

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ACTUALES ACTOS DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO

VI. Un caso en particular: Los actos actuales de control del	
Parlamento español sobre los miembros del gobierno	134
A. Consideración introductoria	134
B. Concepto	137
C. En la Constitución española de 1978, relacionados con	
el Reglamento del Congreso de los Diputados y el	
Reglamento del Senado (vigentes)	139
a. De las Cortes Generales	140
b. Del Congreso de los Diputados	154
c. Del Senado	171
D. La participación de la mayoría y oposición	
parlamentarias en los actos de control	176
E. Consecuencias	179

renuncia de éste (punto 3); y autorizar al Presidente a declarar la guerra y firmar la paz (art. 118, punto 16). Asimismo, el Presidente de la República tiene la obligación de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente respecto de cada decreto legislativo (art. 104); prestar su juramento ante el Congreso (art. 116); dirigirle mensajes en cualquier momento (art. 118, punto 7); y dar cuenta al Congreso de los nombramientos que haga respecto a los embajadores y ministros plenipotenciarios (art. 118, punto 12).

VI. UN CASO EN PARTICULAR: LOS ACTOS ACTUALES DE CONTROL DEL PARLAMENTO ESPAÑOL SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

A. Consideración introductoria

En este apartado abordaremos algunas consideraciones introductorias que nos parecen relevantes respecto al control parlamentario en España, su concepto, la regulación de sus actuales actos y la participación de la mayoría y oposición parlamentarias, así como las consecuencias de su ejercicio.

El sistema de gobierno que existe en España es el parlamentario, de origen inglés, producto de la historia y no de la teoría, cuyo antecedente en España lo encontramos en el Estatuto Real de 1834, considerado como una Constitución breve e incompleta, de tan sólo 50 artículos. La característica principal de este sistema de gobierno es que la legitimidad democrática se centra en un único órgano, mientras que el sistema presidencial se caracteriza por el dualismo de sus órganos superiores democráticamente determinados. Ambos sistemas son especies de la democracia parlamentaria.²⁶⁷

267 Cfr. Muñoz F., Jorge. "EL parlamentarismo", *Revista del Colegio de Abogados*, Costa Rica, No. 76, 1952, p. 135. Fraile Clivillés, Manuel. *Introducción al Derecho Constitucional español*, Ob. cit., pp.

Como otras características del sistema parlamentario tenemos que, en la realidad, el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una Monarquía. En este sistema el gobierno debe contar con la confianza de la Cámara, estando también sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura, éste, a su vez puede proponer al Jefe de Estado la disolución del Parlamento;²⁶⁸ en otros países puede tratarse de la disolución de una de sus Cámaras. Asimismo, los miembros del gobierno²⁶⁹ pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente deben ser parlamentarios. El Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. En determinados países, el Ejecutivo puede contar con una sólida mayoría en el Parlamento. La característica central del sistema parlamentario mayoritario de España, variante del sistema de gobierno parlamentario, es la colaboración y equilibrio de poderes, pero de los poderes reales que en todo caso son la mayoría y la oposición parlamentarias.²⁷⁰ De tal forma, se afirma que "el binomio gobierno con su mayoría-oposición"

163 y 247. Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 154. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 25. Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 31 y ss. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII.

268 Cfr. Allué Buiza, Alfredo. *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, p. 11. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 164. Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 25, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 10. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 842 a 844.

269 La Constitución española de 1978, en su artículo 98.1, menciona que el Gobierno se compone por los siguientes miembros: Presidente, Vicepresidentes en su caso, Ministros y de los demás miembros que establezca la ley, ley que aún no se ha aprobado, cfr. López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional*, vol. II, Brant lo blanch, Valencia, 1992, pp. 142 y 143. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, pp. 174 y 176.

270 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias...", *Ob. cit.*, pp. 71 y 72. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *Ob. cit.*, p. 18. Molas, Isidre. "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 2, 1989, pp. 47, 48, 51 y 57.

constituye hoy la auténtica división de poderes..."²⁷¹ Asimismo, el sistema parlamentario predomina en los países de Europa occidental.

