**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 10**

**LA FUNCIÓN DE CONTROL. PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y MOCIONES.** **LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. LA MOCIÓN DE CENSURA.**

**LA FUNCIÓN DE CONTROL.**

Dispone el artículo 66.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.

El programa dedica el presente tema al estudio de la función de control, mientras que las demás funciones son estudiadas en los otros temas de esta parte del programa.

Sin embargo, antes de entrar en el estudio de esta función, debe subrayarse que las funciones que se ejercen por las Cortes Generales no tienen el mismo alcance cuando las ejerce el Congreso de los Diputados que cuando lo hace el Senado, ya que el bicameralismo imperfecto que caracteriza nuestras Cortes Generales comporta un claro predominio de la cámara baja, de forma que:

1. Corresponde al Congreso de los Diputados otorgar o negar la confianza al Presidente del Gobierno en los siguientes casos:
2. Mediante la investidura del candidato propuesto por el Rey en los supuestos del artículo 99 de la Constitución.
3. Mediante el rechazo de una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno, en cuyo caso éste debe presentar su dimisión al Rey conforme al artículo 114.1 de la Constitución.
4. Mediante la aprobación de una moción de censura, que implica el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato a Presidente del Gobierno incluido en la misma, conforme al artículo 114.2 de la Constitución.
5. Autoriza la prórroga del estado de alarma declarado por el Gobierno y la declaración del estado de excepción y declara por mayoría absoluta el estado de sitio, conforme al artículo 116 de la Constitución.
6. Ejerce por mayoría absoluta la acusación contra los miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, conforme al artículo 102.2 de la Constitución.
7. Autoriza la propuesta de referéndum realizada por el Presidente del Gobierno, conforme al artículo 92 de la Constitución.
8. Es destinatario de los proyectos de ley a través de los que el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa, conforme a los artículos 87 y 88 de la Constitución.
9. Es destinatario de las proposiciones de ley presentadas por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 87 de la Constitución.
10. Aprueba, modifica o deroga las leyes orgánicas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, conforme al artículo 81 de la Constitución.
11. Convalida o deroga los decretos-leyes, o acuerda su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 86 de la Constitución.

La función de control parte de la relación de confianza entre las Cortes Generales y el Gobierno en la que se asienta nuestro sistema parlamentario.

Sin embargo, la existencia y mantenimiento de la relación de confianza no impide el control al Gobierno, puesto que el control es independiente y distinto de la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, se realiza de forma permanente mediante unos instrumentos distintos de los de exigencia de responsabilidad política y su finalidad es conocer y fiscalizar la acción del Gobierno.

Ello explica que la Constitución atribuya la función de control a ambas cámaras y que no excluya el control del Gobierno en funciones.

La función de control está regulada, junto con los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, por el Título V de la Constitución, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

De esta forma, el artículo 109 de la Constitución dispone que “las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 110 de la Constitución añade lo siguiente:

“1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.

2. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos”.

Finalmente, el artículo 111 de la Constitución establece lo siguiente:

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

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

Estos preceptos están desarrollados por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, que regulan las preguntas, las interpelaciones y mociones, y las comisiones de investigación, todos los cuales se estudian a continuación.

También son medios de control las peticiones de información, de forma que, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, los diputados y senadores pueden recabar de las Administraciones Públicas datos, informes o documentos.

Otra manifestación del control parlamentario del Gobierno es la remisión a las cámaras, por parte de aquel, de comunicaciones, programas, planes o informes, que son luego debatidos en ellas, como ocurre con el denominado *debate* *sobre el Estado de la Nación*, que figura entre los medios de control parlamentario con mayor repercusión pública.

**PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y MOCIONES.**

Con base en una larga tradición del parlamentarismo, de la que es ejemplo señero el *question time* británico, el Reglamento del Congreso establece una regla general de dos horas semanales para las preguntas e interpelaciones, si bien en la práctica parlamentaria se suele dedicar una tarde entera de los Plenos ordinarios de las cámaras.

Los diputados y senadores podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros, no siendo admisibles las de exclusivo interés de una persona singularizada ni las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica.

Las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa, indicando si se solicita respuesta escrita u oral ante Comisión o Pleno. Si nada se indica, se entenderá que es respuesta escrita, y si se solicita respuesta oral sin mayor especificación, se entenderá que se dará en Comisión.

La respuesta escrita debe darse en un plazo de veinte días, y de no hacerlo la pregunta se transforma en pregunta oral en Comisión.

Las preguntas orales, en cambio, dan lugar a un debate entre el parlamentario preguntante y el miembro del Gobierno que responde, debate que es muy ágil y con tiempos de intervención muy cortos en las preguntas de Pleno, que son las que alcanzan mayor repercusión pública, y en las que el escrito no puede contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión interrogando sobre un hecho, situación o información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir algún documento o a informar acerca de algún extremo.

