

EL CONTROL PARLAMENTARIO (II): PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y MOCIONES

Luis MOLINA MORENO
Letrado de las Cortes Generales
Jefe del Departamento de Asistencia Jurídica de la
Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Senado

RESUMEN

A lo largo del presente artículo se realiza una exposición sobre las herramientas de control indirecto al Gobierno por parte de las Cortes Generales, como son las preguntas, interpelaciones, solicitudes de informe y mociones, desde un punto de vista más práctico que doctrinal. Asimismo, se pretende demostrar la actual y real relevancia de estos instrumentos dado el avance de la tecnología y de la sociedad desde el momento en el surgieron por primera vez hasta nuestros días. Conectada con ello, se trata de defender la utilidad que éstas tienen no sólo en las relaciones Gobierno-Parlamento, sino también entre los Parlamentarios y sus electores.

Palabras clave: Control al Gobierno, pregunta, interpelación, solicitud de información, mociones, proposiciones no de ley, representante, elector, ejercicio de presión, iniciativas parlamentarias.

ABSTRACT

Along this text there are exposed some thoughts about the parliamentary tools to oversight the Government's action by "Cortes Generales", as questions, interpellations, data requests or resolutions, not from a doctrinal point of view but a practical experience one. Likewise, it is tried to demonstrate the current and actual importance of these tools because of social and technological advance, from the beginnings of those till nowadays. Related with that, it is tried to defend their utility not only in Government-Parliament relationship, but also between MPs and their electors.

Keywords: Government oversight, question, interpellation, information request, motion, resolution, representative, elector, pressure measures, parliamentary initiatives.

SUMARIO: I. LA RELACIÓN DE CONFIANZA ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO: EL CONTROL PARLAMENTARIO. II. LAS PREGUNTAS E INTERPELACIONES *1. Las preguntas 2. Las preguntas para respuesta oral 3. Las interpelaciones* III. LAS SOLICITUDES DE INFORME IV. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY Y LAS MOCIONES

I. LA RELACIÓN DE CONFIANZA ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO: EL CONTROL PARLAMENTARIO

A nadie se le escapa hasta qué punto ha cambiado todo desde los inicios del parlamentarismo hasta la actualidad, en todos los sentidos.

Como bien dijera Burdeau, existen unas leyes naturales del parlamento, refiriéndose a que, más allá de lo que regulen las leyes y los reglamentos, hay cosas que son siempre iguales. Y es que, el Gobierno y los Parlamentarios, investidos de su legitimación democrática y de sus funciones representativas, son ante todo personas y, como tales, se comportan.

No aporta nada nuevo señalar que en los modelos parlamentarios, como es el nuestro, existe una relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, pero conviene recordarlo a efectos de centrar las ideas que a continuación exponemos.

La confianza del Parlamento, en nuestro caso, de las Cortes Generales, es una suma de las confianzas de todos sus miembros, así ha sido desde un principio, pero la realidad ha cambiado a lo largo del tiempo y, con ella, también lo ha hecho la propia naturaleza de esa confianza.

La posición de los parlamentarios ha variado sustancialmente dentro del propio parlamento y respecto del Gobierno por tres causas fundamentales: la complejidad de los asuntos a gestionar por el Gobierno, la centralización de la acción política en los partidos políticos y, más recientemente, el cambio de los canales de comunicación entre los representantes y sus representados.

Ninguno de estos factores debe entenderse como una crítica ni como una contaminación de la relación de confianza como se concibió en su origen, simplemente es diferente, son cosas que suceden con un avance tecnológico y social que no se detiene nunca.

La confianza no debe entenderse como una cuerda que une al Gobierno con el Parlamento, sino como una estructura triangular que une entre sí al Gobierno, a los Parlamentarios y a los votantes. Y en esta estructura, los Parlamentarios presionan al Gobierno, mientras que los votantes presionan tanto a los Parlamentarios como al propio Gobierno, viéndose éste sometido

a una doble presión, pues requiere de la confianza de los otros dos cabos de todo este entramado.

En aquellos orígenes del parlamentarismo decimonónico las relaciones entre esos tres sujetos eran más intermitentes y sometidas a menor publicidad. Entonces imperaban los modelos electorales mayoritarios, fundamentalmente uninominales, lo que comportaba una relación de confianza fuerte entre el votante y su representante, ya que escasa mediación entre ambos había. Por otra parte, los medios tecnológicos no facilitaban que el representado conociese suficientemente la actuación que el Parlamentario realizaba. La presión que lo primero les daba se la quitaba lo segundo.

Por otra parte, nos centraremos en los sistemas parlamentarios, como el nuestro y que por tanto aquí nos interesa, en los que la relación de confianza entre el votante y el Gobierno no es directa, sino que se plasma a través de sus representantes.

Esto coloca al Parlamentario en una complicada posición intermedia en la que siente la presión del pueblo a la vez que debe presionar al Gobierno, y debe hacerlo en la medida justa, pues en ello se juega al apoyo de sus votantes.

Volviendo así a cómo han cambiado las cosas desde aquel entonces, el control al que el votante somete a su representante ha ido subiendo, primero la prensa escrita de acceso generalizado, luego la radio, la televisión, internet y, ahora, las redes sociales, han hecho que el representado pueda, si lo desea, saber a la perfección lo que sus electos hacen, y eso incluye cómo controlan al Gobierno.

En el momento presente la presión política se ejerce por los parlamentarios sobre el Gobierno en un triple plano, el parlamentario, el mediático y el de las redes. Este último plano añade un elemento de interés, la posibilidad de los electores de relacionarse y presionar a su vez de forma directa a los electos.

Si antes, cuando la prensa escrita era la referencia, de una pregunta formulada por un parlamentario lo que conocía un ciudadano era una breve reseña en las páginas de política, o tal vez la transcripción taquigráfica que

él mismo tendría que ir a buscar en el boletín correspondiente, suponiendo un cierto esfuerzo que realmente una ínfima parte de los votantes llegaría a hacer, respecto a las que poco podría aducir, más allá de una conversación familiar, entre amigos o en el trabajo, en la actualidad puede ver en su ordenador, o incluso en su teléfono móvil, la pregunta entera, con su respuesta, revestidas de absoluta literalidad, de forma inmediata, sin más esfuerzo que mover los dedos y, lo más importante, con la posibilidad de escribir un comentario en el ciberespacio al que cualquier otro ciudadano podrá acceder, o por qué no, de remitirle una observación directamente a su representante. La opinión política sobre el control al Gobierno ya no es un asunto de periodistas y, cada cuatro o cinco años de los votantes, hoy es un asunto diario de los ciudadanos que quieran interesarse por ello.

En el caso concreto del sistema político de la Constitución del 78, el modelo electoral proporcional se ha convertido en el más general, salvo para algunos casos, entre los que el más relevante es el mayoritario para la elección de los Senadores.

