, y a la oposición de ofrecerse como alternativa creíble.

En definitiva, si hay algo que caracteriza a los Parlamentos actuales es la relación directa existente entre su actividad y los medios de comunicación, y de este rasgo no se salva la Cámara de los Comunes. Los argumentos de la oposición parlamentaria no van dirigidos a convencer al Gobierno para que cambie de política, sino destinados a su repercusión en el exterior de la Cámara. De esta forma, los mecanismos de control gubernamental —debates, preguntas, interpelaciones—, se considerarán eficaces en la medida en que sean capaces de conmover a la opinión pública, y sirvan para trasladar al electorado información sobre la actividad del ejecutivo y sobre la valoración que ésta le merezca a la oposición⁵⁷.

⁵⁶ LOVELAND, I.: *Constitutional Law. op. cit.*, p. 177.

⁵⁷ Véase GARCÍA MORILLO, J.: «El Parlamento en la era global», *op. cit.*, p. 82, y la bibliografía en la que en este punto se apoya: HOGG, Q.: *The purpose of Parliament*, Blandford Press, Londres, s. f., p. 145; y RECCHIA, G.: *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoles, Eugenio Jovene, 1979, p. 337.