

LAS PREGUNTAS ESCRITAS EN LA PRACTICA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

Por ANTONIO PORRAS NADALES

SUMARIO

I. Los condicionamientos históricos.—II. Diputados y grupos parlamentarios.—III. La función de las preguntas: A) La pregunta-control; B) La pregunta-información; C) La pregunta-demanda.—III. La práctica de las preguntas escritas en el Congreso.—IV. Conclusiones.

I. LOS CONDICIONAMIENTOS HISTORICOS

El instrumento de las preguntas, cuestiones e interpelaciones (1) al Gobierno aparecen, en la práctica del régimen parlamentario, incluidas genéricamente dentro de la *función de control* de las cámaras sobre el ejecutivo.

(1) Sobre el tema: M. AMELLER: *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, París, 1964; E. BLAMONT: *Les techniques parlementaires*, París, 1958; I. BUCCISANO: *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milán, 1969; LORD CAMPION: *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Londres, 1958; LORD CAMPION-D. W. S. LIDDERDALE: *La procedure parlementaire en Europe*, París, 1955; CHESTER-BOWRING: *Questions in Parliament*, Oxford, 1962; J. DUBUC: *Les questions et l'interpellation*, París, 1909; M. FRAILE: *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Madrid, 1973; P. GALEAZZI: «Le interrogazioni parlamentari al Governo», en *Riv. de Diritto Pubblico*, 1918; I. F. GOGUEL (ed.): *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, París, 1955; S. GORDON: *Le parlement britannique*, Londres, 1957; P. HOWARTH: *Questions in the House*, Londres, 1956. A. KRAFT: *Die Politische Kontrolle der Verwaltung*, Münster, 1956; D. W. S. LIDDERDALE: *Le Parlement française*, París, 1954; T. E. MAY: *A treatise on the laws, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, 1946; F. SANTAOLALLA: «Las preguntas, instrumento parlamentario de control», en *Documentación Administrativa*, abril-junio 1978; J. SCHÄFER: *Der Bundestag*, Colonia, 1967; P. SCHINDLER: *Die Funktion der Fragestunde des Deutschen Bundestages*, *Politische Vierteljahresschrift*, 1966; J. TEMMERMAN: «Les questions parlementaires en Belgique», en *Annuaire de droit et de science politique*, 1955; UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Parlements*, París, 1966.

Su génesis histórica queda encuadrada en el mismo proceso de conformación del sistema parlamentario en cuyo esquema de organización de la vida política y de relaciones interorgánicas alcanzan su funcionalidad más específica.

Ahora bien, es evidente que, como instrumento estrictamente parlamentario, las cuestiones o preguntas al Gobierno por parte de las cámaras deberán desempeñar un papel distinto según cual sea la posición respectiva de ambos órganos en el conjunto de la actividad estatal y, sobre todo, según la posición que el propio Estado en su conjunto adopta frente a la sociedad civil.

Así, en el viejo modelo del Estado liberal fundamentalmente abstencionista, el grueso de la actividad estatal se concentra en la *función normativa del Parlamento* que debe en primer lugar «juridificar» en su forma contractual las relaciones sociales (de ahí la importancia de la labor codificadora del Estado decimonónico) y adecuar el sistema de Derecho privado a las necesidades que surgen del proceso de desarrollo capitalista, a través de la construcción del ordenamiento tributario, mercantil y bancario (2). Sólo en un segundo plano el Estado liberal desarrolla una función estrictamente ejecutiva en el ámbito de la infraestructura económica del sistema (transporte y educación pública fundamentalmente) y aun esto en forma subsidiaria a través de una labor de fomento que estimule la intervención directa de las fuerzas y capitales privados: función que en España es asumida por un solo departamento ejecutivo, el Ministerio de Fomento. De ahí que el poder legislativo en el conjunto del Estado parte de una posición predominante: la función estricta de control a través de las preguntas de los diputados al Gobierno es fundamentalmente un *control negativo* que intenta reducir la actividad estatal al ámbito estricto de la legalidad fijada por las cámaras, la cual consagra por cierto un ámbito limitado —abstencionista— de actuación gubernamental. En este sentido la actividad de control debe entenderse ciertamente como una actividad secundaria frente al predominio legislativo del órgano representativo; como una actuación *a posteriori*, que cumple una misión restrictiva del ámbito de actuación política del ejecutivo; por ello su sector natural de ejercicio y de máxima incidencia debe corresponderse con el de las materias no regladas, fundamentalmente los actos discrecionales o los actos políticos del Gobierno. De ahí precisamente que las preguntas parlamentarias aparezcan inicialmente confundidas con las interpelaciones y se desarrollen primordialmente en forma oral, dando lugar a una reproducción en miniatura de un debate político que pone en juego la respon-

(2) J. HABERMAS: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, pág. 38.

sabilidad ministerial o gubernamental ante las cámaras. Es decir, la función controladora de las cámaras constituiría inicialmente un complejo instrumental escasamente diferenciado y especializado que se desarrollaría conforme a la práctica liberal de la interpelación y discusión oral; pero, aun partiendo de una función subsidiaria en el conjunto del mecanismo de división de poderes (dado el predominio del Parlamento como órgano legislativo), la función de control a través de estos instrumentos menores tiene una mayor incidencia sobre el Gobierno dado el grueso de la materia sobre la que se desarrolla (actos políticos y no reglados) y, sobre todo, por la proximidad de las preguntas a los restantes instrumentos de control, lo que impide excluir la responsabilidad ministerial ante el Parlamento.

Ahora bien, con la crisis del Estado liberal el marco político general en que deberá desarrollarse la función de control de los parlamentarios sufre una profunda transformación. De entrada, la posición del Estado ante la sociedad parte de la constatación de la insuficiencia de los mecanismos del mercado como instrumento de autorregulación del sistema: por ello los poderes públicos deben intervenir en el plano socioeconómico a través de una actividad prestadora (subsidiaria y/o sustitutiva del mercado) que garantice un mínimo de bienestar (*welfare state*), una «procura existencial» (*daseinvorsorge*) configurando en definitiva el marco del Estado social contemporáneo.

Esta transformación en la funcionalidad del Estado va acompañada de un drástico cambio en las propias relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que tiende a producir fenómenos contradictorios: por una parte, el incremento de la actividad intervencionista del Estado y de la actuación de los poderes públicos en vía ejecutiva o prestadora de servicios, deberá determinar lógicamente un mayor desarrollo de las funciones de control parlamentario en nuevos sectores de la vida social que antes permanecían ajenos a la intervención gubernamental.

Pero a su vez este desarrollo del intervencionismo público ha venido acompañado de un cambio radical en las relaciones entre los poderes del Estado: primero, la actividad normativa ha dejado de estar monopolizada por los órganos representativos colegiados para pasar en gran parte a depender de la esfera de competencias del Gobierno, tanto a nivel de desarrollo normativo para la ejecución y aplicación concreta de las leyes emanadas del Parlamento, como en la promulgación de auténticas normas generales a través de decretos-leyes o leyes delegadas. Hasta el propio principio de legalidad entra en quiebra al desarrollarse la actividad normativa conforme a criterios de coyunturalidad y sectorialidad que contradicen el originario carácter de generalidad y permanencia de las normas jurídicas.

Pero, en segundo lugar, la propia situación política del ejecutivo ha tendido a evolucionar hacia un constante reforzamiento de la posición gubernamental frente a las cámaras: y este reforzamiento tiene, como es obvio, consecuencias inmediatas en lo que respecta a la responsabilidad ministerial ante el Parlamento. No debemos olvidar que a este nivel la Constitución española de 1978 se nos presenta como un paradigma de las tendencias históricas actuales de reforzamiento de la posición política del Gobierno: independientemente de que este fenómeno se haya originado en una dinámica de inercia institucional del anterior régimen, el resultado del establecimiento de una votación de confianza que puede ser superada por mayoría simple junto a una moción de censura que requiere mayoría absoluta, y que además debe tener carácter constructivo, configura constitucionalmente la imagen de un Gobierno reforzado, con una escasa cuota de responsabilidad política ante el Parlamento; imagen que se confirma cuando esta limitación de la moción de censura no está equilibrada por ningún tipo de limitaciones a la capacidad gubernamental de disolución de las cámaras que queda configurada como responsabilidad exclusiva —no condicionada— del Presidente del Gobierno.