Es a partir de 1977, pero sobre todo en 1982, cuando en España empezaron a realizarse numerosos estudios en torno a la función de control parlamentario, ya que, por un lado, la mayoría absoluta socialista fue capaz de conseguir resoluciones favorables respecto de todas aquellas cuestiones sometidas a votación. Con esto, la oposición criticó la eficacia del control parlamentario. Y, por otro lado, existe la idea de que el papel de las Cortes Generales, en la actualidad, ya no recae principalmente en su actividad legislativa, como lo fue hasta el siglo XVIII,²⁷² sino en la eficacia e intensidad con la que realiza el control político parlamentario que ha ido en aumento y de su vigorización depende, entre otros, no sólo el futuro del parlamentarismo, sino también la importancia de los parlamentarios ante los ciudadanos,²⁷³ siendo ésta la razón de más peso para nosotros.

Por tanto, las Cortes Generales (bicameral) ya no pueden ser consideradas como "Poder Legislativo", sino como "Poder Parlamentario", en virtud de que lo ejerce un Parlamento que cumple, además, otras funciones,²⁷⁴ pero cuya función principal es la de control político.

271 Arrorena Morales, Ángel. *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 103.

272 Cfr. Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994, p. 30. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control...", *Ob. cit.*, p. 247. Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 53.

273 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control...", *Ob. cit.*, p. 251. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXXI. Los autores Cazorla Pérez, José y Ruiz Robledo, Agustín. "El funcionamiento de las instituciones", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 349, consideran que los ciudadanos, a través de sondeos, estiman que el Parlamento es necesario, tienen una opinión positiva respecto de esta institución. Sin embargo, son las personas quienes se dedican a la política quienes tienen una opinión negativa, lo que repercute en las propias Cortes.

274 Cfr. Paniagua Soto, Juan Luis. "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 214 y Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, *Ob. cit.*, pp. 53 y ss.

B. Concepto

Como ya lo hemos mencionado en las páginas del capítulo primero, el Diccionario de la Real Academia Española recoge los dos orígenes de la palabra control, señalando que es un galicismo y un anglicismo, con lo cual se pueden utilizar ambas acepciones, posibilitándose así la existencia del control por el Parlamento y control en el Parlamento.²⁷⁵ Sin embargo, predomina el galicismo por lo que el término control parlamentario en el idioma español significa principalmente la comprobación, inspección, análisis, registro, revisión, intervención o examen que realiza el Parlamento español sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad²⁷⁶ e influencia en la opinión pública,²⁷⁷ teniendo así una dimensión política para considerarlo como control político parlamentario.

275 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "La función de control...", *Ob. cit.*, p. 224.

276 Cfr. Schmitt, Carl. *Ob. cit.*, pp. 4, 8, 49, 50 y 63. El autor considera a la discusión y a la publicidad como los principios esenciales del Parlamento. Define a la discusión como el intercambio de opiniones, cuyo objetivo es el convencer al otro. Además señala que la publicidad es un medio práctico contra la política secreta. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, Trad. Antoni Domènech, Barcelona, Edit. Gustavo Gili, 1981, pp. 94 y ss. El autor menciona que la publicidad que hace las veces de publicidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, principios del XVIII, con el objeto de que las fuerzas influyeran en las decisiones estatales, a través de su apelación al público. De esta forma, surge el Parlamento moderno, convirtiendo las discusiones parlamentarias en un asunto público. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 50 y ss. El autor señala que la Constitución Francesa de 1791 consagra la publicidad de las sesiones del Parlamento, cuyas finalidades son: la educativa, se previene la posible corrupción y se dan a conocer los trabajos de los representantes. Por otro lado, el mismo autor en su artículo "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, p. 263 señala que "la democracia necesita claridad. Perpetuar en un contexto de libertad los hábitos y comportamientos secretos, propios de las dictaduras, no es por ello el mejor camino para el asentamiento de las instituciones democráticas". La actividad parlamentaria se debe de acoplar "al principio de publicidad que es, justamente, el supuesto en el que el Parlamento encuentra su más noble razón de ser".

277 Cfr. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, trad. Antoni Domènech, Barcelona, edit. Gustavo Gili, pp. 119 y 261. El autor considera que el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias aseguraba a la opinión pública su influencia, aseguraba la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público". La opinión pública es el común destinatario de la publicidad. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad...", *Ob. cit.*, pp. 52 y 53, señala que

Nosotros coincidimos con Manzella y Aragón Reyes al considerar al control parlamentario como un control político, con lo cual, la definición más apropiada del mismo es la siguiente: el control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a comprobar, inspeccionar, registrar, analizar, revisar, intervenir y examinar la actividad del Ejecutivo; a través de la utilización de instrumentos cuyo procedimiento se encuentra regulado jurídicamente sin traer aparejada, en el caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza este control es un órgano político, con libertad de criterio y atendiendo a las razones de oportunidad igualmente políticas.

