



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



INFORME EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 20.2 Y 169 DEL REGLAMENTO DEL SENADO

I. INTRODUCCIÓN

En la vigente XII Legislatura, la Mesa del Senado ha venido constatando la existencia de diversas cuestiones novedosas a la hora de ejercer su labor de calificación y admisión a trámite de los escritos que se presentan al amparo de los artículos 20.2 y 169 del Reglamento del Senado, que no parecen encontrar una respuesta satisfactoria en las previsiones de los mismos, por lo que ha solicitado la elaboración del presente informe, que procede a un análisis de los principales problemas que se han detectado y al estudio comparado de la regulación de estos instrumentos de información y control en diversos Parlamentos autonómicos y también de nuestro entorno europeo más inmediato, que, como veremos posteriormente, han venido en los últimos años abordando problemas muy similares a los que se plantean en nuestro caso.

Debemos empezar por recordar que la Constitución de 1978 establece con carácter general, en su artículo 66.2 que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno. Para el ejercicio de esta función básica en todo sistema parlamentario de Gobierno, las Cámaras y sus miembros disponen de diversas técnicas e instrumentos que, en realidad, se dirigen no solo al control del Gobierno en sentido estricto, sino que también permiten a los parlamentarios recabar y reunir información que posibilite un posterior ejercicio más preciso de la tarea de control propiamente dicha. Algunas de estas técnicas se encuentran recogidas en el propio texto constitucional como son las comparecencias ante las Cámaras y sus comisiones de los miembros del Gobierno, a petición propia o a solicitud de aquellas (artículo 110 CE), la formulación de interpelaciones y preguntas a los miembros del Gobierno (artículo 111 CE), o la posibilidad de recabar información y ayuda del Gobierno (artículo 109 CE).

En lo que aquí nos interesa cabe recordar, más precisamente, que el artículo 109 CE dispone:

“Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.”



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



Se configura así un derecho a la información de la Cámara y sus Comisiones que se articula, a través de la extensión de este derecho por los Reglamentos de ambas Cámaras, con carácter individual, tanto a diputados como a senadores, para solicitar aquellos datos, informes y documentos que sirven para el mejor cumplimiento de sus funciones. El acceso a la información, en los términos reglamentariamente establecidos, constituye un presupuesto indispensable para que los diputados y senadores puedan estar en las condiciones adecuadas para formarse su voluntad en el ejercicio de la función legislativa o contar con los elementos de juicio necesarios para poder utilizar adecuadamente los diversos instrumentos de control de la acción del Gobierno, y, en última instancia, para una más adecuada formación de la voluntad de las Cámaras y sus Comisiones.

De esta forma el derecho a obtener información se integra como una de las facultades que configuran el estatuto del parlamentario derivado de la previsión establecida en el artículo 23.2 CE. Además, se puede entender como una facultad instrumental, supeditada a la finalidad que la de sentido, que es el adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias: entre ellas la función de control que se despliega a su vez, en su sentido estricto, en diversos derechos como el derecho a presentar preguntas escritas.

Recordemos en este sentido que también el texto constitucional consagra en su artículo 111.1 que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las preguntas que se le formulen en las Cámaras, y si bien la dicción literal de este precepto parece referirse a las preguntas ante el Pleno, los Reglamentos de las Cámaras regulan diferentes tipos de preguntas dirigidas al Gobierno, no solo con contestación ante el Pleno sino también ante las Comisiones o por escrito.

Pues bien, como ya anticipamos, el Reglamento del Senado regula tanto el derecho de los senadores a recabar información de las Administraciones Públicas como a presentar preguntas escritas, en los artículos 20.2 y 169 respectivamente.

Así mediante la reforma aprobada por el Pleno del Senado el 3 de noviembre de 2004, se modificó el artículo 20, incorporando un apartado 2 que contiene una redacción similar a la que ya existía en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y que establece:

“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



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



documentos que obren en poder de éstos. 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 impida.”

Por otra parte, el artículo 160 RS consagra el derecho individual de los senadores a formular preguntas que como dijimos anteriormente pueden ser de contestación oral en Pleno o en Comisión o de contestación escrita.