Este fenómeno de centralización política en los órganos ejecutivos supone evidentemente que el Parlamento ha visto disminuir sus poderes de control sobre el Gobierno. Al margen de los grandes instrumentos de control macropolítico (confianza y censura) y en lo que se refiere a la figura de las preguntas parlamentarias que nos ocupa, esta nueva situación se ha traducido, en primer lugar, en una regresión de la importancia de las preguntas orales que repercute en la generalización de las preguntas escritas: así, en España mientras las primeras se recogían en el Reglamento de 1847, las preguntas escritas no aparecen hasta el del año 1934; igualmente, en Francia las preguntas escritas aparecen en 1909, casi medio siglo después que las orales (3); en Inglaterra en 1902, y de forma parecida en Bélgica donde se generalizan a partir de primeros de siglo. El cambio, con independencia de cualquier otra consideración, es ya de por sí suficientemente significativo: el declive de las preguntas orales supone el final de aquella «reproducción en miniatura» del debate político entre los parlamentarios y los ministros miembros del

(3) La aparición de las preguntas escritas a partir de una iniciativa de FRANCIS DE PRESSENSÉ en 1909 contó al poco tiempo con un masivo apoyo de los diputados. Sobre 1950 se presentaba una media de 4.300 por año (véase EMILE BLAMONT: «Les conditions du contrôle parlementaire», en *Rev. de Droit Public*, 1950, pág. 390). En los años sesenta esta cifra (incluyendo diputados y senadores) oscilaba sobre las 6.000 al año (véase M. AMELLER: *op. cit.*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964, pág. 10).

Gobierno: con la pregunta escrita la incidencia del debate en vivo desaparece y con él el riesgo de una votación en contra del ministro (4); el trámite se convierte en un mero expediente burocrático donde, como es lógico, las respuestas son redactadas por los servicios administrativos competentes del Ministerio, incluso sin necesidad de un conocimiento directo del asunto por parte del propio ministro. La consolidación de las preguntas escritas reviste, con la racionalización y creciente complejidad de la actividad parlamentaria, un carácter prácticamente absoluto desde el momento en que las propias preguntas llamadas orales son en realidad simples preguntas escritas con respuesta oral (respuesta que, por otra parte, el ministro puede limitarse a leer conforme el texto preparado por sus servicios administrativos).

En segundo lugar, esta transformación va acompañada de un claro reforzamiento cuantitativo de las preguntas parlamentarias en el conjunto de la actividad de las cámaras. El fenómeno es especialmente significativo en Francia a partir de la V República, cuando con la drástica restricción de los poderes del Parlamento las preguntas se convierten en la vía de escape para toda una serie de iniciativas parlamentarias (proposiciones, iniciativas, interpelaciones) que no encuentran su cauce normal de desarrollo (5). Con las

(4) De acuerdo con PIETRO GALEAZZI, la restricción de las preguntas orales es una constante en los sistemas europeos. En Francia, antes de la IV República, la presentación de una pregunta oral estaba rigurosamente condicionada a la aceptación del ministro interrogado (*loc. cit.*, pág. 75). Hoy, concluye el citado autor, la importancia de las preguntas aparece «molto diminuita in confronto dei primi tempi della vita politica parlamentare del continente europeo», traduciéndose esta restricción en «l'adozione delle interrogazioni scritte» (*loc. cit.*, pág. 84).

(5) AMELLER (*op. cit.*, págs. 106 y sigs.) afirmaba en 1964: «En vertu des dispositions de la Constitution et des décisions du Conseil Constitutionnel, les prérogatives parlementaires ont subi d'importantes restrictions, tant dans le domaine des propositions de loi que dans celui des propositions de résolution»; por ello «le droit d'initiative parlementaire c'est réfugié dans le domaine des questions». Algunas cifras sobre las proposiciones de ley presentadas y aceptadas en la práctica francesa ilustran esta realidad:

Años	Proposiciones ley presentadas	Proposiciones ley adoptadas
1956	1.607	58
1957	804	65
1959	206	1
1960	158	4
1961	157	7
1962	75	8

lógicas matizaciones el fenómeno puede considerarse generalizado a los restantes estados de las democracias occidentales: las preguntas en este sentido parecen operar como una vía de salida a las necesarias demandas del Parlamento al Gobierno ante la restricción histórica de que son objeto los grandes instrumentos del poder parlamentario. En Inglaterra, país donde en el pasado ha tenido mayor vigencia el instrumento de las preguntas, la disciplina interna de los partidos ha tendido a paralizar el ejercicio del derecho de interpelación (6). Un declive similar de las interpelaciones en Alemania ha venido compensado por el aumento de las preguntas (7). En cambio en Suecia, donde las preguntas no han conseguido diferenciarse claramente de las interpelaciones, no han alcanzado un uso tan intenso (8).

La situación actual presenta, por tanto, un panorama radicalmente distinto del que fuera el marco institucional en que tuvieron su origen las preguntas parlamentarias: por una parte, en cuanto a su incidencia política real, las preguntas son ya un instrumento «capitidismuido» que no pretende poner en juego la responsabilidad ministerial en un debate parlamentario. Por otra, al operar como una vía de expansión o escape ante la restricción de los anteriores instrumentos clásicos de poder del Parlamento (monopolio de la actividad normativa y alta capacidad de control sobre el Gobierno), experimentan un considerable desarrollo cuantitativo. Por último, y puesto que la actividad intervencionista del Estado en la sociedad está sometida a un constante proceso de expansión, el ámbito material de sectores susceptibles de un control parlamentario sufre igualmente una dinámica multiplicadora que consolida este fenómeno inflacionista.

La gran cuestión que debe plantearse a este respecto es la de si el conjunto de todos estos cambios no ha llegado a operar una auténtica y radical transformación en la propia naturaleza de las preguntas escritas y en su funcionalidad real en el marco institucional de las democracias contemporáneas.

II. DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

Pero antes de intentar responder a esta interrogante analizando la práctica de las preguntas con respuesta escrita en la actual legislatura española, es necesario señalar, siquiera someramente, la especial significación de esta

(6) G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, Paris, 2.^a ed. 1976, LGDJ, t. IX, página 417.

(7) BURDEAU: *op. cit.*, pág. 418, y SCHINDLER: *op. cit.*, en «*Pol. Vierteljahresschrift*», págs. 407 y sigs.

(8) BURDEAU: *cit.*, pág. 418, y AMELLER: *cit.*, pág. 201.

figura como instrumento de uso individual puesto al servicio del diputado aisladamente considerado.

Es bien conocido el fenómeno, característico en los Estados capitalistas avanzados, de protagonismo creciente de los partidos políticos en la vida parlamentaria. Por diversas y complejas causas de muy variado tipo (que no es éste lugar de recordar), el pluralismo político está en la práctica protagonizado, sobre todo en su ámbito parlamentario, por un reducido grupo de partidos políticos con un alto grado de organización y disciplina interna (9). Este fenómeno, peyorativamente designado como «partitocracia» ha llegado en la práctica a poner en crisis el propio mecanismo del mandato representativo de los diputados: organizados y disciplinados por los portavoces parlamentarios (*whips* o «portadores del látigo» en la expresiva denominación inglesa), aleccionados por el código manual —o digital— del líder del grupo, los diputados han visto restringida su esfera individual de actuación hasta convertirse en vulgares *back-banchers* (o «culiparlantes» en la expresión popularizada en España por Víctor Márquez Reviriego) que actúan conforme a las directrices impuestas por los órganos directivos de los partidos. En esta situación el instrumento de las preguntas escritas, que normalmente no requiere un control rígido por parte del grupo parlamentario sobre el diputado, se convierte en un campo abierto para las iniciativas individuales del parlamentario (10). Este fenómeno va a tener una importante incidencia en el desarrollo práctico de este instrumento de control: lógicamente, el grueso de las intervenciones del parlamentario individual se va a centrar sobre problemas o aspectos que conciernen directamente a su circunscripción provincial; algunas de ellas pueden encontrar cierta resonancia en la prensa y en los medios de difusión local; el parlamentario comenzará a ser requerido por grupos o sectores de su provincia para su actuación en cuestiones o conflictos relevantes, y esto contribuirá a reforzar su prestigio ante los electores (11), desarrollando una función electoralista y de asistencia social que de algún modo rompe parcialmente con los cauces habituales de la «partitocracia»: el diputado puede ser un portavoz de intereses locales-provinciales sin necesidad de pasar inexorablemente por la mediación de los órganos rectores del partido. Esta dinámica va a estar presente en gran

(9) Véase PEDRO DE VEGA (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977, Cuadernos para el Diálogo. En especial págs. 17 y sigs.