La Constitución española de 1978 vigente²⁷⁸ utiliza, en ciertos artículos, el término "control" sin referirse específicamente al "control parlamentario", los cuales son los siguientes: 150.1, 82.6, 55.2, 20.3, 70.2, 106.1, 153, 150.2, 149.1.20 y 27.7. Pero, sobre todo, la misma utiliza, al definir al Estado español como Estado social y democrático de derecho, dos tipos de control: el jurídico y el político, a los que ya nos hemos referido de forma general en el capítulo primero de este trabajo. Sin embargo, es conveniente nuevamente señalar que el control parlamentario es, para nosotros, un control que realiza un órgano constitucional y político; político en cuanto a que en él se encuentran las fuerzas políticas organizadas que es, en este caso, el Parlamento.²⁷⁹

para Habermas "la opinión pública no es otra cosa que la opinión de la sociedad, forjada en el seno de la sociedad, y que se contrapone abiertamente al Estado". Pero el Parlamento tiene como finalidad "dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares". Lo que la masa entiende en sus relaciones privadas, es lo que da origen a la opinión pública. El mismo autor en "La transición política...", *Ob. cit.*, p. 267 señala que existe una nueva interpretación de la opinión pública, en virtud de que "la manipulación estatal juega un papel mucho más importante que la espontaneidad social". "En la actualidad, ya no existe opinión pública, sino opiniones públicas constituidas por grupos, distintos grupos con intereses", curso monográfico "Publicidad y representación", impartido en la Universidad Complutense de Madrid, 10 de febrero de 1993.

278 Cfr. Linde Paniagua, Enrique (Edit.). *Constitución y Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

279 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 22 a 24. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 86. Vitorino, Antonio. *Ob. cit.*, p. 356 y Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", *Ob. cit.*, p. 167.

C. En la Constitución española de 1978, relacionados con el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado (vigentes)

Nosotros coincidimos con el profesor español Rubio Llorente, al afirmar que no "hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria",²⁸⁰ Tomando en cuenta lo anterior y las consideraciones de Aragón Reyes, específicamente en cuanto a la nueva doctrina del control parlamentario, así como lo señalado por la Real Academia Española respecto al concepto de control, existe un gran número de actos de control que pueden estar presentes en toda la actividad parlamentaria o en los procedimientos multifuncionales y que tienen por objeto controlar (comprobar, inspeccionar, analizar, registrar, revisar, intervenir, examinar) ya sea un acto político determinado, una actuación política general o una norma²⁸¹ que en un momento lleve a cabo un determinado gobierno, atendándose a la valoración que realiza la institución representativa con libertad de criterio, atendiendo a razones de oportunidad igualmente políticas y a la posibilidad de que dichos actos se traduzcan en técnicas informativas, que por su intención —llegar a la opinión pública— serán considerados, por nosotros, actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

280 Rugico Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 100.

281 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, p. 14, 25 y 26, "Epílogo", *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 118.

La Constitución española de 1978, el Reglamento del Congreso de los Diputados²⁸² de 1982 y el Reglamento del Senado²⁸³ de 1982 vigentes, articularán los actos a través de los cuales se realizan las funciones parlamentarias, entre ellas la función de control, considerados éstos como los estatutos jurídicos que regulan la creación y funcionamiento de la institución representativa del sistema político español. Cabe señalar, en relación a lo anterior, que aún no se ha elaborado el Reglamento de las Cortes Generales a pesar de que el artículo 72.2 constitucional prevé su elaboración.

Para nosotros, los actos de control parlamentario en España son: las preguntas escritas, los ruegos, las preguntas orales, el voto de confianza, la moción de censura, las Comisiones de Investigación,²⁸⁴ el Tribunal de Cuentas, el examen, aprobación o rechazo del presupuesto, el Defensor del Pueblo, la declaración de emergencia, tratados o convenios internacionales, las sesiones informativas o comparecencias y las mociones, entre otros. Asimismo, el control también se manifiesta en el Decreto-ley, en la legislación delegada, etcétera. Siguiendo el orden de enumeración de los artículos constitucionales, nos referiremos a éstos brevemente en virtud de que existe abundante bibliografía en torno a los mismos.

a. De las Cortes Generales

Las Cortes Generales se componen por el Congreso de los Diputados y por el Senado (art. 66.1 de la Constitución). Sus sesiones son ordinarias o extraordinarias. Las primeras se dividen en dos periodos: el primero, a partir del mes de febrero hasta junio (5 meses) y, el