Esto nos lleva a otro de aquellos factores de cambio a los que antes nos referimos, el papel central de los partidos políticos. Puede que en el Senado la relación entre electores y Senadores sea más directa, pero también es cierto que el papel que ejercen los partidos políticos durante el periodo electoral centra en ellos todo el protagonismo y canaliza la voluntad electoral del votante. Existe por tanto otro elemento a tener en cuenta en este entramado de relaciones de confianza, la configuración del sistema de partidos en los modelos parlamentarios y la elaboración de las listas electorales por los mismos. Se añade así una cuerda más que tira del parlamentario, la de su partido, que velando por el cumplimiento del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones espera de sus miembros que ejerzan el control al Gobierno de forma ajustada al mismo. En caso de que un miembro del partido ejerza sus funciones contrariando los criterios de éste, sus posibilidades de volver a ser incluido en las listas electorales para los próximos comicios se reducen.

Esto que por algunos se ve como algo un tanto reprobable, debería verse más bien como una consecuencia lógica de una democracia representativa que debe hacer frente a un creciente ritmo de gestión de problemas cada vez más complejos, que hace que sea más fácil para los partidos que para

los votantes evaluar el nivel de compromiso de los actos del electo con el programa que asumió al integrarse en una lista, por lo tanto sin ser una realidad perfecta, es una cierta garantía para el elector de que todos sus representantes obran en consecuencia de lo que le propusieron durante la campaña.

El derecho parlamentario no desconoce de esta centralidad de los partidos, de modo que la mayoría de las iniciativas de índole parlamentaria se les atribuyen a los partidos políticos, si bien algunas, precisamente de control, siguen correspondiendo a los parlamentarios individualmente. Esto al menos en la teoría, en la práctica lo habitual es que al inicio de cada legislatura los portavoces de los Grupos Parlamentarios acuerden una distribución proporcional de las iniciativas que habrán de sustanciarse ante el Pleno, de modo tal que en el más mediático de los órganos funcionales de las Cámaras pierden buena parte de su autonomía los Parlamentarios en favor de sus Partidos.

Expuestas ya estas ideas, podemos pasar a relacionarlas con los instrumentos de control al Gobierno de forma concreta.

II. LAS PREGUNTAS E INTERPELACIONES

La Constitución Española en su art.111 establece lo que sigue:

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

2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

Cada una de las Cámaras lo desarrollan en sus respectivos reglamentos, de la forma que sigue:

En su artículo 160 el Reglamento del Senado regula las preguntas:

Los Senadores podrán formular al Gobierno preguntas, mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara.

Y en el 170 las interpelaciones:

1. Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno manifestando, 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.

3. 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.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula estas figuras en los siguientes artículos.

Artículo 180

*Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpe-
laciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.*

Artículo 181

*1. Las interpe-
laciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno 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.

Artículo 185

Los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Artículo 186

1. Las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso.

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 jurídico.

3. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo.

Artículo 187

En defecto de indicación se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.

Artículo 188

1. 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 si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los

Del mismo modo los han recogido los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma y los Reglamentos de sus Asambleas.[...]

3. 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 la 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.

Artículo 190

1. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo de hasta veinte días más.

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.

La regulación continúa de forma más extensa en otros artículos, que no reproducimos para evitar resultar exhaustivos y porque en lo que aquí recogemos aparecen las regulaciones que juzgamos de mayor interés para la exposición que sigue.

Del contenido de todos estos preceptos se observa la existencia de interpelaciones y de tres tipos de preguntas, las de respuesta escrita y las de respuesta oral, éstas en Pleno o en Comisión.

Creemos mejor tratar las interpelaciones en segundo lugar, puesto que consideramos que se las puede considerar una suerte de pregunta enriquecida.

1. Las preguntas

Por tanto, entrando en el análisis de las preguntas comenzaremos por las de contestación oral.

Es ésta una iniciativa que corresponde en exclusiva a los parlamentarios de cada Cámara, a Diputados y Senadores, que pueden ejercer de forma individual o conjunta, sin límites a su cantidad. Por medio de ellas, los parlamentarios pueden solicitar datos del Gobierno o preguntarle por sus actuaciones y criterios, pasados, presentes y futuros.

La pregunta es una herramienta importantísima y, cuanto más se vive desde dentro la actividad parlamentaria, más se aprecia su utilidad. Es una forma de control rápida, sencilla, dinámica y eficaz, su flexibilidad la convierte en una iniciativa que permite una relación directa entre el Parlamentario y el Gobierno que, por contra que en otras iniciativas, no contará con el respaldo del Grupo o Grupos Parlamentarios que le sustentan.

Muestra de esa alta relevancia es el régimen de garantías que se le atribuye, que veremos más adelante.

La configuración de esta institución parlamentaria es considerablemente abierta y concede a sus titulares una gran libertad en su ejercicio, pero esto no significa que sea ilimitada. Recordemos como exponíamos al principio, que los parlamentarios son personas y que la experiencia, propia y

comparada, presente e histórica, nos demuestran que no es raro que puedan emplearse para hacer obstruccionismo parlamentario.

Por ese motivo a las preguntas para respuesta escrita se aplican también, por analogía, los límites establecidos por los Reglamentos a las preguntas para respuesta oral, es decir, que no podrán ser idénticas a otras ya presentadas por el mismo autor, que no podrán versar sobre un exclusivo interés particular, sean de índole estrictamente jurídica y que no podrán atentar contra el decoro de la Cámara.

A ellas se suma otro límite que se deduce de nuestro sistema parlamentario, que es que las preguntas que se formulen deberán ser competencia del Gobierno, cosa totalmente lógica, pues es sobre el mismo respecto al que se ejerce la función de control y no tendría sentido que se le soliciten datos de los que no pueda disponer u opiniones y planes sobre asuntos que no pueda o no le corresponda abordar.

Sobre la inadmisión de preguntas ya formuladas por ese mismo autor durante ese periodo, es decir, repetidas, encuentra su porqué en el citado obstruccionismo, pues es precisamente en la posibilidad de presentación ilimitada de las mismas donde se encuentra su principal exponente. Al no haber límites al número de preguntas para respuesta escrita que caben presentarse, teniendo el Gobierno la obligación de responder a todas ellas en el plazo reglamentariamente establecido, nada impide que un Diputado o Senador presente avalanchas casi inabarcables de estas iniciativas, y menos hoy en que los medios informáticos agilizan el proceso y lo facilitan infinitamente en comparación a un tiempo en que las preguntas de debían presentar escritas a mano o a máquina una a una. Ello no significa que un Senador, Diputado o Parlamentario autonómico ante sus respectivas Cámaras no pueda mandar al Gobierno un inmenso número de preguntas para su respuesta escrita, pero sí que al menos se mitiga el ánimo de obstruir, que en el caso de decenas de preguntas idénticas sería totalmente evidente.

Como decíamos, tampoco cabe presentar preguntas de índole estrictamente jurídica. Aquí la clave está en el término “estrictamente”. En realidad, lo político y lo jurídico están muy estrechamente ligados, de entenderse en sentido amplio, habrían de inadmitirse el 80% de las preguntas. El sentido pues del precepto es que la iniciativa sirva a su fin de control, el Gobierno

está obligado a responder de su gestión, teniendo en su caso que darle un amparo legal o justificación jurídica sobre la adecuación a la normativa de sus actuaciones, hasta aquí es lógico y normal el carácter jurídico de la pregunta y su consecuente contestación. Ahora bien, el Gobierno no es una consultoría jurídica, así que no es obligación suya resolver las dudas o inquietudes jurídicas de los miembros del parlamento que nada tengan que ver con su gestión. Como ejemplo, por clarificar, un parlamentario podría preguntar al amparo de qué norma el Gobierno realiza una actividad o si el Gobierno considera adecuado a derecho un acto realizado por él, pero no preguntar si un acto hipotético sería legal o cuál es la regulación aplicable a una situación determinada.