(10) Véase JORDI SOLÉ TURA: «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», en *Parlamento y sociedad civil (Simposium)*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980. En especial página 40.

(11) G. BURDEAU en el *Preface* a la obra de AMELLER: cit., 2.ª pág.

medida en la actuación de los diputados aisladamente considerados, influyendo en la propia orientación, contenido y utilización de las preguntas parlamentarias en la práctica.

Por otro lado, esta intervención individual va a carecer a menudo de objetivos políticos de amplio nivel: en su función más o menos electoralista y de asistencia social el diputado se ve obligado a «estar al día» en los problemas de su circunscripción y, por tanto, necesitado de *información* sobre la tramitación burocrática de ciertos asuntos. En este sentido, la pregunta escrita al Gobierno puede convertirse en un fácil instrumento para obviar una investigación y puesta al día de ciertos expedientes: el parlamentario puede requerir información detallada y abundante sobre determinados expedientes en tramitación, lo que convierte a la pregunta en un instrumento cómodo y útil al servicio del diputado.

III. LA FUNCION DE LAS PREGUNTAS

Se ha insistido suficientemente sobre la enorme pluralidad y variedad de objetos que pueden perseguir las preguntas parlamentarias. Dentro de esta amplitud de materias trataremos de encuadrar la variedad en un esquema funcional operativo que permita analizar comprensivamente el instrumento parlamentario en cuestión.

A) *La pregunta-control*

Constituye la figura clásica o tradicional de la pregunta parlamentaria. Es evidente que la actividad de control aparece históricamente como el bloque originario y fundamental de la institución parlamentaria (12): desde el primitivo control contra el poder de iniciativa del monarca, hasta la consolidación del parlamentarismo clásico, constituye el instrumento fundamental de la actividad de las cámaras en relación con los restantes poderes del Estado. Ciertamente, como ha señalado Mortati, el ejercicio de la actividad de control no implica una relación de supremacía del controlante sobre el controlado (13); sobre todo en el marco democrático de los Estados sociales avanzados, donde el ejecutivo ocupa un lugar preponderante en el conjunto

(12) G. BURDEAU: *Traité*, cit., t. IX, pág. 173.

(13) Véase C. MORTATI: *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1976, CEDAM, tomo II, pág. 688.

del esquema de poderes. No se trata, pues, de analizar la influencia real de las preguntas escritas como instrumento de control, lo cual dependerá ciertamente de su capacidad de suscitar las reacciones adecuadas para un ejercicio más correcto del poder, sino más bien de estudiar su funcionalidad tendencial u originaria dentro de un esquema teórico de coordinación armónica entre los poderes del Estado (14). En este plano la pregunta-control entra de lleno en el prisma de la funcionalidad originaria de las preguntas en el Estado liberal clásico: se trataría primordialmente de un control de legalidad sobre las actuaciones de la Administración, en el supuesto de que ésta no se haya ajustado estrictamente a la normativa vigente en la materia. Ejemplos no faltan en la práctica parlamentaria española (15). Entrarían de lleno en la categoría de lo que hemos denominado control negativo, puesto que se trata de una intervención *a posteriori*, ya operada la actuación de los órganos administrativos, que trata fundamentalmente de restringir o limitar esta actuación dentro del ámbito de la legalidad establecida.

Las dudas aparecerían a la hora de calificar otras posibles preguntas de control: se trataría, por ejemplo, del supuesto de un control *a priori* o control-positivo, en aquellos casos en los que se plantea no la actuación concreta del órgano administrativo, sino más bien la ausencia de actuación del mismo en relación con alguna materia en que la normativa vigente exige esa intervención. Ciertamente, en este caso nos encontraríamos fuera de la función de control en sentido estricto, puesto que no existe objeto material de esta actividad, ya que la intervención del ejecutivo —que constituye ese objeto material de la pregunta-control— no se ha producido. Por ello, y por las razones que veremos más adelante, consideraremos este subtipo incluido dentro de la categoría tercera de preguntas.

(14) MORTATI: *op. cit.*, pág. 689, y BURDEAU en el citado *Preface* a la obra de AMELLER, 1.ª pág.

(15) Véanse por ejemplo las preguntas números 309 o 326 de la actual legislatura española. Antológica como pregunta típica de control también la número 366 de Manuel Fraga el 6 de marzo de 1980 sobre restricción de ciertos derechos al antiguo Cuerpo Subalterno de Correos: «¿Qué razones jurídicas y sociales han sido tenidas en cuenta para denegar a los miembros del antiguo Cuerpo Subalterno de Correos, hoy declarado a extinguir, el derecho a participar, cumpliendo los requisitos de antigüedad y titulación, o solamente antigüedad, según los casos, en las convocatorias en turnos de promoción, para el ingreso en el Cuerpo de Auxiliares Postales de Telecomunicación (Escala de Oficiales Postales), tal como tenían reconocido por la Ley 35/1975, y como igualmente así la volvió a reconocer el excelentísimo señor Director General de Correos y Telecomunicación en su escrito de 16 de febrero de 1979?»

B) *La pregunta-información*

Su especial desarrollo en la práctica parlamentaria de los sistemas políticos contemporáneos deriva, desde nuestro punto de vista, de dos factores fundamentales.

En primer lugar, es notorio el fenómeno de la creciente complejidad y tecnificación de los sistemas de poder y administración en el mundo contemporáneo: este problema aparece incluso como una de las argumentaciones teóricas que justifican el trasvase de poderes y competencias del legislativo al ejecutivo dada la necesaria especialización y complicación técnica que exigen los sistemas actuales de gobierno. En este sentido la disponibilidad de datos o informes altamente cualificados se convierte en un elemento decisivo para justificar la adopción de decisiones que se legitiman en base a criterios de racionalidad (16) adaptados a las circunstancias materiales del caso. La información se convierte así en un instrumento de poder y su monopolio en manos de determinados organismos contribuye a reforzar su capacidad de decisión y resolución de ciertos asuntos. Por ello las fuerzas políticas de la oposición parlamentaria pretenden acceder a estos tipos de información como condición inexcusable para el ejercicio adecuado de su crítica al Gobierno.

En segundo lugar, hemos señalado ya la peculiar situación del diputado individual ante el instrumento de las preguntas escritas como un expediente para el conocimiento puesto al día de asuntos referentes a su propia circunscripción. Como señalaba Chamberlain a principios de siglo, refiriéndose a la práctica de las preguntas orales en la Cámara de los Comunes británica, la gran mayoría de las preguntas carecía por completo de interés público, por lo que el diputado podía obtener la misma satisfacción a través de una carta privada al Ministerio, o si quería demostrar su competencia ante sus electores, de forma escrita (17). En efecto, la pregunta-informe del diputado individual en relación con asuntos de su circunscripción carece en general de trascendencia pública y podría normalmente ser sustituida por una gestión personal del diputado en los propios organismos ministeriales competentes. Hay que suponer que, sobre todo para los diputados miembros de partidos en la oposición, esta gestión personal podría chocar con ciertos

(16) En general sobre el concepto de racionalidad vinculado al poder político, el clásico *Economía y Sociedad* de MAX WEBER, México, 1944, FCE, t. I, págs. 603 y siguientes y, sobre todo, t. II, págs. 1047 y sigs.

(17) Véase A. ESMEIN: *Elements de Droit Constitutionnel français et comparé*, 3.ª ed., Paris, 1903, Larose, págs. 814-15.

obstáculos o inconvenientes, por lo que el recurso a la pregunta cuenta con las ventajas de la facilidad y la comodidad.