Centrándonos en éstas últimas, más próxima en el tiempo todavía es la reforma del Reglamento aprobada por el Pleno del Senado el 21 de octubre de 2009 por la que se modificó el artículo 169 con la finalidad de dar cobertura jurídica a la tramitación íntegra por vía electrónica de las preguntas de contestación escrita:

“1. El Gobierno deberá remitir la respuesta correspondiente a las preguntas de contestación escrita dentro de los treinta días siguientes a su comunicación. Los senadores serán notificados de la recepción por el Gobierno de sus preguntas y de la fecha de conclusión del plazo del que dispone para su contestación.

2. Si el Gobierno no hace llegar la respuesta dentro del plazo previsto en el apartado anterior, el Senador interrogante podrá solicitar la inclusión de la pregunta en el orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente por razón de la materia, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales.”

Debemos de tener en cuenta que, en relación con la admisión a trámite de estas preguntas, se aplica la disposición del artículo 162.2 RS de acuerdo con la cual no se admiten a trámite las preguntas de interés personal de quién las formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica. Asimismo resulta una práctica consolidada que, de acuerdo a una interpretación sistemática del ordenamiento, no se admiten a trámite aquellas preguntas cuyo objeto no se corresponda con las competencias constitucionalmente atribuidas al Gobierno.

Podemos concluir que los dos instrumentos de información y control que son objeto de nuestra atención se articulan como un derecho individual de los senadores que se dirigen sin embargo a sujetos que no son exactamente iguales. Las solicitudes de informe tienen un ámbito subjetivo muy amplio ya que se dirigen a las Administraciones Públicas en general, entendiendo por tales no solo la administración general del Estado, sino también las administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales,



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



mientras que las preguntas se dirigen exclusivamente a los miembros del Gobierno.

II. SITUACIÓN EN LA XII LEGISLATURA

La primera cuestión que debemos abordar es el análisis de los datos cuantitativos relativos tanto a la utilización de las solicitudes de datos, informes y documentos como a la presentación de preguntas escritas, y las consecuencias que vienen observándose.

A) Solicitudes de datos, informes o documentos

Comenzando por las solicitudes al amparo del artículo 20.2 RS los datos desde el año 2004 en que entró en vigor, son los siguientes:

VIII Legislatura (02/04/2004–15/01/2008):	1.455
*IX Legislatura (01/04/2008 –27/09/2011):	326
X Legislatura (13/12/2011–27/10/2015):	609
XII Legislatura (19/07/2016 –) :	3.297

Se puede observar como en la legislatura en que entró en vigor la posibilidad de que los senadores pudieran presentar solicitudes de informe al amparo del artículo 20.2 tuvo lugar una utilización importante, numéricamente hablando, de un instrumento que se presentaba como novedoso. Sin embargo, en las legislaturas siguientes su utilización es bastante moderada, hasta que en la legislatura presente, cuya mitad todavía no se ha cumplido, se observa como se ha quintuplicado la presentación de estas solicitudes con respecto a la anterior legislatura con la que cabe establecer una comparación.

Este importante crecimiento ha tenido una serie de consecuencias entre las que cabe destacar:

- a) Se han presentado por los senadores cuyas solicitudes han sido admitidas a trámite, 226 solicitudes de amparo y 1.290 solicitudes de contestación por la Administración competente. Se trata de figuras no previstas en el Reglamento de la Cámara pero de las que hacen uso los senadores cuando la Administración requerida no les ha enviado los datos o informes solicitados en el plazo reglamentariamente establecido de 30 días o no ha hecho explícitas

* La presentación electrónica de solicitudes de informe comenzó el 15 de marzo de 2011.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



las razones fundadas en Derecho para ello, o cuando habiendo enviado los datos o informes pedidos, los senadores consideran que son incompletos o no se corresponden con la solicitud realizada. Aun no existiendo previsión en el Reglamento de la Cámara, la Mesa reenvía estas solicitudes de amparo o de contestación de nuevo a la Administración competente tratándose, en todo caso, de un número extraordinariamente elevado en relación con el de las solicitudes admitidas inicialmente a trámite. Debe tenerse en cuenta como dato complementario, que la mayor parte tanto de las solicitudes iniciales como posteriormente de los amparos o las solicitudes de contestación efectiva, corresponden a un número relativamente limitado de senadores.