La prohibición de presentar preguntas de interés exclusivamente personal tiene un motivo parcialmente diferente a las anteriores, pues tiene una doble razón. Por un lado porque no es competencia del Gobierno atender a pretensiones individuales de los parlamentarios y, por otra, porque no debe olvidarse que el estatuto de Diputados y Senadores del artículo 71 de la Constitución no les atribuye derechos subjetivos, sino prerrogativas que les corresponden en cuanto a representantes del pueblo, ni que el derecho al ejercicio de los cargos públicos que se desprende de su artículo 23 tiene como fin el desempeño de una función pública, también en calidad de representante, de modo tal que en ninguno de ellos encaja la formulación de una iniciativa que sólo al parlamentario, o a otra persona individualmente, interese. Entiéndase lo anterior siempre desde un punto de vista de lógica sistemática, no significa que un parlamentario no pueda presentar nunca una pregunta que le suscite interés particular alguno, pues eso haría casi imposible formular cualquier cuestión, pues de forma indirecta, como vecino de su circunscripción o como miembro de algún colectivo, normalmente tendrá algún interés en ello, personal o, cuando menos, político. En definitiva, podemos considerar el interés particular del Parlamentario o de una persona individualizada como una motivación que únicamente redundaría en beneficio de estos sujetos. Ello significa, además, que el hecho de que más personas o incluso un colectivo se interesen por la situación de ese individuo, no convierte su beneficio en un interés general, para que éste último exista, es necesario que se trate de un asunto que de forma objetiva e impersonal suscite el interés de cualquier persona. Por ese mismo motivo, si un interés se personaliza sobre alguien que ostente una función institucional o política,

no se consideraría individualizado, puesto que su posición convierte los asuntos que le afectan en interesantes a nivel público y general.

No podemos olvidar además unas limitaciones que se infieren de los principios generales del derecho parlamentario, como son las de no faltar decoro de la Cámara ni de sus miembros y la de que el objeto de la iniciativa sea posible.

Este último supone que no deban admitirse aquellas preguntas que el Gobierno no pueda responder por motivos tan obvios como que no puedan ser conocidas por el ser humano en el estado actual de las cosas o no tengan sentido. Aquí entrarían aquellas cuestiones sobre hechos o personajes ficticios, extemporáneas y cualesquiera otras que ni el Ejecutivo ni nadie pueden responder, así como aquellas iniciativas que por su formulación resulten imposibles de comprender.

En cuanto al decoro de la Cámara y de sus miembros, parece que el mismo no debe entenderse sólo atendiéndolos como un sujeto pasivo, sino también activo, es decir, que no sólo no deben ser faltados, sino tampoco faltar, digamos que igual atenta al decoro ser insultado que insultar. De nuevo, ha de verse desde una lógica sistemática, considerando una posible ofensa desde una sensibilidad normal y teniendo en cuenta que, no cualquier insinuación o cuestión cuya finalidad sea acusatoria, es decir, que de su respuesta se pretenda comprometer la posición del Gobierno o desvelar una actuación inadecuada, reprochable o incluso ilegal o delictiva, se podría considerar que falte al decoro. De hecho, la falta al decoro residiría más en el talante de la iniciativa, las formas irrespetuosas o el uso de términos ofensivos. También pueden tenerse como poco decorosas las preguntas que no respeten la seriedad y solemnidad que la institución parlamentaria reviste, especialmente cuando su pretendida jocosidad o falta de rigor de la misma hagan que la respuesta quede fuera de las lógicas competencias del Gobierno o requieran una respuesta igualmente falta de rigor, un juego en el que el ejecutivo no tiene por qué verse obligado a contestar.

Obsérvese que, con carácter general, aplicable a todo el ordenamiento jurídico, está el principio de que las normas deben ser utilizadas para el fin por el cual se crearon, pues de lo contrario se estaría produciendo un fraude de ley. Desde luego, insultar a cualquier sujeto o mofarse de él

no está en el objeto de las preguntas, como tampoco lo está hacer humor o chanza aún sin ánimo de ofender.

Visto todo lo anterior nos viene sin duda a la cabeza la pregunta de cómo se realiza todo este control sobre el control, quién es el policía que vela por el cumplimiento de todo ello.

La respuesta está en los Reglamentos de la Cámaras, son sus respectivas Mesas las que, en su función principalísima de calificar y admitir a trámite los escritos de índole parlamentaria, realiza un control liminal sobre la adecuación de todas estas iniciativas de control a las exigencias reglamentarias. No es éste un control de oportunidad política en absoluto, sino que lo es de tipo técnico y jurídico, se trata de valorar si del tenor de cada iniciativa se puede deducir que incumple alguna de las especificaciones que hasta ahora hemos visto. Algunas veces ese control resulta sencillo, si una pregunta es idéntica a otra presentada anteriormente resulta evidente, pero otras veces puede ser más complicado. Por ejemplo, en el caso de valorar si la pregunta cuenta con el rigor y la seriedad necesarias, o si falta al decoro de la Cámara, pues no existe una fórmula jurídica infalible de cuya aplicación resulte la admisibilidad o no, sino que exige un análisis que difícilmente se libra de un mínimo grado de subjetividad, que en más de un caso puede resultar discutible para el afectado.

También entraña dificultad la consideración de si existe o no un interés particular del formulante o de una persona singularizada en una iniciativa de control, ya vimos más arriba algunas de sus complejidades, pero toca aquí fijarse en las de carácter práctico. Raro sería que un parlamentario formulase una pregunta en primera persona o referida a sí mismo, lo normal es que haya que deducir de la respuesta pretendida si el interés que la promueve es propio o general, cosa en ocasiones muy difícil de esclarecer, pues las Cortes Generales no cuentan con ningún tipo de cuerpo fiscalizador o de investigación, con lo que sólo las más evidentes se pueden identificar.

Desde luego que no es ésta una cuestión baladí, porque el amplio elenco de garantías que protegen el ejercicio de estas iniciativas alcanza a las decisiones de la Mesa. En primer lugar porque el Parlamentario afectado puede solicitar de la Mesa la reconsideración de su acuerdo de inadmisión. Pero aún más relevante es la posibilidad de elevar el asunto al Tribunal

Constitucional en forma de recurso de amparo en virtud del artículo 23.2 de la Constitución.

Es poco habitual que la Mesa acceda a las pretensiones de reconsideración, pues las decisiones frente a las que se solicitan son fruto de un análisis jurídico que resulta en unos criterios que son los mismos en el momento de tomar el acuerdo y en el de resolver sobre la reconsideración, si bien hay casos en los que los argumentos del solicitante revelan motivos y hechos que pueden cambiar la interpretación hecha por la Mesa, en cuyo caso ésta accede sin mayor problema a reconsiderar su decisión.