Dentro de este segundo tipo podríamos precisar la existencia de tres subtipos diferenciados:

a) Una primera categoría más próxima a la figura anterior de la pregunta-control trataría fundamentalmente de requerir qué datos, informes o criterios se han tenido o se están teniendo en cuenta en la resolución de un determinado expediente (18).

b) Un segundo tipo que podríamos considerar el más clásico ejemplo de la pregunta-informe sería la destinada estrictamente a requerir datos o informaciones en poder de la Administración: puede tratarse del conocimiento de fuentes documentales, estudios o investigaciones; o puede también tratarse de obtener un conocimiento exacto de las actuaciones ya realizadas por la Administración en cierta materia, a través de informes estadísticos que deberán realizar o resumir los servicios administrativos del Ministerio. En este segundo subtipo merece la pena recordarse algunas preguntas típicas formuladas en la legislatura actual por el diputado socialista Ciriaco de Vicente (19).

c) Por último, como categoría más usual para las preguntas de los diputados individuales en relación con asuntos que interesan exclusivamente a su circunscripción, deberíamos señalar la existencia de supuestos de preguntas destinadas exclusivamente a conocer la situación actual de un asunto en tramitación, normalmente de una estricta dimensión local.

(18) Por ejemplo, la pregunta número 365 de 23 de mayo del 79 formulada por María Victoria Fernández España, de Coalición Democrática, repetición de otra formulada en 27 de septiembre del 78 y considerada insuficientemente contestada, a propósito de las investigaciones sobre provocación de incendios forestales:

«...desearíamos conocer cuántos expedientes de investigación de incendios se han abierto, qué porcentaje respecto a los que se consideran intencionados representan, y cuántas personas han sido declaradas responsables de éstos en los últimos años.» O aún más típica la número 43 de 5 de junio del 79 de Carro Martínez, del mismo grupo parlamentario, que pregunta: «¿Qué criterio va a seguirse con los funcionarios de la Administración local, que durante dieciocho años han estado cotizando a su Mutuality Nacional por 14 mensualidades y que en la actualidad por imperativo del RD 264/1979, sólo cotizan por doce?»

(19) Una muestra, la número 513 de 15 de febrero del 80 donde el socialista Ciriaco de Vicente pregunta:

«1. ¿Cuántas son las empresas de la región de Murcia morosas a la Seguridad Social al 31-XII-1979 en los distintos regímenes, incluyendo en ellas las que se han acogido al sistema excepcional de moratoria?

2. ¿Cuál es el importe total de las deudas a la Seguridad Social al 31-XII-1979 en los distintos regímenes de las empresas de la región de Murcia?

C) *La pregunta-demanda*

Por último, hemos dejado conscientemente para el final aquella categoría de preguntas que presentan en nuestra opinión un carácter más innovador: las que están encaminadas a requerir una determinada actuación de la Administración, sea en el plano normativo o en el meramente ejecutivo (20).

Su aparición y generalización en la práctica parlamentaria supone efectivamente una auténtica inversión de los presupuestos que orientaban la actuación de los parlamentarios en el uso de sus instrumentos de control sobre el ejecutivo. La actividad de *control*, por su propia naturaleza, implicaba una función restrictiva o limitadora de la actuación de la Administración a la que se procuraba reducir al ámbito estricto de la legalidad. Ahora, por el contrario, el marco normativo del ordenamiento estatal impone al ejecutivo una infinita pluralidad de obligaciones de actuación concreta, de prestaciones de servicios, incluso de desarrollo normativo de leyes emanadas de los órganos colegiados. Es posible, pues, desarrollar un nuevo tipo de control-positivo que intervenga contra la posible omisión de los poderes públicos y que ataque posiciones abstencionistas o retardatarias exigiendo una respuesta inmediata a determinadas situaciones de necesidad social, la aceleración de la máquina burocrática o la ejecución de nuevas obras y servicios demandados por las bases sociales del sistema.

Hay que destacar que el propio marco normativo regulador de las preguntas escritas en España, el Reglamento del Congreso de los Diputados,

3. ¿Cuántas empresas de la región de Murcia se han acogido al sistema excepcional de moratoria para deudas a la Seguridad Social? ¿Cuál es su distribución entre los distintos regímenes de Seguridad Social (General, Autónomos, Mar, Agrario, etc.)?

4. ¿Cuál es el importe total de la deuda en cada uno de esos regímenes, correspondiente al total de las empresas de cada régimen que se han acogido en la región de Murcia al sistema excepcional de moratorias a la Seguridad Social?

5. ¿Cuántas empresas de la región de Murcia se encuentran sometidas en las Magistraturas de Trabajo de la misma, a expedientes de exacción de cuotas en vía de apremio por débitos a la Seguridad Social en los distintos regímenes?

6. ¿Cuál es el importe de las deudas a la Seguridad Social en los distintos regímenes de las empresas de la región de Murcia sometidas a expedientes de exacción de cuotas en vía de apremio?»

(20) Aunque no es ciertamente una categoría diferenciada expresamente por la doctrina, a ella parece referirse implícitamente de pasada AMELLER cuando afirma cómo la pregunta «permet aux représentants du peuple defaire connaître leurs sentiments ou ceux de leurs électeurs dans toutes les matières qui leur semblent exiger une intervention du pouvoir (subrayado mio), *op. cit.*, pág. 106.

contempla en su artículo 128.2 este supuesto cuando define a la pregunta como «la simple cuestión planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno, o si es exacta, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o *si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema*» (subrayado mío). Este artículo está tomado casi textualmente del artículo 111 del anterior Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, luego convertido con ligeras modificaciones en el 128.2 del vigente Reglamento italiano de 18 de febrero de 1971 —que precisaba, frente al anterior, que la pregunta debía ser planteada por escrito (21)—. Ciertamente, el término «tomar una providencia» es lo suficientemente genérico y ambiguo como para que hasta el presente no se haya considerado como un supuesto-modelo para una subcategoría específica de preguntas parlamentarias. En este sentido será la práctica real la que determine la operatividad concreta y efectiva de este tipo de preguntas escritas; a ello nos referimos en el siguiente apartado. Por ahora señalemos la posible clasificación en que puede desarrollarse esta categoría de preguntas-demanda:

a) La intervención del diputado puede estar dirigida en primer lugar a requerir la actuación del ejecutivo en un asunto concreto sobre el cual no exista previsión normativa alguna: se trataría entonces de la pregunta-demanda o pregunta-insumo en su forma más pura.

b) Cabe en segundo lugar que se trate de requerir esa actuación de los órganos administrativos en asuntos o materias en las que el ordenamiento jurídico ha previsto y regulado dicha intervención. Sería el supuesto más característico de control-positivo por omisión, y en este sentido la pregunta del diputado se orienta hacia la realización efectiva de las previsiones normativas del sistema, como una instrumentación complementaria sobre las perspectivas de actuación de la Administración. No es necesario insistir en la importancia de este instrumento en un Estado social que establece constitucionalmente la responsabilidad de los poderes públicos en la promoción de las condiciones de efectividad de la libertad y la igualdad de individuos y grupos, y en la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio pleno, así como la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

c) En tercer lugar pueden aparecer subtipos de preguntas-demanda dirigidos simplemente a exigir la aceleración en la resolución de determinados asuntos que se encuentran en fase de tramitación. En este caso el objeto

(21) Véase *Il nuovo Regolamento della Camera dei Deputati*, ilustrato con i lavori preparatori, Servizio documentazione e statistiche parlamentari, Camera dei Deputati, Secretariato Generale, págs. 986 y sigs.

que se trata de controlar es la lentitud de la maquinaria administrativa y burocrática, y tan sólo en algunos casos se solicita un adelanto sobre los criterios que van a regir la actuación de la Administración en el asunto en cuestión [aquí nos aproximaríamos al subtipo *a*) de las preguntas-informe anteriormente señaladas].

d) Y, por último, debemos reseñar una cuarta categoría de preguntas-demanda: aquellas en que la no intervención de la Administración se fundamenta en la ausencia de un desarrollo normativo suficiente y adecuado, desarrollo normativo que normalmente compete al propio poder ejecutivo. Aquí el parlamentario requiere al Gobierno para que emane los correspondientes reglamentos, órdenes ministeriales, etc. (22), que permitan atender determinados intereses o demandas colectivas en situación de expectativa. Aunque de menor importancia cuantitativa, este tipo de preguntas es la que presenta mayor significación en el plano estrictamente jurídico. Tienen como es lógico especial importancia en el ordenamiento español actual situado en una fase de transición y de cambio muy profundos. Así, aparecen preguntas escritas que reclaman al Gobierno la presentación de proyectos de ley más o menos prometidos en el calendario programático (23); o incluso algunas que reclaman derogación o modificación de algún articulado de la normativa vigente (24).