b) Un creciente número de solicitudes se dirige a las Entidades Locales y también a las Comunidades Autónomas, lo que viene dando lugar a contestaciones por parte de las mismas discutiendo la competencia del Senado para pedir ciertos datos o informes, o, sobre todo en el caso de las Entidades Locales más pequeñas, poniendo de relieve sus enormes dificultades de gestión para hacer frente a dichas solicitudes. Si sobre la cuestión de la competencia no pueden existir dudas de conformidad con la amplitud del ámbito subjetivo de administraciones a las que pueden dirigirse los senadores conforme a lo establecido en la Constitución y el Reglamento del Senado, más preocupación suscita, como vienen poniendo de relieve algunas Administraciones requeridas, y como la propia Mesa ha debatido en alguna ocasión, la posible falta de conexión entre las solicitudes planteadas por los senadores y la finalidad que justifica su utilización, que, como señala el artículo 20.2, es el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias.

Así, por ejemplo, cada vez es más frecuente que un senador solicite algún documento de un ayuntamiento relativo al ejercicio de alguna de sus competencias propias en materia de gestión económica, presupuestaria o de personal o en materia urbanística. Este tipo de solicitudes ya ha dado lugar a alguna contestación en que se pone en duda cual es la finalidad que se persigue, especialmente cuando el ayuntamiento señala que esas solicitudes son idénticas a las ya realizadas por concejales de la misma formación política que el senador solicitante. Esta duda es más que razonable cuando se solicitan de manera sistemática informes y documentos que afectan prácticamente a todas las áreas de gobierno de un ayuntamiento, ya que parece apuntar más a una finalidad de ejercer un control político sobre la actividad del mismo y por ello ajena a cualquier conexión con el ejercicio de las funciones parlamentarias.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



Estos son sólo algunos ejemplos en los que el ejercicio de derecho a la información de los senadores puede derivar en una práctica abusiva del mismo, ajena a su finalidad propia y que, incluso podría justificar una decisión de la Mesa de inadmisión de dichas iniciativas.

Lo que ocurre es que no siempre es fácil deslindar claramente aquellos supuestos en que la iniciativa excede de la conexión necesaria con los presupuestos que la legitiman ante la falta de un apoyo normativo explícito que permita realizar ese deslinde por la Mesa en el ejercicio de su función calificadora de dichas iniciativas. En este sentido, debe recordarse que la regulación del derecho recogido en el artículo 20.2 RS tiene unos contornos muy amplios y su interpretación debe ser siempre favorable a la iniciativa del senador, por lo que, con la vigente regulación, y, al margen de la verificación de los requisitos formales, a la Mesa sólo le queda, a la hora de calificar, el control de la concurrencia del requisito finalista de la conexión entre el objeto de la solicitud, y el cumplimiento de las funciones parlamentarias del senador autor de la misma, posibilidad que ya fue apuntada por la STC 161/1988; “Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de control que la Mesa rechace escritos en los que se plantean cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal.”

Pues bien, en el momento actual, de acelerado crecimiento de las solicitudes de datos, informes y documentos, empiezan a ser más habituales de lo que sería deseable las hipótesis a las que se refería el Tribunal Constitucional y que pueden justificar las decisiones de inadmisión por parte de la Mesa, que siempre habrán de ser motivadas por cuanto suponen una limitación al ejercicio de su derecho por parte del senador. Pero, atendiendo a las dificultades expuestas en el párrafo anterior, y dando un paso más, cabe preguntarse si no sería también adecuado contar con una regulación que aborde estos problemas de manera clara tratando de asegurar que la finalidad que justifica este tipo de iniciativas, que es el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias, no puede ser sorteada sin consecuencia alguna, pudiendo introducirse algunas medidas y requisitos que racionalicen el ejercicio de estos derechos por parte de los senadores como posteriormente plantearemos.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