De especial interés son las garantías que se refieren a las preguntas. Así, en el caso de que termine el periodo de sesiones, el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé en su art.189.3 que las preguntas para respuesta oral que no hayan podido sustanciarse se convertirán de forma automática en preguntas para respuesta escrita. Asimismo, se prevé, en los Reglamentos de ambas Cámaras que, cuando el Gobierno no conteste a una pregunta para respuesta escrita en el plazo establecido de 20 días en el Congreso o 30 días en el Senado, su autor tendrá derecho a que ésta se incluya en el orden del día de la siguiente Comisión competente por razón de la materia en forma de pregunta oral. Ambas conversiones buscan que las preguntas no se queden sin responder. En el caso de las preguntas para respuesta oral, al ser imposible que fuesen respondidas por un miembro del Gobierno, o por un Secretario o Subsecretario de Estado, por estar disueltas las Cortes o en periodo de vacancia parlamentaria, se convierten en escritas porque el Gobierno aún sigue en este caso respaldado por su aparato administrativo, que le permite buscar la respuesta y hacérsela llegar al Parlamentario, lo que satisfaría su interés en la información requerida, aunque la voluntad de ejercer presión política, en el caso de que la hubiese, quedaría menos cubierta, pues, como veremos más adelante, la repercusión mediática de una pregunta con respuesta oral es mucho mayor. Digamos que, de alguna manera, se salva la imposibilidad de que sea respondida, pero la pregunta desciende de categoría política.

Lo contrario ocurre con las preguntas para respuesta escrita que no se responden a tiempo. Aquí no se trata de salvar una situación de respuesta imposible, sino de evitar que el desinterés del Gobierno la relegue al olvido o, aún peor, que aprovechándose de la ausencia de otras sanciones jurídicas,

la dejase desatendida a propósito, para privar al formulante de la información que le pueda resultar útil o ahorrarse el riesgo político de una respuesta polémica. La sanción prevista, esa conversión a oral de la pregunta, supone un castigo o sanción políticamente peor, pues si difícil o comprometido era responder por escrito, cuánto más lo será hacerlo de forma oral en Comisión. Aquí, por lo tanto, no sólo se satisfarán los intereses de información del Diputado o el Senador, sino que si existiese voluntad de ejercer presión sobre el Ejecutivo, podríamos decir que la pregunta asciende de categoría.

2. Las preguntas para respuesta escrita

En lo que respecta a las preguntas para respuesta escrita queremos volver a considerar las consecuencias del avance tecnológico que permite la presentación de muy elevados números de iniciativas de este tipo. Más arriba tratábamos este asunto al referirnos a los límites de su ejercicio y al obstruccionismo, ahora lo haremos considerando su utilidad y dinámica de control al Gobierno.

La tecnología ha avanzado para el controlado y para el controlador, las mismas facilidades que tiene un Senador o Diputado para “cortar y pegar” una pregunta decenas de veces cambiando tan sólo un elemento de su pregunta, las tiene el Gobierno para hacer lo mismo en su respuesta, la facilidad que tiene el parlamentario para enviar su pregunta desde cualquier dispositivo electrónico de forma sencilla y rápida, la tiene el Gobierno para responder electrónicamente recurriendo a bases de datos manejadas por nutridos departamentos administrativos. Por tanto, pese a que el obstruccionismo siempre es posible pues depende de la voluntad del parlamentario, no se incrementa a causa del avance tecnológico, sino que éste ha cambiado la dinámica del control al Gobierno. Las preguntas escritas le sirven a un parlamentario para obtener datos, cuanto más fácil sea presentar preguntas más datos se pueden obtener, datos que después valdrán al formulante para preparar otras iniciativas, como mociones, interpelaciones o preguntas para respuesta oral.

Pero además le sirven para otro objeto, más político y directo, que es poner en aprietos al Gobierno. Formular preguntas sobre asuntos polémicos obliga al Ejecutivo a pronunciarse sobre ellos, dejando constancia escrita, opiniones y manifestaciones que después el Senador o Diputado podrán esgrimir en sus argumentaciones durante el debate parlamentario.

No obstante, la utilidad no se agota en poder presionar al Gobierno por vía parlamentaria, sino también en los medios de comunicación y redes sociales. Hoy que todo puede “colgarse” en el ciberespacio a la vista de todos, un Senador o Diputado podrá mostrar al público universal cualquier debate escrito, compuesto por su pregunta y la respuesta recibida, señalando los errores, discrepancias y críticas que a ella tenga que aducir. Por eso, en el momento de la formulación los parlamentarios ya no lo hacen de cualquier modo, ni se preocupan únicamente de que el Gobierno la entienda para que le conteste lo requerido, sino que suelen incluir una exposición previa, dirigida no sólo al Ejecutivo, sino a que el tercero observador entienda de dónde trae causa la pregunta y la posición respecto al asunto del formulante. Realmente bien cumple su función de comprometer al Gobierno, pero a veces no le es necesario al Parlamentario ni siquiera que le responda, pues ya sólo el planteamiento de la pregunta le ayuda a satisfacer las expectativas del elector, que como ya vimos, ejerce presión sobre él, pues la presentación de una pregunta, adecuadamente expuesta, permite al representante mostrar al representado su interés por los problemas que le preocupan.

2. Las preguntas para respuesta oral

En el caso de las preguntas orales y de las interpelaciones éstas suponen una oportunidad de verse cara a cara con un miembro del Gobierno, de un breve debate en tiempo real. Podemos compararlo con una suerte de pugilato dialéctico, provisto de sus propias reglas y estrategias, en el que la habilidad de los oradores puede darles una victoria a los puntos o incluso por K.O.

La previsión de los reglamentos es más cerrada para las interpelaciones, pues fija que necesariamente habrá una formulación, una respuesta, réplica y réplica, fijando además los tiempos máximos de cada una de ellas sin que puedan los intervinientes modificarlo, pero deja más margen en las preguntas orales, donde se da un tiempo máximo e igual al miembro del Gobierno y al formulante, para que se lo distribuyan como deseen entre la formulación y la réplica uno, y la respuesta y la réplica el otro. Este modelo flexible pero reglado evita, por un lado, que el debate se convierta en una discusión de cantina sin orden ni concierto, con interrupciones y sin una secuencia lógica, dando un guion fácil de seguir que asegura al oyente entender perfectamente los argumentos de ambos oradores, a la vez que deja el espacio suficiente a estos últimos para exhibir sus dotes verbales.

Ambos oradores juegan con esa flexibilidad para tratar de mejorar el efecto de sus intervenciones. Por ejemplo, el formulante, que siempre inicia el debate, puede utilizar su primer turno para exponer un completo argumento, o para criticar al Gobierno o sus actuaciones, gastando buena parte de su tiempo disponible, pero aprovechando así para dar un discurso político en un escaño con gran visibilidad. También puede formular la pregunta de forma más escueta, añadiendo una exposición sobre la misma con el fin de centrar la materia y tratar de que el miembro del Gobierno responda sobre ciertos términos. Pero también puede suceder que, si el autor de la pregunta pretende poner en un apuro al Gobierno, dé por formulada su pregunta o se limite a leerla sin ninguna añadidura, reservándose todo el tiempo para la réplica, lo que le da una doble ventaja, que no revela sus cartas al miembro del Gobierno de una parte, y de otra que podrá oír la contestación antes de hacer su intervención, pudiendo contravenir lo dicho por el Gobierno y comprometerle más para la réplica, digamos que habría “jugado al contraataque”.