Es evidente que desde el punto de vista constitucional las preguntas que demandan al Gobierno la presentación de proyectos de ley constituyen un recurso atípico en cuanto supone una renuncia al derecho de proposición de ley del artículo 92.2 del vigente Reglamento del Congreso. Su aparición debe entenderse como una consecuencia de las restricciones prácticas que la mayoría gubernamental pone a las proposiciones procedentes de los grupos de la oposición. Tiene mayor coherencia, en cambio, la instrumentación de las preguntas como demandas de desarrollo normativo en vía reglamen-

(22) Un ejemplo típico, la número 815 de Julio Busquets, del grupo socialista catalán, en materia de Defensa, y de fecha 14 de mayo del 80, que pregunta:

«1. ¿Cuándo va a ser publicado el Decreto que apruebe la reforma de los artículos del Reglamento de la Ley General del Servicio Militar, que desarrolla el art. 30 de la Ley 55/1968, que ha sido modificado por la Ley 36/1979?»

2. ¿Por qué no se da una Orden ministerial que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 36/1979, extienda las prórrogas de primera clase a los mozos que tengan hijos, con independencia de su estado civil, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 36/1979, a fin de solucionar los casos que puedan presentarse, hasta que el Decreto de modificación del Reglamento sea aprobado?»

(23) Como las números 188, 333, 637, 653, 823, 889, 915, 939, etc.

(24) Como las números 656, 704, 796, etc. Siendo muy significativas las del ya citado diputado socialista Julio Busquets en materia de Defensa.

taria o como solicitudes de rectificación, modificación o derogación de puntos concretos del articulado en materia de constitucionalidad o vigencia dudosa.

III. LA PRACTICA DE LAS PREGUNTAS ESCRITAS EN EL CONGRESO

Para estudiar el funcionamiento real de las preguntas con respuesta escrita en el sistema parlamentario español hemos procedido a un estudio estadístico de las primeras mil preguntas de la actual legislatura ordinaria 79-83, que abarcan desde abril de 1979 hasta julio de 1980. Junto a otros datos, hemos extraído de cada una cinco variables de interés para nuestro objetivo:

- a) Partido a que pertenece el diputado que realiza la pregunta.
- b) Materia sobre la que versa, realizando un encasillamiento en siete categorías:
 1. Materias de carácter sociolaboral.
 2. Materias de contenido económico, fundamentalmente referido a cuestiones de infraestructura y equipamiento.
 3. Materias de contenido estrictamente político.
 4. Cuestiones de orden público.
 5. Preguntas referentes a cultura y educación.
 6. Sanidad y asistencia social.
 7. Otras.
- c) Ministerio al que se dirige la pregunta, sea directamente por el propio diputado o a través del Gobierno que encarga la respuesta a un determinado departamento.
- d) Ambito o dimensión espacial de la pregunta, con una triple categoría:
 1. Preguntas de ámbito provincial o inferior al provincial (local o comarcal).
 2. Preguntas de interés general para todo el territorio nacional.
 3. Preguntas referidas al ámbito de alguna comunidad autónoma.
- e) Carácter de la pregunta; en principio utilizando la clasificación que hemos dejado señalada: preguntas-control, preguntas-información y preguntas-demanda. Lógicamente en esta última variable cabe la superposición de dos y hasta de las tres categorías en una misma pregunta, e incluso podemos decir que esto es relativamente frecuente puesto que los diputados intentan apurar al máximo la oportunidad de obtener la mayor cantidad de datos en las respuestas gubernamentales.

A partir de aquí los resultados obtenidos pueden resumirse como sigue (véase cuadro). De entrada queda perfectamente confirmada la mayoritaria instrumentación de las preguntas escritas por parte de los diputados individualmente considerados al servicio de intereses de *ámbito provincial o subprovincial*. Las afirmaciones de Jordi Solé Tura (25) aplicadas en principio a las coordinadas coyunturales del período constituyente, tienen ya una significación generalizada que parece coincidir con la propia naturaleza operativa de este instrumento parlamentario. Las preguntas escritas catalogadas en la categoría local-provincial suponen más de la mitad del total, exactamente 507, mientras que aquellas cuyo objeto se concreta en el *ámbito espacial de una comunidad autónoma* escasamente superan el 10 por 100 (116 según nuestro cómputo), lo que parece demostrar la escasa importancia de las preguntas como instrumento de canalización y representación de intereses territoriales: en todo caso la mayor utilización de las preguntas concretadas sobre el ámbito de una comunidad autónoma corresponde a diputados catalanes y vascos, por este orden, y no necesariamente de las minorías nacionalistas respectivas.

La categoría restante de preguntas que podemos calificar como de *ámbito general* se aproxima al 40 por 100 del total (377), abarcando las más variadas materias: es frecuente que en este apartado aparezcan diputados pertenecientes al *staff* directivo de los respectivos partidos. Excepcionalmente podemos suponer que algunas series de preguntas de interés local-provincial son sugeridas a los parlamentarios por su propio partido: por ejemplo, el grupo de preguntas números 403 a 411 que interrogan en bloque sobre la situación de la asistencia sanitaria en un grupo de provincias, parecen demostrar una cierta coordinación más o menos centralizada por parte del PSOE. No creemos en todo caso que ésta sea la regla más común, ya que la dispersión y variedad de contenido de las preguntas inducen a confirmar la independencia del diputado individual en la mayoría de los supuestos.

Por lo que respecta a la afiliación de los parlamentarios interrogantes no debe ser ninguna sorpresa el predominio absoluto del PSOE con 618 preguntas formuladas en esta serie (26). Habría que reconsiderar en este

(25) Véase nota 10.

(26) El predominio de las preguntas formuladas por la oposición es una constante en la mayoría de los regímenes europeos. En Suecia (año 1955) de un total de 132 preguntas 23 fueron planteadas por los grupos de la mayoría y 109 por la oposición; en la tercera legislatura de la V República Francesa de un total de 482, son propuestas por los grupos de la mayoría 86 y 396 por la oposición. Porcentajes similares en Italia, Bélgica, Alemania o Gran Bretaña. Véase J.-C. COLLIARD: *Les régimes parlementaires contemporains*, París, 1978, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, págs. 249-50. También AMELLER: cit., págs. 184 y sigs.

EXTRACTO DE RESULTADOS

Primeras mil preguntas del Congreso. 1.ª Legislatura ordinaria. Respuesta escrita (1)

Clasificación

<i>Materias</i>	Sociolaboral 85	Económico 367	Político 63	Cultura 167	Orden público 45	Sanidad 200	Otras 73	
<i>Dimensión</i>	local-provincial 507		General 377		Comunidad autónoma 116			
<i>Partido</i>	PSOE 618	UCD 71	PCE 103	CD 111	Min. Cat. 71	Min. Vasca 6	PSA 9	Gr. Mixto 11
<i>Carácter</i>	Pregunta-información 401 (27,79 por 100)		Pregunta-demanda 679 (47,0'5 por 100)		Pregunta-control 363 (25,16 por 100)			
<i>Ministerio</i>	Sanidad y Seguridad Social		181	Trabajo		23		
	Obras Públicas y Urbanismo		115	Hacienda		22		
	Agricultura		99	Universidades		19		
	Educación		95	Justicia		15		
	Transportes y Comunicaciones		84	Comercio y Turismo		14		
	Gobierno		82	Exteriores		13		
	Cultura		74	Economía		12		
	Industria y Energía		54	Administración Territorial		12		
	Interior		45	Presidencia		11		
	Defensa		30					

123

(1) En algún supuesto excepcional en que la pregunta pasa a Comisión o no tiene respuesta por alguna otra razón, se han computado las preguntas 1.000 y 1.010.

punto la afirmación de Burdeau, según la cual el sistema de bipartidismo tiende a generar un cierto decaimiento de las funciones de control del Parlamento (27), aunque ciertamente este no es el supuesto de nuestro sistema, mal que los resultados de las elecciones de 1977 pudieran haber hecho pensar lo contrario. En todo caso tampoco existe una correspondencia clara entre la proporcionalidad de la representación parlamentaria y la incidencia de las preguntas: el dato es evidente cuando el grupo derechista de Coalición Democrática supera por 111 preguntas contra 103 al PCE; este último, sin embargo, sufre una evolución peculiar que parece orientada a un desarrollo creciente de esta actividad parlamentaria: así, en la primera mitad de la serie los comunistas presentan 39 preguntas frente a 64 en las posteriores 500 computadas. En cuanto a las minorías nacionalistas sólo destaca por su mayor participación el grupo catalán con 71 preguntas presentadas frente a las 6 del grupo vasco, 9 de los andalucistas del PSA y 11 del Grupo Mixto. En todo caso los catalanes se equiparan al grupo mayoritario centrista, cuyas preguntas en general suelen tener escaso carácter de preguntas-control orientándose fundamentalmente hacia las preguntas-informe o preguntas-demanda (en este último caso a nivel local-provincial fundamentalmente).