B) Preguntas escritas

Si pasamos a analizar la evolución cuantitativa de las preguntas de contestación escrita, encontramos los siguientes datos:

VIII Legislatura (02/04/2004– 15/01/2008):	68.557
*IX Legislatura (01/04/2008– 27/09/2011):	33.346
X Legislatura (13/12/2011– 27/10/2015):	86.691
XII Legislatura (19/07/2016–):	41.323

Debe tenerse en cuenta que durante la IX Legislatura muchas de las preguntas que hoy se individualizan, y que solo variaban en un dato concreto del objeto de la pregunta, como puede ser una fecha, o un nombre o referencia geográfica, se agrupaban por la Secretaría General previa autorización de la Mesa de la Cámara, con un mismo número de registro, lo que explica un número más reducido en relación con las otras legislaturas cuyos datos se exponen. Teniendo en cuenta este hecho, puede comprobarse que el número de preguntas escritas, especialmente a partir de su tramitación enteramente electrónica, conoce también un crecimiento constante, y si la tendencia continúa en esta XII Legislatura volvería a superarse con amplitud el número de preguntas escritas de la X Legislatura. Por tanto, vemos que se plantean algunos problemas análogos a los señalados anteriormente en relación con las solicitudes de información:

a) En este caso, las solicitudes de amparo de los senadores se elevan a 63 y las solicitudes de contestación efectiva por el Gobierno a 161, siendo además muy significativa la cifra de preguntas no admitidas a trámite que es de 1.469, la mayor parte por defectos formales en la presentación de las mismas por los senadores. En el caso de estas preguntas también se puede observar que un porcentaje muy elevado se formula por un número relativamente limitado de senadores.

b) Asimismo son frecuentes las preguntas que sistemáticamente plantean una o varias cuestiones variando únicamente un dato concreto del objeto de la misma, ante lo que cabe preguntarse si la finalidad perseguida atiende a la realización de una labor de control de la acción del Gobierno o a una finalidad

* La presentación enteramente electrónica de las preguntas escritas comenzó el 1 de enero de 2010.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



puramente estadística. En la misma línea, en muchas ocasiones tras una introducción común en relación con un asunto, se procede a presentar de manera artificiosa una serie de preguntas individualizadas, que, como tales, con frecuencia carecen de los elementos que permitan una correcta comprensión de su objeto.

c) En el caso de las preguntas escritas, además, debe tenerse presente que, en los casos en que el Gobierno no contesta en plazo, el senador preguntante puede ejercitar su derecho a convertir la pregunta escrita en pregunta con respuesta oral en Comisión que debería ser incluida en el orden del día de la siguiente sesión de la misma que se convoque. Si en la IX Legislatura el número de estas preguntas fue de 898, en la X ascendieron a 1.582 y en lo que llevamos de la actual hemos alcanzado ya las 1.902. Son conocidas las dificultades de gestión de estas preguntas en las Comisiones que, en ocasiones, han llegado a bloquear el funcionamiento de las mismas, planteando problemas que sólo se solventan gracias a prácticas basadas en la voluntaria renuncia de los senadores a aplicar con rigor la cláusula de inclusión obligatoria en el orden del día de la siguiente sesión que se convoque.

III. LA REGULACIÓN EN OTROS PARLAMENTOS

A) Parlamentos Autonómicos

La regulación de las iniciativas objeto del presente informe en los reglamentos de los Parlamentos Autonómicos presenta bastantes similitudes con respecto a las previsiones del Reglamento del Senado, si bien también establecen de forma específica algunas disposiciones a las que nos vamos a referir por el interés que pueden tener para el análisis que venimos realizando.