Pero el Gobierno también tiene sus jugadas. Puede contestar brevemente para no dar pistas al formulante sobre los argumentos que va a utilizar, reservándose la mayoría del tiempo para la réplica, sacando así partido de la gran ventaja que implica el derecho a cerrar el debate, pudiendo así no sólo responder y defender su posición, sino también rebatir al parlamentario. Cerrar el debate le permite también hacer “tiros partos”. Esta expresión propia del parlamentarismo británico tiene su origen en la caballería de los persas partos del S.I.dC, de los que decían los romanos que eran tan hábiles jinetes que podían sentarse dados la vuelta sobre la silla de sus caballos y disparar con sus arcos mientras se retiraban. Llevado al terreno dialéctico quiere significar cerrar la conversación con algún comentario irónico o mordaz, es decir, hacer comentarios al dejar la conversación sabiendo que no habrá respuesta.

En la era de la información en la que vivimos, a la que podríamos añadir “de la información digital”, todo ello viene acompañado de efectos de sonido, es decir, de los abucheos, aplausos, pateos y vítores del arco parlamentario atestado de Diputados y Senadores, que hacen las veces de hinchas de los “contendientes”, reforzando la idea del pugilato que antes sosteníamos. Desde luego que estas expresiones de reprobación o de júbilo han existido siempre, seguro que ya en la ekklesia acompañaban los argumentos

de unos y otros, y así a lo largo de toda la historia, pero hoy cobran mayor relevancia, porque no es igual leer en un diario de sesiones “(aplausos)” que oírlos subrayando un argumento o rematando una intervención.

3. Las interpelaciones

Vistas las preguntas, analizaremos las interpelaciones y su debate.

La interpelación es un instrumento a medio camino entre la pregunta y la moción o la proposición no de ley, o al menos en teoría.

De una parte porque en ambos casos el destinatario es un miembro del Gobierno, por otra porque la substanciación es prácticamente idéntica. Además la interpelación sólo tiene lugar en el Pleno y debe versar sobre asuntos de política general. Este último requisito se viene interpretando en un sentido más que libre, pues se admiten interpelaciones sobre cualquier asunto, incluso de los más concretos, como el estado de una carretera, y en realidad resulta lógico, pues dada la cantidad de sesiones plenarias que se producen en cada periodo, y que se tramitan tres interpelaciones en cada una de ellas, podría que no resultase tan fácil encontrar temas de política general suficientes para todas ellas, haciendo que su interés decayese notablemente, con lo que parece sensato que sea el interpelante quien decida qué asunto resulta más merecedor del privilegio de ser objeto de una interpelación mejor que de una pregunta. Pero es que además lleva un añadido digno de tener en cuenta, pues en el caso de que la respuesta obtenida no resulte suficientemente satisfactoria al interpelante, éste podrá presentar una moción consecuencia de interpelación. Evidentemente, el formulante nunca queda satisfecho, por muchos motivos, porque es casi un deber como oposición no estarlo, porque realmente no es fácil que oposición y Gobierno coincidan en sus diagnósticos ante un mismo problema y, fundamentalmente, porque dicha insatisfacción viene acompañada del nada desdeñable premio de una moción adicional para el próximo pleno.

La interpelación tiene un formato muy similar al de una pregunta oral, pero con tiempos de intervención más largos e inflexibles. En este caso el orador no se distribuye los tiempos como desee, sino que la formulación y la respuesta tienen un tiempo igual y fijo, al igual que ocurre con la réplica y la duplica. Esto limita en buena medida las estrategias dialécticas a las

que nos referimos en las preguntas, aunque el diálogo sigue manteniendo su importancia.

Tras una interpelación, los reglamentos de las Cámaras prevén la posibilidad de un debate posterior en el que todos los grupos parlamentarios podrían fijar sus posiciones respecto al asunto que es objeto de aquella, cosa que no es así actualmente por los acuerdos que las Juntas de Portavoces respectivas vienen adoptando, en el sentido de suprimirlo. El porqué está unas líneas más arriba, porque siempre dará lugar a una moción consecuencia de interpelación en la que se producirá un debate, que de otra forma sería reiteración del de la interpelación, pero que además es mucho más completo pues, en cuanto a que forma parte de una moción, trae consigo una votación, que es indudablemente la mejor manera de fijar su posición no sólo para los Grupos por separado sino la de la propia Cámara en su conjunto.

III. LAS SOLICITUDES DE INFORME

La Constitución recoge el derecho de los parlamentarios a recabar de las administraciones públicas los informes, los datos y documentos, que obren en poder de las mismas, que les fueran necesarios para el mejor desempeño de sus funciones parlamentarias.

Artículo 109 CE:

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 cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El Reglamento del Congreso de los Diputados refleja esta prerrogativa en el artículo 7.1:

Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

El del Senado hace lo propio en el 20.2:

Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Senadores, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Senado y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Senado, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

De la inmensa cantidad y complejidad de los asuntos a gestionar por las administraciones en la actualidad, emanan millares de informes, datos, documentos y estadísticas, todos ellos ilustrativos del origen, motivos, evolución y eficacia de la gestión de aquellos. Acceder a todo ello resulta de gran utilidad para el parlamentario, que podrá usarlos tanto para elaborar sus iniciativas parlamentarias como para armar sus argumentos, en su caso, durante el debate.

Pero aquí la clave se encuentra en la exigencia de que dichos informes, datos y demás sean útiles a sus funciones parlamentarias. La función de calificación de las Mesas de las Cámaras se complica en este caso, pues exige una valoración sobre la utilidad de los documentos solucionados para los fines a los que se prevé que vayan a obedecer.

Como siempre que se hace una interpretación sobre el ámbito de aplicación de un derecho, y más siendo el fundamental derecho de ejercicio del cargo, ésta debe ser lo más favorable posible, como vienen haciendo las Mesas desde siempre. Sin embargo, corresponde a la Mesa velar por el cumplimiento de la Constitución y del Reglamento de su respectiva Cámara, por lo que admitir todas las solicitudes de información sin excepción en una interpretación amplísima de las normas, supondría una violación de las mismas. Corresponde a los Parlamentarios ejercer el control sobre el Gobierno de la Nación, y no sobre ningún otro, sea local o autonómico. Quiere ello decir que, nada obsta a que se les soliciten a administraciones locales y autonómicas datos e informes, pero siempre que pretendan servir para la elaboración de mociones, proposiciones no de ley, proposiciones de ley y otras iniciativas similares, o bien para formular preguntas o interpelaciones dirigidas al Gobierno de la Nación.

De todo ello se infiere que aquellas solicitudes de datos, documentos o informes que versen sobre materias que no sean de competencia Estatal, difícilmente podrán responder a una necesidad de ejercicio de las funciones parlamentarias, pues el Diputado o Senador no podrán utilizarlas normalmente para elaborar una proposición de ley, ni enmiendas, sobre esa materia sobre la que las Cortes Generales no pueden legislar sin vulnerar el ámbito competencial autonómico. Tampoco le vendrían a ser muy necesarias para elaborar una moción o proposición no de ley instando al Gobierno de la Nación a hacer o no hacer algo que no es de su competencia, ni para preparar preguntas o interpelaciones sobre hechos que el Gobierno no podría haber abordado ni podrá tomar medidas futuras al respecto.