Las preguntas orales en Pleno del Congreso se pueden presentar, con carácter ordinario, hasta el lunes anterior al Pleno correspondiente, para ser debatidas el miércoles siguiente. Aunque las preguntas pueden ser contestadas por cualquiera de los miembros del Gobierno, el Presidente suele responder a algunas por él elegidas, siendo en tal caso generalmente preguntado por los portavoces o presidentes de los grupos parlamentarios.

Las interpelaciones pueden ser formuladas tanto por los parlamentarios individuales como por los grupos parlamentarios. Se presentan por escrito ante la Mesa y deben versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general del Gobierno o de algún departamento ministerial.

Las interpelaciones se sustancian en Pleno dando lugar a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Gobierno y a sendos turnos de réplica. A continuación, los diferentes grupos parlamentarios pueden fijar su posición.

Tras el debate, la interpelación puede concluir en una moción propuesta por el grupo parlamentario interpelante para su aprobación por el Pleno de la cámara, a la cual pueden presentar enmiendas los demás grupos parlamentarios.

De lo expuesto se desprende que las preguntas orales en Pleno son los instrumentos de control idóneos para cuestiones de gran actualidad pero con un alcance muy concreto, en tanto que las interpelaciones son el medio adecuado para debatir sobre algún aspecto más general de la política del Gobierno y son, por ello, más atemporales.

No obstante, la práctica parlamentaria atribuye la posibilidad de formular preguntas orales en Pleno e interpelar al Gobierno mediante un sistema proporcional a la entidad numérica de cada grupo parlamentario, lo que supone ignorar que el control del Gobierno, que es respaldado por la mayoría parlamentaria, se ejerce básicamente por las minorías en la oposición, ocasionando el contrasentido de que la mayoría parlamentaria es la que goza de más posibilidades de controlar al Gobierno al que apoya.

**LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.**

El artículo 76 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

A diferencia de otros sistemas, como el alemán, en los que las comisiones de investigación pueden constituirse a solicitud de una minoría parlamentaria cualificada, en nuestro sistema la constitución de una comisión de investigación debe ser acordada por el Pleno a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la cámara. Ello, por ende, dificulta el control, ya que generalmente la mayoría parlamentaria no estará interesada en investigar al Gobierno al que apoya.

Las comisiones de investigación son de carácter temporal y pueden crearse para cualquier asunto de interés público. Lo más característico de estas comisiones es que pueden requerir que comparezca ante ellas, para informar, cualquier ciudadano, siendo obligatorio hacerlo e incurriendo en delito de desobediencia grave quien no lo haga, conforme a la Ley Orgánica de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación de 24 de mayo de 1984.

Estas comisiones, además, pueden solicitar y obtener, en determinadas condiciones y respecto de los ciudadanos que hubieran ostentado funciones públicas, diferentes documentos generalmente reservados, como los de trascendencia tributaria.

Las comisiones oncluyen su tarea con la elaboración y aprobación de unas conclusiones que se plasman en un dictamen que ha de ser sometido a votación en el Pleno.

Estas conclusiones no tienen, por sí mismas, más efectos que los puramente políticos, careciendo de efectos jurídicos vinculantes para los poderes ejecutivo y judicial, con independencia de que, si se estima oportuno, la Mesa puede remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal.

Además, nuestro ordenamiento no impide el desarrollo simultáneo de investigaciones parlamentarias y judiciales sobre los mismos hechos, y precisamente por ello quienes sean llamados a comparecer en una comisión de investigación y ostenten la condición de investigado en un proceso penal pueden rehusar declarar y pueden comparecer asistidos de abogado.

**LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.**

En términos generales, el Gobierno o, más bien, su Presidente, debe contar con la confianza parlamentaria, expresada por regla general en la votación de investidura del Presidente del Gobierno, presumiéndose que dicha confianza se mantiene mientras el Congreso no apruebe una moción de censura o rechace una cuestión de confianza.

En ocasiones, el Presidente del Gobierno puede considerar que, para la eficaz continuidad en el ejercicio de sus funciones y la realización de sus objetivos políticos, le resulta conveniente renovar la confianza que el Congreso le otorgó, y a tal efecto el artículo 112 de la Constitución dispone que “el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”.

Es, pues, el Presidente del Gobierno quien decide o no con absoluta discrecionalidad plantear la cuestión, ya que es a él a quien el Congreso otorgó su confianza.