282 Cfr. Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1982.

283 Cfr. Reglamento del Senado, Madrid, Publicaciones del Senado, 1982.

284 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, Madrid, Tomo II, Tecnos, 1979, p. 130. *Curso de Derecho Político*, Madrid, vol. III, Tecnos, 1976, p. 368. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 142, 143, 146, 170 y 172. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, p. 354.

segundo, de septiembre a diciembre (4 meses), es decir, que el periodo de sesiones ordinarias hace un total de 9 meses. Cuando las Cortes no estén reunidas funcionará una Diputación Permanente para cada Cámara.²⁸⁵

La Constitución española de 1978 otorga a las Cortes Generales una gran cantidad de actos de control y con eficacia suficiente para lograr controlar al Ejecutivo de forma intensa. El fundamento constitucional de la función de control parlamentario es, principalmente, el artículo 66.2 de la Constitución, artículo que faculta a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), para controlar la acción del gobierno,²⁸⁶ es decir, que ejercerán la función de control gubernamental a través de los siguientes actos, en el orden de numeración de los artículos de la Constitución:

1. Las Cortes Generales, a través del **Defensor del Pueblo**, supervisarán la actividad de la Administración (art. 54 de la Constitución), en relación con la Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril.

La institución del *Ombudsman* es de origen escandinavo. Actualmente, tiene como objeto colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia.²⁸⁷

La Constitución de 1978 dio carta de naturaleza al Defensor del Pueblo, es decir, lo constitucionalizó. Asimismo, la Ley Orgánica 3/1981 lo regula expresa y detalladamente.

285 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 151 y 152.

286 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 69. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 37. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 988 y Linde Paniagua, Enrique (Edit.). *Ob. cit.*, p. 49. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 276.

287 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 172. Hauriou, André. *Ob. cit.*, pp. 1006, 1007, 1015 y 1016. Linde Paniagua, Enrique (Edit.). *Ob. cit.*, pp. 43, 53, 58, 59, 64 y 75. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 433. Gil Robles Y Gil Delgado, Alvaro. *Ob. cit.*, pp. 223 a 227.

La Constitución española considera al Defensor del Pueblo como un "comisionado de las Cortes, no como una instancia independiente",²⁸⁸ cuya tarea es supervisar o fiscalizar la actividad de la administración en nombre del Parlamento y dando cuenta al mismo. De igual manera, la Ley Orgánica 3/1981 lo considera como un poderoso instrumento de control frente al abuso del poder de la administración pública. Su elección se realiza por ambas Cámaras, goza de inmunidad, pero de ellas depende su cese. Los informes de este órgano constituyen un medio indirecto del control parlamentario de las acciones del gobierno, en la medida en que los parlamentarios, a través de la publicidad, conocen cómo el Ejecutivo acata o no las quejas y reclamaciones del Defensor del Pueblo, ejercitando así acciones políticas e incluso podrán llevar a cabo una reforma normativa.²⁸⁹

2. Las Cortes, en sesión conjunta, **autorizan** al rey a manifestar el **consentimiento** del Estado para que, a través de **tratados**, se obligue **internacionalmente** (art. 63.2 relacionado con el art. 94. 1).

3. Las Cortes, en sesión conjunta, tienen como facultad **autorizar** al rey para que éste pueda **declarar la guerra o la paz** (art. 63.2 en relación con el art. 74.1).²⁹⁰

Todas las Constituciones recientes señalan que, para declarar la guerra, es necesaria la intervención del Parlamento, del Congreso o de la Asamblea, así existen los tres siguientes casos:

- a) el Poder Ejecutivo será competente para declarar la guerra, pero es necesario el previo consentimiento del Parlamento;

288 Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Ob. cit., p. 120.

289 Cfr. Gil Robles Y Gil Deigado, Alvaro. Ob. cit., pp. 232 a 315 y Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", Ob. cit., p. 370.

290 Cfr. Alonso de Antono, Ángel Luis. "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, No. 15, 1989, pp. 52 y 53.

- b) la declaración de guerra exige un acto legislativo; y
- c) para la declaración de guerra es necesario cumplir un procedimiento legislativo especial.²⁹¹

4. Las Cámaras pueden constituir **Comisiones de Investigación**. Asimismo, el Congreso y el Senado pueden constituir conjuntamente **Comisiones Mixtas de Investigación**, que versarán sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1).