No dejan por ello de ser límites difusos y difíciles de ponderar, pero desde luego, ese requisito de utilidad habilita a las Mesas de las Cámaras para inadmitir aquellas solicitudes de información de las que resulte imposible establecer una conexión entre las mismas y el fin parlamentario al que deberían servir, o al menos, cuando la duda sea razonable, de exigir una motivación al autor justificando su solicitud.

Con ello no se pretende ejercer una función de censura política sobre los parlamentarios ni recortar sus derechos, en absoluto, sino que precisamente lo que se pretende es evitar que se pueda hacer un uso abusivo, inadecuado u obstruccionista de los mismos, con este control de carácter puramente jurídico lo que se intenta es evitar la conculcación del ejercicio de sus funciones a otras administraciones o al Gobierno, que no deben verse sometidas a un control que no les corresponde. Y con ello no nos referimos a un control parlamentario al uso y directo, sino ningún control en absoluto, pues no es tampoco función de los parlamentarios investigar sobre las actividades de otras administraciones ni fiscalizar sus comportamientos.

No significa esto en absoluto que sobre esos otros ejecutivos y administraciones territoriales, autonómicos o municipales no se pueda ejercer control alguno, sino que son la propia Constitución y las normas que la desarrollan, como los Estatutos de Autonomía, quienes han establecido otros sujetos que deben o pueden, según el caso, realizar dicho control, el Tribunal de Cuentas fiscaliza sus finanzas, la fiscalía será quien deba investigar los indicios de actividades supuestamente ilegales, y los concejales

y parlamentarios autonómicos quienes ejerzan el control político de los órganos a los que otorgaron sus confianzas.

Las administraciones a las que se soliciten estos datos tienen un plazo para contestar de 30 días, lo que constituye una garantía que evita que ésta pueda dilatar la remisión en el tiempo con la esperanza de que el parlamentario que lo pidió pierda el interés en ello o incluso cese en su cargo. Sin embargo, no existen garantías jurídicas que impliquen una sanción directa e inmediata en caso de incumplimiento. El parlamentario puede solicitar que se dé contestación a su solicitud una vez pasado el plazo previsto, pero esto no implica mayor consecuencia, en caso de continuar sin responder, que las consecuencias políticas que se puedan derivar de su falta de voluntad. Sobre la adecuación de la previsión de los reglamentos de fijar treinta días puede cuestionarse si es o no tiempo suficiente para contestar. Como en tantas otras ocasiones dependerá de la naturaleza de los datos requeridos en la petición y del fin último que ésta persiga. Con ello nos queremos referir a que, pese a no ser lo habitual, nada impide un uso obstruccionista de la prerrogativa que estamos abordando. No se trataría simplemente de una cuestión de número, como dijimos al tratar el tema de las preguntas, las administraciones hoy, por lo general, son grandes organismos que disponen de infinidad de datos y cuentan con recursos humanos y técnicos suficientes para remitir datos y evacuar informes de forma rápida y eficaz, sino que se trataría más bien de la precisión de los datos requeridos. Un parlamentario podría decidir solicitar unos datos sobre los que una administración no tenga una base actualizada o estadísticas preestablecidas (por su antigüedad, falta de interés, dispersión de las fuentes a consultar... , imaginemos que un parlamentario preguntase por el número de actuaciones que el Ministerio de Agricultura ha realizado para favorecer el deslinde adecuado de fincas olivereras de Jaén, y sus coordenadas geográficas, desde 1978), o solicitar un desglose de una base que contenga un número ingente de datos en base a un parámetro nada habitual (por ejemplo, supongamos que un parlamentario pidiese el dato de cuántos parados nacidos en Canadá que residan en Soria, llevando más de 4 años en situación de desempleo, han acudido más de tres veces a hospitales públicos solicitando atención por lesiones oculares, a la vez que estén federados en una liga amateur de bádminton. Aunque seguramente la respuesta sea cero, la administración jamás se habría planteado semejante combinación de parámetros, lo que la forzaría a cruzarlos exprefeso para responder a la solicitud) o también,

si en vez de pedir todos los datos en una solicitud, los pidiese en bloques pequeños por medio no de una sino de cientos de solicitudes, obligando a la administración a elaborar una estadística separada para cada uno de ellos. No es éste un juego sencillo para el presunto obstruccionista, pues no puede pedir datos que no obren en poder de la administración a la que se los requiera, de modo que debería acertar a demandar unos datos que la misma tenga pero en unos términos en los que sus protocolos de respuesta no le permitan disponer de forma rápida. Entra aquí otro asunto a considerar, que es la administración requerida, pues como decíamos al inicio de este punto, “normalmente” cuentan con bases de datos y medios suficientes para atender cualesquiera peticiones, digamos, normales, pero es cierto que hay administraciones muy pequeñas que no gozan de tales, como algunos municipios cuyos ayuntamientos apenas cuenten con un par de funcionarios, que pueden verse sobrepasados fácilmente con solicitudes, por su número o complejidad, a las que no sean capaces de atender protocolarizadamente. Desde luego no es fácil causar el colapso de una administración, salvo estos últimos casos que hemos visto de municipios pequeños, pero no resultaría tan difícil ralentizar el funcionamiento de un servicio administrativo si se ve obligado a invertir decenas de horas y recursos humanos a recopilar o desglosar datos que, de haberse solicitado sin un ánimo de obstruir, podrían haberse enviado apretando un botón.

La petición de informes y datos se refiere a aquellos que ya obren en poder de la administración, significa pues que los parlamentarios no podrán solicitar al Gobierno ni a otras administraciones que investiguen o hagan pesquisas sobre el asunto que preocupe al Senador o Diputado, ni tampoco que puedan encargarle la elaboración de informes sobre ello, pues ha de recordarse de nuevo que todo el contenido de esta prerrogativa es el mejor desarrollo de sus funciones, entre ellas la de controlar al Gobierno, pero no pone a las administraciones al servicio del Parlamento. Esto habilita a las Mesas de las Cámaras a inadmitir aquellas peticiones que soliciten informes, datos y documentos de los que la administración requerida no pueda disponer, ya sea porque sean datos que alguna ley prohíba compartir o porque no sean de su competencia, así como podrán inadmitir del mismo modo aquellas solicitudes que impliquen la elaboración de un informe o la recopilación de datos nuevos. No obstante, las Mesas no tienen acceso a las bases de datos de todas las administraciones y, ni aunque así fuese, podría comprobar la existencia de esos datos o informes requeridos por cada

solicitud, por no contar con los medios necesarios para tan ardua tarea, así que ante la duda, podrán las Mesas acordar la remisión de la solicitud a la administración oportuna añadiendo que ésta, sólo en el caso de disponer de lo solicitado, quedará obligada a hacerlo.

IV. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY Y LAS MOCIONES

No podemos terminar sin hacer un somero análisis de las proposiciones no de ley y las mociones.

El Reglamento del Senado establece en su artículo 174 que:

Las mociones deberán tener alguna de las finalidades siguientes:

a) Que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas.

b) Que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate.

c) Que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.

d) Que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo.