Así centrándonos en primer lugar en las solicitudes de datos, informes o documentos de las Administraciones Públicas, en todos los reglamentos se configuran como un derecho individual del diputado y se articulan para ello procedimientos semejantes al contemplado en el artículo 20.2 RS, si bien merece la pena destacar lo siguiente:

- a) La Administración requerida es siempre la Administración Autonómica con carácter general aunque también existen normas específicas que permiten dirigir solicitudes a la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente o a las Entidades Locales de la misma. A veces



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



esta posibilidad se completa con la referencia que en todo caso debe de tratarse de documentos que tengan interés o incidencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma,

- b) La mayor parte de los reglamentos establecen la posibilidad de que en los casos en que el volumen de la documentación solicitada dificulte su remisión se prevé expresamente el acceso directo a las dependencias administrativas para su consulta u obtención de las copias necesarias. Es interesante en esta misma línea la regulación establecida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía por la que si la documentación es accesible en fuentes de carácter oficial, la administración puede limitarse a indicar el lugar en que se encuentre disponible.
- c) Asimismo la mayor parte de los reglamentos establecen expresamente que, en el supuesto de que la administración requerida incumpla el deber de remisión o lo haga defectuosamente, el diputado puede elevar una queja o interponer un recurso ante la mesa de la asamblea correspondiente para que ésta adopte las medidas que estime procedentes.
- d) Por su singularidad cabe señalar que en el caso del Parlamento de Cataluña la regulación sobre esta materia se inspira y a la vez remite a la legislación general relativa al derecho de acceso a la información pública.

Por lo que se refiere a las preguntas escritas, los aspectos de interés que pueden destacarse son los siguientes:

- a) En la mayor parte de los reglamentos entre los requisitos de admisión además de que la pregunta no sea de interés singular ni entrañe consulta de índole jurídica se añade el que no contenga palabras ofensivas o contrarias a la cortesía parlamentaria;
- b) En los Reglamentos de las Asambleas de Madrid, Cantabria y Castilla la Mancha se establece con carácter general, aplicable a todo tipo de preguntas, que ésta ha de consistir en la escueta y estricta formulación de una sola cuestión. En el Reglamento de la Asamblea de Extremadura se admite más de un interrogante si se refiere al mismo tema.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



B) Parlamentos Europeos

Como ya expusimos anteriormente, varias de las cuestiones que son objeto de análisis en este informe vienen suscitándose también en los Parlamentos más próximos de nuestro entorno europeo. Singularmente, el crecimiento continuado de la presentación de las preguntas de respuesta escrita ha llevado a varios de estos Parlamentos a establecer normas que apuntan a una cierta racionalización en la utilización de estos instrumentos de control mediante la implantación de técnicas diversas que veremos seguidamente.

Sin embargo, conviene señalar ante todo que en ninguno de los Parlamentos a los que nos vamos a referir existen reglas similares a la contemplada en el artículo 20.2 RS que articulen un derecho individual del parlamentario a recabar datos o informes a las Administraciones Públicas de cualquier nivel. La obtención de la información tiende a canalizarse a través de los documentos e informes que envía el Gobierno Federal por propia iniciativa para ilustrar a los diputados sobre una determinada materia o en conexión con algún tema concreto que esté siendo debatido (artículo 175 Reglamento *Bundestag* Alemán) o que envían las instituciones de la UE en el caso del Parlamento Europeo. O bien la información se obtiene a través del ejercicio de competencias propias de las comisiones mediante comparecencias (de miembros del Gobierno, y de representantes de asociaciones y grupos de interés, de expertos, etc.) y por medio de las misiones de información previstas por ejemplo en el artículo 145 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa.

Por lo tanto, el examen de la regulación de otros Parlamentos Europeos se focaliza necesariamente en las preguntas escritas.

a) Alemania

En el caso del *Bundestag* alemán, existen reglas muy precisas en relación con las preguntas con respuesta escrita. En el artículo 105 del Reglamento de la Cámara, la presentación de preguntas concisas dirigidas al Gobierno Federal se configura como un derecho individual de los miembros del *Bundestag*. Y por lo que se refiere a las preguntas escritas, en las líneas directrices de desarrollo de esta previsión reglamentaria se establecen las siguientes reglas:

- cada diputado puede presentar un máximo de cuatro preguntas cada mes dirigidas al Gobierno Federal;