Los antecedentes de las Comisiones de Investigación en España los encontramos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 1838 y 1847, así como en el artículo 15. II de la Ley Constitutiva de las Cortes del 17 de julio de 1942, una de las Leyes Fundamentales del franquismo. Dicha Ley facultaba a las Cortes para crear Comisiones distintas de las Comisiones Legislativas. Sin embargo, la Constitución española de 1978 vigente es su antecedente constitucional, ya que las anteriores Constituciones no decían nada al respecto, pero sí existieron normas de diversa índole que sirvieron de fundamento para las encuestas parlamentarias, cuya finalidad era obtener información sobre alguna actuación o situación. Durante el régimen de Franco se constituyó una Comisión Especial que tuvo como objeto la encuesta o la investigación.

Las Comisiones de Investigación son en la actualidad órganos parlamentarios no permanentes que realizan una investigación determinada con el fin de obtener información, comprobar la actuación del gobierno o de algún servicio público o para conocer alguna materia relacionada con la actividad legislativa, debiendo versar sobre algún asunto de interés público, pero el control no sólo se va a manifestar en la información que se obtiene, sino en la comprobación de la actuación del gobierno, en la discusión y debate de la misma que la Comisión de Investigación realiza, así como su influencia en la opinión pública.²⁹²

291 Cfr. Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, pp. 70 y 71.

292 Cfr. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 534. Alzaga Villaamil, Oscar. *Ob. cit.*, pp. 561 y 562. Alzaga Villaamil, Oscar. *Ob. cit.*, p. 563. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española*

Debido a los requisitos, que señala la regulación española para la creación de estas comisiones, la mayoría parlamentaria puede proponerlas y crearlas, mientras que la minoría sólo puede proponer su creación. Con lo cual, se afirma que este acto de control está en manos de la mayoría, complicando así la actuación de las minorías. Además, generalmente, las Comisiones de Investigación son utilizadas como un recurso para enfriar temas conflictivos en que los mismos parlamentarios de la mayoría no tienen interés en llegar hasta el fondo de un determinado asunto,²⁹³ por lo que se pueden considerar como válvulas de escape del sistema político español.

Las Comisiones de Investigación pueden ser unicamerales o bicamerales, no estando regulado por el RC, pero sí por el del Senado. A este respecto, tenemos como dato estadístico que a partir de 1978 hasta 1986, sólo se ha constituido una Comisión de Investigación bicameral: "La Comisión especial de Investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina..."²⁹⁴

El artículo 76.2 señala, además, que por acuerdo de las **Comisiones de Investigación** éstas pueden **requerir y obligar a comparecer a los miembros de gobierno**, pudiendo ser sancionado el incumplimiento de dicha obligación (art. 76.2 relacionado con el art. 110. 1 y 110.2). La Ley Orgánica 5/84 de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas

(1942-1976), Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977, p. 141. Santaolalla López, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1982, pp. 241 a 244 y 247 y *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 415 a 420. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, No. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 156. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", Ob. cit., pp. 33 y 34.

293 Cfr. Alzaga Villaamil, Oscar. Ob. cit., p. 591. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", Ob. cit., pp. 191 y 192, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", Ob. cit., pp. 155, 170 y 171.

294 *ibid.*, pp. 154 y 156.

Cámaras²⁹⁵ regula que pueden ser solicitados "a comparecer ante las Comisiones de Investigación todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España...".²⁹⁶

5. El gobierno está obligado a **explicarse** sobre el contenido de las **peticiones individuales o colectivas** que reciban las Cámaras por escrito, siempre que ellas lo exijan (art. 77.1 y 77.2). Éste es un acto de control, ya que la difusión de estas quejas, a través de los medios de comunicación, puede influenciar y presionar al gobierno; además, ciudadanos y parlamentarios se ponen así en contacto. Las Cámaras podrán remitir estas peticiones al Defensor del Pueblo o a otras autoridades según lo estimen conveniente.²⁹⁷

6. Las Cortes Generales están facultadas para dar su previa **autorización** a fin de que el Estado se obligue por medio de **tratados**²⁹⁸ o **convenios**.²⁹⁹

a) De carácter político;

b) De carácter militar;

295 Cfr. Boletín Oficial del Estado de fecha 26 de mayo de 1984.

296 García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., p. 180.

297 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 427 a 430.