Mayor interés tiene, en cambio, la clasificación por *materias* sobre las que versan las preguntas escritas, es decir, el estudio de los sectores concretos de la vida social sobre los que se orienta mayoritariamente el interés de los diputados al plantear las preguntas escritas. A este nivel destaca por encima de las restantes las preguntas catalogadas en la categoría de *asuntos económicos*, referidos fundamentalmente a política infraestructural, de equipamientos, y política industrial sectorial, que suponen en total 367 sobre las 1.000 computadas. Con independencia de cualquier otro dato, este grupo de preguntas, que supera con creces un tercio sobre el total, nos indica la ubicación de las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española dentro del marco de un Estado típicamente intervencionista, en el cual la orientación del capital por razones político-estructurales hacia sectores que han sido descuidados por la economía autónoma de mercado, y el mejoramiento de la infraestructura material —comunicaciones y viviendas en especial— (28) aparecen como objetivos prioritarios de la actuación estatal. La alta clasificación de este sector de preguntas se aclara si tenemos en cuenta la ordenación de ministerios encargados de contestar en estas materias: el grupo de departamentos económicos que engloban esta mayoría

(27) *Traité*, cit., t. IX, pág. 175.

(28) J. HABERMAS: *Problemas de legitimación...*, cit., pág. 52.

sería, por este orden: Obras Públicas, 115 contestaciones; Agricultura, 99; Transportes y Comunicaciones, 84; Industria y Energía, 54; Comercio, 14. Destaquemos que de la ordenación ministerial parece desprenderse el carácter localizado y concreto de los sectores económicos sobre los que se interroga, desde el momento en que el Ministerio de Economía, encargado de la planificación y ordenación macroeconómica global sólo contesta en 12 ocasiones. Igualmente queda relativamente clara la escasa importancia de la presencia económica española en el marco supranacional, dentro de lo que Harbermas llama «fortalecimiento de la capacidad competitiva nacional, organización de bloques económicos supranacionales, aseguramiento imperialista de la división internacional del trabajo, etc.» (29), desde el momento en que el Ministerio de Comercio sólo contesta a 14 preguntas. En cambio, parece demostrarse el predominio del sector agrario dentro del conjunto económico nacional puesto que el Ministerio de Agricultura ocupa el segundo lugar en este bloque con sus 99 respuestas. El grueso de las intervenciones parlamentarias en materia económica se centra, pues, como hemos repetido, en temas de infraestructura y equipamientos (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 115 contestaciones, y Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 84), de los que debemos destacar los referidos a autopistas, carreteras y red viaria con 54 preguntas. La política industrial sectorial englobaría sobre todo en las 54 contestaciones del Ministerio de Industria y Energía. Igualmente merece la pena señalar el interés por el resarcimiento de los costes materiales de la producción en materia de medio ambiente, lucha contra la contaminación y calidad de vida, donde contabilizamos hasta 51 preguntas formuladas por los parlamentarios.

El segundo capítulo en importancia cuantitativa, dentro de esta clasificación por materias, es el catalogado dentro del apartado de *Sanidad y asistencia social*, que señalaría la función de resarcimiento de los costos sociales y materiales que genera la producción privada, y el mejoramiento de la infraestructura sanitaria, característica de los Estados intervencionistas en el capítulo tardío (30): este grupo supone 20 por 100 del total. En concreto, el tipo de preguntas que se refieren a la construcción, funcionamiento y mejor servicio de los centros hospitalarios (sea a nivel provincial, comarcal o local), constituyen el capítulo específico más extenso del total estudiado con más de noventa preguntas, lo que no deja de ser un claro indicio de la preocupación que despierta la situación de la asistencia sanitaria en nuestro país: una mayoría de ellas aparecen precisamente dentro de la categoría de preguntas-

(29) *Ibidem*, pág. 52.

(30) *Ibidem*.

demanda, en las que el objetivo final de los representantes parlamentarios es asegurar una mejor protección de la sanidad nacional y una más adecuada asistencia.

En segundo lugar, dentro de este capítulo se incluyen el grupo de preguntas relativas a cuestiones de asistencia social, a disminuidos, jubilados, inválidos, etc.: en total, según nuestro cómputo, ascienden a cerca de 70 preguntas. Las cifras coinciden globalmente con la cuantificación de respuestas por ministerios: el de Sanidad y Seguridad Social que es el encargado de las contestación en este ámbito es el Ministerio más ocupado con estas cuestiones de todo el Gobierno, con un total de 181 respuestas por escrito.

Por último, el tercer gran grupo de materias que centran mayoritariamente el interés de los diputados lo constituye el clasificado en el epígrafe de *Cultura*, con 167 preguntas. Su contestación corresponde principalmente a los Ministerios de Educación y de Cultura, que responden, respectivamente, en 95 y 74 ocasiones. En menor medida el Ministerio de Universidades e Investigación es requerido en sólo 19 ocasiones. Dentro de este grupo tienen una significación mayoritaria las preguntas referidas directamente a materias de educación y enseñanza, con 77 computadas; en menor medida, las relativas al fomento general de la cultura (en asuntos como bibliotecas, museos, etc.) con 24 preguntas; las de radio y televisión con 23; las que interesan la protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico con 13, y un resto muy variado que toca cuestiones referentes a situaciones del personal docente, deporte y cultura física, etc.

Hasta aquí los tres capítulos fundamentales de materias, que agrupan en total casi las tres cuartas partes de las preguntas escritas durante este período. El siguiente apartado corresponde al de las *materias sociolaborales*, por debajo del 10 por 100: por su naturaleza, estas 85 preguntas podrían encuadrarse dentro del grupo de las materias económicas puesto que constituyen un capítulo próximo y muy específico. Su mayor incidencia se centra en cuestiones de empleo y conflictividad laboral. En todo caso el hecho de que constituyan una categoría minoritaria puede significar acaso que el instrumento de las preguntas escritas no sea el más idóneo para la intervención de los diputados en esta materia; acaso serviría también para demostrar que en la resolución de los problemas de tipo sociolaboral no son los grupos parlamentarios el instrumento de mayor protagonismo, sino probablemente los sindicatos o asociaciones profesionales, que suelen tener otros cauces de actuación más operativos.

A partir de aquí, los grupos de preguntas por materias catalogadas que ocupan un lugar minoritario son precisamente aquellos que en teoría deberían corresponderse con las materias clásicas de control político del Parlamento

sobre el Gobierno; es decir, las *materias políticas* —63 preguntas— y de *orden público* —45—, cuyas cuestiones más destacadas parecen corresponder a asuntos de seguridad ciudadana y a la recuperación de derechos y situaciones de la época de la II República y guerra civil. Sólo en supuestos concretos y excepcionales aparecen las preguntas sobre cuestiones políticas de alto interés y urgencia destacada, ante actuaciones abusivas de la Administración —fundamentalmente de los gobernadores civiles— en materia de suspensión de reuniones o manifestaciones, actuación de las FOP, aplicación abusiva de la Ley Antiterrorista o violación del ámbito de autonomía de los entes territoriales menores. Repetimos que se trata de preguntas absolutamente excepcionales y que en el período que estudiamos probablemente nos bastaría para contarlas con los dedos de las manos, lo cual no prejuzga ciertamente que desde el punto de vista cualitativo puedan tener la máxima importancia. En términos aproximados las respuestas a estos grupos se corresponden con las contestaciones del Gobierno —82 en total— y del Ministerio del Interior —45—. Quedaría por investigar hasta qué punto estas materias son controladas, en cambio, mayoritariamente por preguntas con respuesta oral o interpelaciones.