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



- para que sea admitida a trámite la pregunta ha de ser concisa de manera que permita una respuesta corta y precisa, y no puede contener consideraciones de carácter subjetivo ni juicios de valor;
- se permite que la pregunta se divida en dos interrogantes;
- sólo pueden referirse a materias en las que el Gobierno Federal sea competente;
- el Gobierno Federal tiene obligación de responder en el plazo máximo de una semana desde la recepción de la pregunta;
- si la respuesta no se recibe en plazo, el diputado puede solicitar que la pregunta se responda oralmente en sesión plenaria en la semana siguiente a aquella en que finalizó el plazo.

b) Italia

Los Reglamentos, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, contienen reglas generales sobre las iniciativas de control, y, más concretamente en relación con las preguntas establecen lo siguiente:

- el artículo 128 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece como un derecho del diputado la presentación de preguntas, que se definen como la simple/escueta solicitud para conocer si un hecho es cierto, si alguna información es conocida por el Gobierno, si el Gobierno tiene intención de comunicar algo a la Cámara o enviar algún documento, o si ha adoptado o va a adoptar alguna medida en relación a una cuestión concreta. En el caso de que el diputado requiera respuesta escrita, el Gobierno tiene un plazo de veinte días para dar respuesta. Si no lo hace en dicho plazo, el diputado puede solicitar que la pregunta se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente.
- en un sentido muy similar, el artículo 145 del Reglamento del Senado define la pregunta como la escueta solicitud dirigida al Ministro competente para obtener una información o explicación sobre un asunto concreto o para saber si se han adoptado o se van a adoptar medidas en relación con el mismo.

Como complemento de esta regulación general, debe destacarse que la Junta para el Reglamento, órgano encargado de la interpretación del mismo en la Cámara de Diputados, aprobó una resolución en el año 2006, precisando algunas reglas adicionales en relación con los instrumentos de control, que son también aplicables a las preguntas escritas:



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



- las iniciativas en esta materia deben formularse de modo sintético, esencial y directo, de manera que no es necesaria la redacción de una parte explicativa o de motivación de las mismas, y en todo caso, debe evitar juicios de valor, consideraciones, o referirse a elementos informativos que sean extraños o no resulten esenciales para entender la iniciativa;
- considera como elemento sintomático de la observancia de los parámetros anteriormente expuestos la extensión de la redacción de la solicitud y por ello, limita, en el caso de las preguntas escritas su extensión a seiscientas palabras;
- para verificar el respeto a estas reglas de redacción, la presentación de las iniciativas se debe hacer en formato electrónico.

c) Francia

Las preguntas escritas se configuran aquí también como un derecho individual de diputados y senadores y los Reglamentos de ambas Cámaras contienen reglas precisas para el control de su admisibilidad, además de haber introducido recientemente algunas modificaciones para racionalizar su presentación. En este sentido, resulta de interés señalar que desde el año 2008, los diputados de la Asamblea Nacional presentan las preguntas escritas por vía electrónica y desde 2012 lo hacen también los senadores, tramitándose desde entonces en su integridad por procedimiento electrónico, lo que ha provocado un aumento importante de su número y una disminución de la tasa de respuestas del Gobierno. Así, en la Asamblea Nacional se ha pasado de 12.000 preguntas en 1994, a 20.066 en 2015, siendo respondidas el 70% de las mismas en un plazo medio de 180 días. En el Senado, en el período 2014 – 2015 se presentaron 4.815 preguntas escritas y se recibieron 3.267 respuestas del Gobierno.

A la vista de esta situación de crecimiento acelerado, en el año 2014 se reformó el Reglamento de la Asamblea Nacional introduciendo algunas modificaciones en el régimen de las preguntas escritas, que en la actualidad se configura de la siguiente manera en su artículo 135:

- la Conferencia de Presidentes (órgano de composición y funciones similar a nuestra Junta de Portavoces) fija antes del comienzo de cada sesión anual, el número máximo de preguntas escritas que puede presentar cada diputado. Así, para la sesión que iba del 1 de octubre de 2015 al 30 de septiembre de 2016, se fijó ese número en 52, y para el período desde el 1 de octubre de 2016 hasta el final de la legislatura se fijó en 39;