Sin embargo, mientras que en la investidura la confianza se concede al Presidente *pro futuro*, y con independencia del Gobierno que va a formar, la cuestión de confianza supone un juicio sobre la gestión pasada de todo el Gobierno, del que el artículo 108 de la Constitución dispone que responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados. Ello justifica que, antes de tomar personalmente la decisión de plantear la cuestión de confianza, el Presidente esté obligado a deliberar tal decisión con el resto de miembros del Gobierno, si bien ni la Constitución ni la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997 exigen formalidad especial alguna a tal deliberación.

La cuestión de confianza se presenta ante la Mesa del Congreso mediante escrito motivado, acompañado de una certificación del Consejo de Ministros que acredita que se ha producido la deliberación constitucionalmente requerida.

Durante su tramitación, las facultades del Gobierno y de su Presidente permanecen inalteradas, por lo que el Presidente puede proponer al Rey la disolución de las Cortes si, antes del debate de la cuestión, prevé que no revalidará la confianza del Congreso.

El debate de la cuestión de confianza se rige por las normas reglamentarias previstas para la moción de censura, que luego examinaré, si bien tiene lugar entre el Congreso y el Presidente en ejercicio.

La confianza se entiende ratificada por mayoría simple, por lo que el Congreso puede revalidar su confianza al Gobierno con una minoría de sus votos, ya que las abstenciones, ausencias y votos nulos o en blanco favorecen al Presidente, de forma que sólo los votos expresamente contrarios surten su efecto negativo.

Si el Gobierno gana la votación, continuará en el ejercicio de sus funciones, disponiendo para el caso contrario el artículo 114.1 de la Constitución que “si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99”, continuando el Gobierno cesante en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, conforme al artículo 101.2 de la Constitución, sin que ello excluya la posibilidad de que el Presidente que se invista pueda ser el mismo al que el Congreso retiró su confianza.

**LA MOCIÓN DE CENSURA.**

El artículo 113 de la Constitución dispone lo siguiente:

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones”.

La moción de censura es la única forma en la que el Congreso puede retirar expresar por propia iniciativa su confianza al Gobierno, por lo que los acuerdos parlamentarios que expresen una discrepancia con el Gobierno, cualquiera que sea su valor político, no determinan jurídicamente el cese del Gobierno.

La característica más destacada de la construcción constitucional de la moción de censura es la preocupación por la estabilidad gubernamental y, sobre todo, por evitar los vacíos de poder, y por ello toma de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 el carácter constructivo de la misma, que debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno, de forma que la moción de censura no es tanto una remoción del Gobierno como una sustitución de un Gobierno por otro.

Una vez presentada con los requisitos constitucional y reglamentariamente exigidos, la moción de censura debe ser admitida a trámite, y a partir de ese momento el Presidente del Gobierno no podrá proponer al Rey la disolución de las Cámaras.

Admitida a trámite la moción por la Mesa del Congreso, se abre un periodo de reflexión durante el que pueden presentarse mociones alternativas, lo que tiene por finalidad posibilitar acuerdos parlamentarios encaminados a la formación de un Gobierno con respaldo del Congreso.

El debate de la moción se centra, no en la exigencia de la responsabilidad política del Presidente del Gobierno en ejercicio, sino en la investidura del candidato incluido en la moción, el cual debe prestar su consentimiento a ello, de forma que el Reglamento del Congreso prevé que, tras la defensa de la moción de censura por uno de sus firmantes, intervendrá el candidato a Presidente exponiendo su programa, produciéndose a continuación un debate entre el candidato y los grupos parlamentarios.

Este diseño constitucional y reglamentario coloca al Gobierno censurado en un papel secundario, pudiendo el Presidente censurado incluso abstenerse de participar en el debate.

Todo ello hace de la moción de censura, además de un mecanismo de exigencia de la responsabilidad política, el medio más destacado de control parlamentario del Gobierno, ya que en la mayoría de los casos la moción de censura está perdida de antemano, y se dirige realmente a criticar la gestión del Gobierno en ejercicio. De hecho, en nuestra historia constitucional tan sólo una moción de censura ha prosperado de las cinco presentadas.

Una vez realizado el debate, se produce la votación, y si concurren varias mociones de censura, se votan separadamente por orden de presentación, si bien si alguna de ellas es aprobada, las restantes no se someten a votación.

La votación es pública por llamamiento, y para que prospere se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados, por lo que es perfectamente posible que un Gobierno pierda la votación pero continúe en ejercicio, al no alcanzarse la mayoría absoluta.

En el caso de que no sea aprobada, el Presidente del Gobierno recupera la facultad de disolución de las Cámaras que había perdido al admitirse a trámite, pero si es aprobada, conforme al artículo 114.2 de la Constitución, “el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”.

José Marí Olano

11 de febrero de 2023