Por último, en el capítulo residual de la clasificación de «Otras materias» deberíamos acaso destacar las relativas a organización militar (30 contestaciones del Ministerio de Defensa) referentes fundamentalmente a situaciones de personal y en las que el protagonismo individual parece corresponder al diputado socialista, ex miembro de la Unión Militar Demócrata, Julio Busquets.

Para terminar nuestro análisis de resultados deberíamos reseñar las cifras relativas al *carácter* de las preguntas formuladas: ciertamente, como ya hemos advertido, en este caso nuestro cómputo rebasa la cifra de las mil preguntas estudiadas porque es frecuente que en una misma pregunta se planteen diversas series de cuestiones de distinta naturaleza, donde pueden llegar incluso a superponerse los tres tipos de preguntas clasificadas. En todo caso, sólo cabe destacar la considerable importancia de las que hemos calificado como preguntas-demanda, aquellas que van dirigidas a requerir algún tipo de actuación de la Administración, que porcentualmente suponen casi un 50 por 100. Las otras dos categorías (preguntas-informe y preguntas «clásicas» de control en sentido estricto) se reparten casi equitativamente las dos cuartas partes restantes.

Aproximándonos a unas primeras conclusiones de tipo general parece evidente que en la realidad de la práctica parlamentaria española la funcionalidad de las preguntas escritas se corresponde con un marco bastante distinto de lo que sería la originaria función de control en sentido estricto.

Ciertamente existen casos concretos en que las preguntas escritas se utilizan como auténticos instrumentos de control, incluso supuestos en que la pregunta no se refiere a una determinada y específica actuación de algún servicio administrativo, sino que se propone la fiscalización de todo un programa general de acción ministerial, como, por ejemplo, la pregunta número 984, formulada por la diputada Eulalia Vintró, del grupo comunista, que revisa el cumplimiento global de los proyectos generales del Ministerio de Educación. En todo caso la mayor acumulación del tipo pregunta-demanda, que tienden a requerir la actuación de los órganos ejecutivos, concentradas en sectores típicos de la actividad prestadora o intervencionista del Estado (infraestructura económica, sanidad y asistencia, educación), y situadas preferentemente en un ámbito local-provincial, configuran las coordenadas o líneas maestras de la funcionalidad real de las preguntas escritas en nuestro sistema parlamentario; y no existen en este punto grandes diferencias entre las preguntas de la oposición y las procedentes del grupo mayoritario centrista, salvo en la intensidad y frecuencia de su utilización. Esto supone, por tanto, que la actividad de los representantes parlamentarios en este ámbito se encuentra encardinada en el marco general de un Estado intervencionista, operando como un elemento de estímulo, promoción y demanda sobre la actividad prestadora de los organismos públicos. Interesa destacar igualmente cómo este instrumento se orienta mayoritariamente hacia el desarrollo y aplicación práctica de los llamados principios rectores de la política social y económica recogidos en el capítulo III del título I de la Constitución de 1978: especialmente la promoción del desarrollo económico, pleno empleo y formación profesional (art. 40), defensa de la asistencia social y la seguridad social (arts. 41, 49 y 50), protección de la salud pública y la educación física (art. 43), acceso y promoción a la cultura (art. 44), defensa de los recursos naturales, medio ambiente y calidad de vida (arts. 45 y 51), conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46), etc. En este orden de cosas la actuación parlamentaria parece configurarse como un medio de reforzamiento de la protección —relativamente escasa— de esta parte de la Constitución, regulada en el artículo 53.3 de la misma, precisamente allí donde su incidencia puede ser más inmediata por su mayor proximidad con los intereses de los individuos, es decir, en el plano de la actuación de los poderes públicos en la esfera más próxima a los ciudadanos, el ámbito local-provincial. Hasta las mismas preguntas que tienden a requerir del Gobierno la presentación de determinados proyectos de ley se orientan en este plano de realización efectiva de tales principios rectores de la vida política, social y económica, puesto que esta legislación positiva permitirá la alegación en defensa de tales derechos ante la jurisdicción or-

dinaria (art. 53.3, párrafo final). Así, la pregunta número 172, en materia de deporte (art. 43.3 de la Constitución), la 637 y la 652, que requieren la presentación de una ley de emigración (desarrollo del art. 42 de la Constitución), la 692 en defensa de inválidos y disminuidos físicos (art. 49), la 823, que requiere la presentación de una ley del Patrimonio nacional (en el marco del artículo 46 de la Constitución), la 915 que demanda una ley de cooperación, la 961 en materia de enseñanza musical, etc.

En esta línea de desarrollo de la actividad parlamentaria en el capítulo de las preguntas con respuesta escrita es evidente que en gran medida la *eficacia* de la pregunta no viene determinada estrictamente por la significación de la contestación formulada por el Gobierno o departamento ministerial competente: el verdadero resultado de las preguntas-demanda, capítulo mayoritario, debe verse en el estímulo real sobre la actividad prestadora y ejecutiva de la Administración. La contestación del Gobierno sólo realiza cumplidamente su misión en el apartado de las preguntas-informe y podemos afirmar que los datos ofrecidos por el Gobierno o ministerios competentes suelen dar respuesta cumplida a los requerimientos de los diputados en esta categoría de preguntas. Otra cosa es ciertamente la contestación del Gobierno en el apartado de las preguntas-control: aquí no puede darse por supuesto esa buena fe del diputado interrogante que conformaría lo que Burdeau llama «el marco idílico» de esta actividad (31) de control. Por el contrario, como señala este autor, el objeto de la pregunta en estos casos no suele ser la clarificación del tema en cuestión, sino más bien intentar comprometer al ministro responsable en un asunto en que su actuación ha podido ser censurable. En este sentido es lógico que las respuestas ministeriales suelen ser evasivas o prácticamente inexistentes, aunque, en palabras del mismo Burdeau, pueda tratarse «d'un silence aussi significatif qu'une réponse explicite» (32).

IV. CONCLUSIONES

Con lo hasta ahora visto creemos que puede afirmarse, sin riesgo de caer en aseveraciones precipitadas, que las preguntas con respuesta escrita no constituyen en la práctica parlamentaria española un instrumento típico de control conforme al sentido característico que se atribuye a esta función en la doctrina constitucional más clásica. La existencia, con un carácter marginal y excepcional, de algunas preguntas «modélicas» de control sobre el

(31) En el *Preface* citado al libro de AMELLER cit., 2.º pág.

(32) *Ibidem*.

ejecutivo no debe hacernos ocultar la realidad de que mayoritariamente (en más de las tres cuartas partes) este instrumento parlamentario es utilizado por nuestros diputados, bien como una demanda para solicitar cifras, informes, datos u otras informaciones en poder de la Administración, o bien como un requerimiento sobre el ejecutivo para estimular y canalizar su actividad normativa o prestadora en el marco más característico de un Estado social intervencionista, o «procurador» de las mínimas condiciones existenciales de la sociedad.

En el primer caso (preguntas-informe) sólo en un sentido muy relativo podría afirmarse que las preguntas escritas actúan como un elemento de limitación o control sobre el poder del Gobierno, en el supuesto de que una política de «luz y taquígrafos», de puertas abiertas e información total a la oposición sobre los asuntos gubernamentales, pueda servir para limitar el ámbito de autonomía de la Administración en la toma de decisiones sobre cuestiones de gobierno, y ello sin contar con la posibilidad de que cierta información pueda ser considerada secreta o bien ser parcialmente ocultada por diversos procedimientos al conocimiento de los grupos de la oposición.

En el segundo caso (el de las que hemos denominado preguntas-demanda), que constituye precisamente el sector mayoritario, es evidente que se trata más bien de todo lo contrario: nuestro problema es, por tanto, el encontrar un encuadramiento teórico adecuado, una explicación doctrinal que aclare el verdadero sentido de la funcionalidad de estas preguntas escritas en el constitucionalismo actual y nos permita encajarlas en un esquema coherente de división/organización/especialización de funciones entre los diversos poderes del Estado contemporáneo.