Por su parte, el del Congreso de los Diputados en su art. 194 establece lo que sigue:

1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa del Congreso, que decidirá sobre su admisibilidad, ordenará, en su caso, su publicación y acordará su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la voluntad manifestada por el Grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición.

2. Publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por los Grupos Parlamentarios hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

3. Para la inclusión de las proposiciones no de ley en el orden del día del Pleno se estará a lo dispuesto, respecto de las interpelaciones, en el apartado 2 del artículo 182 de este Reglamento.

Dejando a un lado aquellas que tienen efectos procedimentales, parece que las mociones más relevantes son las que tienen por objeto obtener un pronunciamiento del Pleno de la Cámara o de una Comisión sobre una determinada materia, o bien las que orientan la acción del Gobierno en algún sentido.

Realmente se puede decir de las mociones y proposiciones no de ley que son, como ahora se suele decir, “un brindis al sol”, su eficacia jurídica es nula y la política, en lo que a su función frente al Gobierno, cuando menos es débil. Pero sí es cierto que contienen un elemento de gran interés político, que es el debate que contienen.

Por supuesto hay que ser realistas y tener en cuenta la relevancia que estas figuras parlamentarias tienen, normalmente ni los ciudadanos ni los medios de comunicación están ávidos de los discursos que se produzcan sobre las mismas, pero sí que tienen, cada una de ellas, contenidos de fuerte interés sectorial. Queremos decir que, salvo en casos muy aislados, ningún medio se hace eco de una Proposición no de Ley o de una moción, sólo sucede así con asuntos de un grandísimo interés y siempre que simultáneamente no se esté tramitando otra iniciativa de mayor eficiencia sobre la materia, poco importa lo que se diga en una moción si a la vez se debate una iniciativa legislativa sobre el mismo asunto, aunque sea en la otra Cámara.

Pese a que no susciten un interés general, insistimos, sí que lo hacen para determinados colectivos o sectores. Es habitual que diarios locales sí informen del debate de una moción que trate un tema de especial relevancia para esa circunscripción, un municipio o comarca, o que durante el debate haya en las tribunas alcaldes o representantes de los sectores afectados, a los que además, quien trae el tema a la Cámara, suele saludar o hacer algún guiño.

Como hemos ido diciendo a lo largo de todo el texto, en esa relación compleja de control y presiones entre Gobierno, parlamentarios y electores, para los representantes poder disponer de un debate en el que demostrar a sus electores el empeño que ponen en la defensa de sus intereses tiene un gran valor.

Cierto es que en este referido juego a tres bandas falta, durante las mociones y las PNL, una de sus patas, el Gobierno, que no participa de ninguna manera en la tramitación, más que de una forma apartada y pasiva.

Las mociones y PNL, como muchas otras iniciativas e instituciones tienen un funcionamiento sustancialmente distinto del que prevén teóricamente las normas en las que se regulan. Tal y como se configura nuestro modelo parlamentario está claro que el Parlamento no orienta la acción del Gobierno, simplemente le concede la confianza y, de ahí en adelante, éste hace y deshace según le permitan las mayorías que le sustenten en cada una de las Cámaras. Teóricamente desoír los mandatos de las Cortes Generales tiene un desaconsejable efecto político sobre esa confianza, pero en la práctica difícilmente llega a ser real.

La verdad es que aunque el Gobierno no esté presente en el debate, lo están los parlamentarios del partido que le apoye, que lógicamente, por aritmética parlamentaria, son mayoría. A resultas de ello, difícil sería que cualquiera de las Cámaras apruebe una moción que critique o contradiga la acción del Gobierno.

Las PNL y mociones las presentan del mismo modo los Grupos de la oposición que los que apoyan al Gobierno. La práctica parlamentaria inveterada es que las Juntas de Portavoces establezcan unos cupos y turnos sobre las mociones que corresponden presentar ante el Pleno a cada Grupo a lo largo del periodo de sesiones o incluso de la legislatura, en proporción a su importancia numérica y compensando, dentro de una medida lógica, la mayoría del Grupo mayoritario a favor de los de la oposición. En el caso de las mociones en Comisión no se establecen este tipo de cupos, sino que son las Mesas de cada una de ellas las que, cuando deciden convocar una sesión, fijan el número de PNL y mociones de forma proporcional a los componentes de la misma, de entre las que se encuentran en el listado de asuntos pendientes, no porque sea preceptiva esta proporcionalidad, sino por un criterio de sensatez y lógica. Lo normal es que ese acuerdo se adopte sin mayores polémicas, pero en caso de que no fuese tan sencillo, la primacía del Grupo mayoritario se hará virtual a través de su mayoría de miembros en la Mesa de la Comisión y de su Presidente, que en cualquiera de las Cámaras tiene un papel determinante en la fijación del orden del día.

La forma en la que formulan estas iniciativas los grupos de la oposición y los que apoyan al Gobierno es totalmente diferente. La oposición suele tratar de comprometer la posición del Gobierno con sus mociones. Lo puede conseguir trayendo un tema que el Ejecutivo no está gestionando

adecuadamente o de una forma diferente a como lo haría el partido del grupo proponente. Es cierto que el Gobierno no va a entablar debate, pero lo hará el Grupo que le apoya, que en definitiva tiene el mismo ideario y manifestará las mismas posiciones que mantendría un Ministro. Y desde luego que los Grupos de la oposición saben que las posibilidades de que su moción resulte aprobada son muy remotas (salvo que nos encontrásemos ante un Gobierno “en minoría”), pero aun sin el compromiso que para el Gobierno suponga recibir una moción instándole en un sentido contrario a la acción ejecutiva que viene desarrollando, ya sufrirá el desgaste que le suponga el debate al que su Grupo deberá enfrentarse. La gran ventaja con la que cuenta en este debate la oposición es que gestionar, o gobernar, es más complicado que proponer, es siempre más difícil defender una gestión que un programa, lo que permite al proponente plantear soluciones que el Gobierno no pueda o quiera aplicar, quedando bien ante los interesados en la materia, a la vez que las críticas desgastan al ejecutivo que tratará, por medio del Grupo que le sostiene, de defender su posición. Por supuesto debe tenerse en cuenta que el elector también tiene, especialmente si se trata de intereses concretos y sectoriales, su propia opinión sobre la acción del Gobierno, sobre todo si no se trata de una cuestión fundamentalmente técnica sino más bien ideológica, lo que lleva a los intervinientes a tener que planificar cuidadosamente su discurso para satisfacer a “los suyos” mientras trata de convencer a “los otros”.

Frente a otro tipo de iniciativas que se sustancian sólo entre el interviniente y el Gobierno, las mociones y PNL tienen un elemento de gran estrategia política, puesto que participan todos los Grupos de la Cámara. De esa forma el tema que se plantee cobra una relevancia especial, pues obliga a posicionarse a todos los Grupos, logrando con ello que algunos de ellos erosionen su imagen frente a ciertos sectores de electores, refrenden la posición del Grupo que la planteó, o se unan a las críticas contra el Gobierno, aumentando su desgaste.