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



- las preguntas escritas deben estar redactadas de manera escueta y limitarse a los elementos estrictamente indispensables para su comprensión. No pueden contener alusiones de carácter personal con respecto a terceros;
- las respuestas de los ministros deben publicarse en los dos meses siguientes a la publicación de las preguntas;
- si no se ha respondido en el plazo señalado en el apartado anterior, los Presidentes de los Grupos Parlamentarios pueden escoger algunas de estas preguntas, de acuerdo a unos cupos que se fijan, y los Ministros tienen obligación de responder en un plazo de 10 días. Sin embargo, este sistema de sanción parece no funcionar satisfactoriamente puesto que en la última legislatura, de 3.285 preguntas escritas que fueron señaladas para ser contestadas por este procedimiento, apenas 866 fueron contestadas en el plazo de 10 días estipulado.

Por lo que se refiere a la regulación en el Senado, cabe destacar que los artículos 74 y 75 de su Reglamento establecen una serie de condiciones análogas a las del Reglamento de la Asamblea Nacional para presentar las preguntas escritas: deben ser redactadas de forma concisa y no pueden contener alusiones a terceros identificados personalmente. La diferencia estriba en que los ministros disponen de un plazo de un mes para contestar, aunque, en su caso, pueden solicitar una ampliación de ese plazo por otro mes. Si la respuesta no llega en ninguno de estos plazos, el senador preguntante puede convertirla en pregunta con respuesta oral en sesión plenaria. Como ya vimos, el número de estas preguntas en el Senado francés es bastante limitado en la práctica.

d) Parlamento Europeo

Finalmente, tiene interés también conocer la regulación que el Parlamento Europeo ha establecido en relación con esta materia que se contiene en el artículo 130 de su Reglamento completada con una serie de criterios que figuran como Anexo al mismo. Del examen de ambas normas, resulta el siguiente régimen:

- Los diputados pueden formular preguntas escritas dirigidas al Presidente del Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión o al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. También existen procedimientos específicos para formular preguntas escritas al Banco Central Europeo (artículo 131) y relativas al



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



Mecanismo Único de Supervisión y al Mecanismo Único de Resolución (artículo 131 bis);

- las preguntas se formulan electrónicamente y cada diputado puede presentar un máximo de 20 en un período de 3 meses consecutivos. Una pregunta cada mes puede formularse como prioritaria;
- las preguntas han de reunir varios requisitos formales: sólo pueden referirse al ámbito de competencias del destinatario, serán de interés general, serán concisas sin poder superar las doscientas palabras, no pueden contener lenguaje ofensivo ni referirse a asuntos personales y no tener más de tres subpreguntas. Además, las preguntas que se refieran a asuntos relacionados pueden ser reagrupadas por la Secretaría del Parlamento en una sola pregunta y recibir una respuesta conjunta;
- las preguntas prioritarias tienen un plazo de contestación de tres semanas y de seis semanas el resto. Si no se obtiene respuesta en estos plazos, el diputado puede solicitar que la pregunta se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente.

IV. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN

A la vista de los problemas que cada vez se suceden en mayor número en relación con la presentación y tramitación tanto de las solicitudes de informe como de las preguntas con respuesta escrita y teniendo en cuenta la experiencia y las soluciones que ofrecen las regulaciones más extendidas en Parlamentos de nuestro entorno, cabe realizar las siguientes consideraciones:

1. La facultad que se atribuye a los senadores de solicitar datos, informes o documentos que consagra el artículo 20.2 RS fue introducida mediante la reforma de 3 de noviembre de 2004, y si bien esta facultad no parece encontrar parangón en otros Parlamentos, aunque sí en el Congreso de los Diputados y en los Parlamentos Autonómicos como ya señalamos, y con anterioridad a dicha reforma no formaba parte del estatuto de los senadores, hoy en día debe entenderse como una facultad consolidada en dicho estatuto. Pero sí cabe modular su regulación para limitar los efectos indeseados de una utilización abusiva o ajena al cumplimiento de las funciones parlamentarias.