Una primera hipótesis podría ser la de interpretar el sentido de las preguntas escritas a la luz del conocido concepto, formulado y generalizado por la doctrina italiana, de *indirizzo politico* (33). Su incorporación al problema que nos ocupa no deja de presentar, sin embargo, considerables dificultades. El concepto de *indirizzo politico* supone inicialmente la determinación de los fines del Estado, y esto perfila, como es lógico, una perspectiva de generalidad y globalidad, de formulación de grandes líneas de carácter programático, que difícilmente puede hacerse coincidir con el carácter localizado, contingente y superconcreto con que se presentan las preguntas en la realidad de nuestro sistema parlamentario. Por otra parte esta determinación de los fines del Estado va indisolublemente unida a la nece-

(33) Sobre el tema véase C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, ed. cit., tomo II, págs. 669 y sigs., y TEMISTOCLE MARTINES, en la voz correspondiente de la *Enciclopedia del Diritto* y bibliografía allí citada.

sidad de una adecuada instrumentación, tanto de carácter financiero como organizativo, que excluiría, como es lógico, a aquellas fuerzas políticas que no pertenecen a la mayoría gubernamental, única capaz de articular los instrumentos adecuados para el logro de aquellos grandes objetivos políticos. Por ello en el marco de la actividad parlamentaria sólo pueden considerarse como actos de *indirizzo politico* los que son capaces de modificar el programa originario presentado por el Gobierno a las cámaras, tales como mociones, orden del día o, por supuesto, la actividad en materia financiera, proposiciones de ley, etc. (34).

La cuestión se tornaría, sin embargo, más dudosa si tenemos en cuenta en primer lugar que, al menos en los sistemas dotados de una Constitución rígida, la existencia de unas *normas programáticas* constituye ya una primera etapa en ese proceso de individuación o formulación de los fines esenciales del Estado, en el marco de los cuales debe perfilarse el programa gubernamental de la mayoría; recordemos cómo en nuestra práctica parlamentaria el grueso de las preguntas escritas parece rondar alrededor de esas normas que podemos considerar como más genuinamente programáticas de nuestra Constitución, las del capítulo III del título I (35). Y que, en segundo lugar, en el esquema de las democracias pluralistas actuales existe una tendencia evidente a la limitación de los poderes de la mayoría haciendo participar en el ejercicio de la función política a fuerzas sociales y políticas ajenas al aparato gubernamental (36): las líneas de desarrollo de esta tendencia son ciertamente aún ambiguas y contradictorias, desde el consenso o la concertación hasta la audiencia a interesados en el procedimiento de elaboración de ciertos actos, pasando por el protagonismo de sindicatos o patronales, asociaciones de consumidores, etc., todo ello nos conduce a tomar conciencia, como afirma Martines «della connessione fra l'attività di indirizzo svolta dagli organi dello Stato-soggetto e la attività dei molteplici operatori politici che agiscono nella comunità statale, e dell'incidenza che quest'ultima può acquistare nello svolgimento delle funzioni dello Stato» (37).

¿Cabría entonces la posibilidad de atribuir una función de *indirizzo po-*

(34) T. MARTINES: *loc. cit.*, págs. 146-47 en nota.

(35) Entre otras cosas decimos que serían las más genuinamente programáticas precisamente por el carácter de su sistema de protección, art. 53.3, porque informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, no pudiendo, en cambio, ser alegadas directamente ante la jurisdicción ordinaria hasta su desarrollo positivo.

(36) Véase T. MARTINES: *loc. cit.*, págs. 149-50.

(37) MARTINES: *cit.*, pág. 150.

litico a una pluralidad de sujetos o grupos ajenos al aparato gubernamental? ¿Sería posible una determinación de los fines del Estado por encima del programa de Gobierno de la mayoría, dentro del marco general de las normas programáticas de la Constitución, y que correspondiera a los grupos de oposición?

Creemos, sin embargo, que esta multiplicidad de fines u objetivos fijados en la Constitución, en los que —por ser ésta al fin y al cabo hija del consenso constituyente— comulgan la mayoría de los partidos políticos, debe pasar a un momento de individuación o concreción de los fines *prioritarios* de la acción estatal: por ello la realización del *indirizzo politico* implica una necesaria conexión entre la determinación de fines y la instrumentación del aparato organizativo mediante el cual la voluntad programada pueda traducirse en concretos actos jurídicos; es decir, esos fines u objetivos deben tener una naturaleza normativa y vinculante lo cual requiere la previsión de medios financieros y garantías y sanciones que aseguren su cumplimiento, mientras que, como hemos comprobado, en la práctica de las preguntas escritas en los sistemas parlamentarios contemporáneos ni siquiera tienen ya fuerza suficiente como para poner en juego la responsabilidad ministerial; y mucho menos, como es lógico, para modificar el programa del Gobierno.

Esto significa que en todo caso y como máximo las preguntas pueden considerarse como un elemento previo del *indirizzo politico*, siempre y cuando sean asumidas por los organismos responsables capaces de articular el cumplimiento de sus fines. Es decir, las preguntas se limitan a actuar en un primer momento, en una fase —utilizando una terminología característica de la ciencia política americana— de *insumo*, pero no son capaces de garantizar el *producto*, o sea, la ejecución concreta de la obra o servicio considerada necesaria, o la efectiva atención de intereses localizados cuya satisfacción se demanda.

Con ello nos estamos inclinando hacia una segunda hipótesis de interpretación, más próxima a las corrientes funcionalistas y sistémicas de la ciencia política americana (38). Bajo este prisma metodológico los diputados parlamentarios actuarían en el ejercicio de las preguntas escritas, como un subsistema receptor que transmitiría a los órganos gubernamentales in-

(38) Sobre el tema en general puede verse K. W. DEUTSCH: *Política y Gobierno*, México, 1976, FCE; D. EASTON: *Esquema para el análisis político*, 3.ª ed., Buenos Aires, 1976, Amorrortu; D. EASTON (ed.): *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu; T. PARSONS: *El sistema social*, Madrid, Ed. Revista de Occidente.

formación sobre cierto tipo de demandas (mayoritariamente desde ámbitos concretos de nivel local, comarcal o provincial) a los que aquellos deben atender: incluso, cuando se trata de demandas de ejecución sobre actividades ya previstas por el ordenamiento jurídico o que se encuentran en fase de tramitación, podríamos hablar siguiendo a Deutsch de procesos de retroalimentación en los que los diputados envían de regreso nueva información referente a los resultados de las acciones gubernamentales reestimulando o amplificando las demandas iniciales (39). En este sentido el tipo de preguntas-demanda que hemos analizado actuarían como procesos de retroalimentación amplificadora mientras el sector de preguntas-control podrían considerarse como procesos de retroalimentación negativa. Todo este flujo de información y demanda actuaría normalmente dentro del marco de los fines generales del Estado perfilados en la parte programática de la Constitución, aunque parcialmente fuera de la definición de objetivos prioritarios establecidos en el programa político del Gobierno (*indirizzo politico*). Se trataría, además, de una actividad reglada que opera a través de los cauces procedimentales establecidos en el Reglamento de la Cámara: aunque, como hemos visto, este marco normativo es enormemente flexible en lo que se refiere al asunto o contenido material sobre el que puede versar la pregunta. A este nivel sí podemos afirmar que las preguntas parlamentarias operan como un instrumento de corrección sobre la actuación gubernamental siempre y cuando estos ciclos de información y retroalimentación se traduzcan en una efectiva toma de decisiones por parte de los organismos competentes; sólo que, obviamente, esta función operativa de corrección o estímulo real será más que efectiva para aquellas demandas que presentan los diputados pertenecientes a la mayoría gubernamental, o en todo caso para las que estén más próximas al marco programático de la actividad del Gobierno fijado en el discurso de investidura.

En conclusión, podemos resumir finalmente que en la práctica parlamentaria española las preguntas escritas entran de lleno en una trayectoria de orientación característica de los estados del capitalismo avanzado: es decir, en el marco de una actividad prestadora e intervencionista del Estado a nivel de infraestructura y equipamiento económico, atención a los costes sociales del sistema de producción y a los costes inmateriales a través del fomento de la enseñanza, cultura, etc.; que esta funcionalidad de las preguntas escritas puede tener una especial importancia en un sistema en transición como el nuestro a la hora de articular y estimular el desarrollo efectivo de los principios programáticos orientadores de la vida social y econó-

(39) Véase K. W. DEUTSCH: *op. cit.*, págs. 174 y sigs.

mica del capítulo III, Título I de nuestra Constitución; y que, en definitiva, sólo con un carácter exiguo, marginal y extraordinario las preguntas escritas se siguen utilizando como instrumentos de control clásico sobre el Gobierno conforme a su primitiva y originaria naturaleza en el esquema de división de poderes del Estado liberal.