Evidentemente, las mociones y PNL presentadas por el Grupo que apoya al Gobierno son completamente diferentes, pues obviamente no pretenden desgastar al Gobierno sino todo lo contrario, poner de relieve los aciertos de su gestión. Por eso, es muy habitual que estas mociones propuestas por el Grupo progubernamental empiecen sus exhortos e instrucciones usando fórmulas como “seguir mejorando...”, “continuar con la buena gestión...”, “la Cámara manifiesta su apoyo...”. Esto permite al Grupo

que apoya al Gobierno disponer de varios turnos y muchos minutos para exponer los éxitos del Gobierno, a menudo reprochando sus fracasos a los Grupos que apoyaron a Gobiernos anteriores o a Gobiernos municipales o autonómicos, buscando también el desgaste de la oposición. Además, por medio de sus Grupos de apoyo en las Cámaras, el Gobierno puede también, gracias al debate, obligar a las demás fuerzas políticas a posicionarse respecto a muchos asuntos, haciendo su posición de oposición más incómoda, especialmente frente a su eventual electorado.

En todas estas iniciativas la participación de todos los Grupos se pone de relieve no sólo en el debate y la votación, que es muy comprometida, sino también en las enmiendas que pueden presentar. Esta figura da mayor capacidad de maniobra a todos los Grupos, que no se ven circunscritos a los términos de la iniciativa original, sino que pueden traer al debate sus propias propuestas y temas de interés relacionados. Es habitual decir que la moción o PNL pertenece al Grupo que la presenta por dos motivos, uno es que la puede retirar en cualquier momento antes de su votación, y dos, que le corresponde sólo a él aceptar o rechazar las enmiendas que se presenten a la misma, no se votan por el Pleno o la Comisión, simplemente se incluyen o no según la voluntad del Grupo autor de la iniciativa. Como decíamos, el enmendante cuenta con esta posibilidad para mostrar su interés por la materia, exponer su programa sobre ella o poner en aprietos al proponente o al Gobierno, según el caso. También puede mostrar una frontal oposición planteando una enmienda de sustitución cambiando la totalidad del texto. No cabe, sin embargo, una enmienda de rechazo total que proponga la retirada de la misma, pues para satisfacer esa posición ya está la posibilidad de votar en contra de la moción, es verdad que tendría un efecto de cara al electorado mucho más efectista el poder presentar una enmienda de devolución, pero recordemos que el objeto del Parlamento no es convertirse en un plató televisivo, sino la representación popular.

Para el Grupo “propietario” de la iniciativa aceptar o rechazar las enmiendas tampoco es cuestión baladí, pues muestra su auténtico parecer frente a una posibilidad o asunto que es de tanto interés para quien sigue el debate como la propia moción. Por supuesto, el Parlamentario usará sus dotes oratorias para tratar de rechazar determinadas enmiendas sin menoscabar su posición, aduciendo que no se corresponden con el estricto sentido de la moción que se trae a colación, que si se hubiese presentado a otro texto si la aceptarían o que entienden que su *petitum* ya está compren-

dido dentro del contenido de la moción o PNL original. También pueden rechazarla abiertamente mostrando que no la comparten en absoluto, cuando sea totalmente contraria a su ideario o interés, mostrándose así firmes y fiables ante el electorado que comulga con el texto de la moción.

En el momento de la votación todos los Grupos manifestarán su posición respecto al texto de la iniciativa con la incorporación de las enmiendas eventualmente aceptadas, concluyendo de lo mismo que la Cámara la apoya o no. En caso de que así sea y su objeto sea instar al Gobierno, le será remitida para que le dé cumplimiento (aunque como vimos no existe una obligación jurídica sino política). Si fuese buscar un pronunciamiento de la Cámara, quedará manifestado con su aprobación y publicación.

El Reglamento del Senado incluye además unas garantías sobre el cumplimiento o al menos la atención del Gobierno a las mociones.

Artículo 178

1. El Presidente de la Cámara dará inmediata cuenta al Gobierno o al órgano correspondiente de la aprobación de las mociones a las que se refieren los apartados a) y d) del artículo 174.

2. Dentro de los seis meses siguientes, el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a las mismas. Dicho informe será publicado por la Cámara.

Artículo 179

1. Si, al amparo de lo dispuesto en el artículo 174, apartado a), se aprobase una moción para que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y de acuerdo con el Ministro afectado, fijará la fecha en que ésta deberá producirse.

[...]

Son unas garantías, eso sí, muy relativas. Como decíamos, habida cuenta del sistema de mayorías parlamentarias que rigen, lógicamente, nuestro derecho, es casi imposible que se apruebe una moción con la que no convenga el Gobierno, incluso en el caso de mociones presentadas por los Grupos de la oposición que resulten aprobadas, lo son casi siempre porque el Grupo que apoya al ejecutivo la votó a favor o incluso la enmendó

o alcanzó un acuerdo de transacción sobre ella. Esto deriva en el hecho de que el cumplimiento para el Gobierno de estas mociones es muy sencillo o incluso ya esté realizado. La regularidad con la que el Gobierno cumple con este trámite es relativa. En realidad no resulta de mayor relevancia, pues las mociones planteadas por el Grupo que le apoya no están sometidas a la misma presión parlamentaria, queremos decir que, no teniendo por objeto comprometer al Gobierno, raro sería que ese Grupo se preocupe de perseguir al Ejecutivo para que justifique el cumplimiento de la misma. Sin embargo, sí que se han dado casos de Grupos de la oposición que hayan solicitado del Gobierno que informe sobre el cumplimiento de alguna moción, fuesen ellos autores o no. El objeto de tal petición es recibir ese informe, pero va más allá, pues de no recibirlo la oposición podrá afearle la conducta al Gobierno, lo que desde luego no redundaría en su mejor imagen democrática, y en caso de que el Gobierno lo remita, los datos y explicaciones que dé en él podrían ser aprovechados por la oposición para preparar futuras intervenciones, especialmente preguntas o interpelaciones.

Concluyendo, con una idea comenzamos y quisiéramos terminar con otra, que es el carácter nada crítico de todo lo expuesto. En ocasiones, señalar que algo no es como se previó, o que no responde a la idea inicial con la que se creó, es juzgado como una crítica, como la manifestación de una traición al ideal. Pero no necesariamente tiene porqué ser así, cuando el fin último de unas normas es que las cosas funcionen, que salgan adelante y obedezcan a su fin, poco importa que evolucionen por un camino que su creador no pudo anticipar. En este modelo parlamentario del que nos hemos decidido dotar, el ejercicio del control sobre el Gobierno por parte de los Parlamentarios, representantes del pueblo, se ejerce de forma eficaz gracias a que las figuras sobre las que se instituye, como preguntas, interpelaciones o mociones, han encontrado su acomodo en la realidad política en la que les ha tocado desempeñarse. Que en una sociedad fuertemente vinculada a la información continua y en tiempo real, en la que todos pueden opinar de todo y ser oídos por todos, en la que todos los actos parlamentarios están disponibles y son fácilmente accesibles, el modo en que los diferentes actores (Diputados, Senadores, Gobierno, ...) hacen uso de las herramientas que la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras les permiten, es no sólo lógico, sino mucho más satisfactorio para el electorado que el que resultaría de una concepción ideal originaria arraigada en un modelo decimonónico que tendría hoy, sin duda, un encaje poco comprensible y útil.