Con la regulación actual a la hora de calificar estas iniciativas siempre puede denegarse su admisión por falta de conexión con la finalidad que las justifica, aunque esta tarea, salvo en los casos más palmarios, puede ser ardua en cuanto a su motivación. En todo caso podrían establecerse algunos criterios interpretativos que faciliten esta labor. Así parece que las solicitudes dirigidas a la Administración General del Estado pueden gozar por sí mismas de una



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



presunción favorable a su conexión con el ejercicio de las funciones parlamentarias. Pero esta misma presunción no siempre será evidente en relación con las solicitudes dirigidas a otras administraciones públicas. Por ello podría establecerse el criterio de que en estos casos se pueda exigir al senador que motive de manera clara y comprensible su solicitud a los efectos de valorar si es necesaria para un mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias. Y en todo caso, la solicitud no podrá tener relación con asuntos en los que pueda existir un interés particular del solicitante.

Por otro lado podría considerarse el establecer con carácter complementario alguna medida adicional de carácter objetivo, como son los cupos para la presentación de las mismas.

También pueden tenerse en consideración otras matizaciones en cuanto a la regulación que se recogen en los reglamentos de algunos Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Así:

- en el caso de que se soliciten datos, informes o documentos que consten en fuentes accesibles al público de carácter oficial la administración requerida podrá limitar a la indicación precisa del lugar en el que se encuentren accesibles;
- cuando por el volumen de la documentación la administración requerida aduzca motivadamente que existen dificultades para la remisión de copias escritas de la misma podrá enviarla en otros soportes físicos o en su caso facilitar el acceso a la documentación solicitada en sus dependencias;

2. Por lo que se refiere a las preguntas de contestación escrita parecen existir más posibilidades para conseguir una cierta racionalización a la vista de los ejemplos que nos ofrece la regulación de los Parlamentos que hemos examinado y que, recordamos, se vienen encontrando con problemas muy similares a los que se plantean en el presente informe.

Uno de los mecanismos más habituales es el establecimiento de cupos para la presentación de preguntas escritas, lo que obligaría a los senadores a elegir con mayor cuidado y precisión los asuntos sobre los que quieren incidir en relación con las tareas parlamentarias en general y de control al Gobierno en particular. Además eliminaría la presentación de preguntas con finalidades puramente estadísticas. Al mismo tiempo una medida de este tipo legitimaría la posibilidad, si se entiende oportuno, de adoptar otras de mayor exigencia al Gobierno tanto en los plazos de las respuestas como en la concreción y contenido de las mismas.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL



Asimismo, otras medidas que pueden evaluarse apuntarían a la posibilidad de exigir determinados requisitos formales como pueden ser el que la pregunta sea concisa o tener un número máximo de palabras o que no pueda contener más de un número concreto de interrogantes.

En contrapartida, y como apuntábamos anteriormente, podría revisarse el plazo de contestación por parte del Gobierno, manteniendo el mecanismo que posibilita la conversión a preguntas con respuesta oral de las que no se contesten en plazo. O bien, establecer también un cupo de preguntas en relación con las cuales el senador podría solicitar la conversión, o, incluso posibilitando que alguna de las preguntas no contestadas pudiera ser convertida para su contestación en el Pleno de la Cámara.

3. Tanto en el caso de las solicitudes de datos, informes o documentos como de las preguntas escritas, pueden establecerse reglas procedimentales para los casos en los que el senador se muestre disconforme con la contestación recibida. Podría establecerse la posibilidad de que presente una queja a la Mesa, debidamente motivada, que permita a ésta adoptar, en su caso, una decisión respecto al reenvío de la solicitud a la administración requerida o de la pregunta al Gobierno.

4. Con excepción de los criterios de aplicación inmediata apuntados en relación con las solicitudes de datos, informes o documentos, la introducción de cualesquiera de los requisitos adicionales a los que hemos hecho referencia en los apartados anteriores en relación con la presentación y tramitación ulterior de las iniciativas previstas en los artículos 20.2 y 169 RS requeriría la pertinente modificación de dichas normas.

Palacio del Senado, 6 de abril de 2018