298 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Ob. cit., p. 15. El autor considera que es irrelevante la denominación de Tratado, Convención, Convenio, Acuerdo, Protocolo, etc. A este respecto, las Constituciones españolas del siglo XIX emplearon el término "tratados", pero la Constitución de 1931 fue la que introdujo los términos "Tratados" y "Convenios" Internacionales. Conforme a la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados de 1969, el "Tratado" es "...un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular", cfr. Alonso de Antono, Ángel Luis. "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", Ob. cit., p. 53

299 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del derecho", Ob. cit., p. 11. El autor considera que la autorización, en ciertos actos como en los Tratados internacionales, presupone un control político.

- c) Que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales (título I);
- d) Que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, o
- e) Que supongan la modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1 relacionado con el 94.2).

Por lo anterior, el criterio que determina la intervención de las Cortes Generales, en cuanto a la celebración de tratados internacionales, es material, es decir, que si el contenido del tratado afecta a las materias consagradas en el artículo 94.1 constitucional intervendrán las Cortes. Cosa muy distinta es la ratificación de los tratados, considerada como una de las formas de expresión del consentimiento del Estado para obligarse por un tratado, pero no la única, sino también la firma, el canje, la aprobación, la adhesión, etcétera.

El procedimiento donde se presenta el acto de control es el siguiente: el gobierno presentará el texto del tratado o convenio, justificando la solicitud de la autorización de las Cortes Generales, junto con las reservas y declaraciones que se pretendan formular. Tanto el acuerdo del Congreso de los Diputados como del Senado deben coincidir, si no coinciden se reunirá una Comisión mixta de ambas Cámaras, la cual elaborará y votará el acuerdo (art. 74.2 constitucional).

La posible consecuencia de este acto de control puede ser, en algunos países, la negación de la ratificación del Tratado, en España equivale a la conclusión o no del tratado, incluso se pueden prever actos de control a *posteriori* como lo son las comisiones de seguimiento.³⁰⁰

300 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Ob. cit., p. 17 y *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 60. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 311 y 312. Manzella, Andrea. *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 358.

7. Las Cámaras y sus Comisiones pueden **recabar información del gobierno y de sus Departamentos**, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109). Esta disposición constitucional se encuentra en relación con la Ley de Secretos Oficiales de 1978, que regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones sobre materias reservadas o secretas. Este precepto constitucional no tiene equivalente en Derecho Comparado, aunque sí por vía interpretativa. Sin embargo, las Constituciones que se acercan más son la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución italiana de 1948 vigentes, esta última la regula como obligación del gobierno pero, en general, diversas constituciones no contemplan esta facultad expresa de las Cámaras y sus Comisiones.

El ejercicio de este acto de control, no tan incisivo como otros instrumentos, tiene límites que la Constitución, los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como las leyes del Parlamento establecen. Pero existen vías para recurrir frente a disposiciones o decisiones de las Cámaras que limiten este derecho de los parlamentarios o frente a decisiones denegatorias de información procedentes del gobierno o de la administración como son: el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, la vía de exigencia de responsabilidad política o la exigencia de responsabilidad penal por delito de desobediencia, dependiendo del caso.³⁰¹

8. Las Cámaras y sus Comisiones, por acuerdo de éstas, pueden **reclamar la presencia de los miembros de gobierno** y podrán solicitar que **informen** ante las mismas funcionarios de sus Departamentos (arts. 110. 1 y 110.2 en relación con el 76.2).

301 Cfr. Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás. "Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 288 y 299. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 189 y 190. Sainz Moreno, Fernando. "Secreto e información en el derecho público", *Estudios sobre la Constitución española*, Madrid, tomo III, Civitas, 1991, pp. 2951 y 2976.

Las sesiones informativas o comparecencias³⁰² son llamadas preguntas orales (*questions time*) en otros países, considerándolas como "el período de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de la gestión de su Departamento".³⁰³ Nosotros no sólo consideramos el elemento tiempo, sino la obligación de los miembros del gobierno de presentarse e informar, de manera global o particular, acerca de su gestión ante la institución representativa, así como el hecho de comprobar, analizar, verificar o examinar la actividad política gubernamental. Las comparecencias tienen como característica ser de reciente existencia en España, ya que el Reglamento de las Cortes de 1971 las incluyó como un nuevo acto de control. Su propósito fue dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado (LOE),³⁰⁴ que señala la obligación del Presidente de gobierno y de los ministros "de informar a la Cámara acerca de la gestión del gobierno y de los distintos Departamentos".³⁰⁵

El procedimiento en el que se desarrollan las sesiones informativas ante el Pleno es el siguiente: La convocatoria de la sesión se realiza por el presidente de las Cortes con 20 días de anticipación, señalando el ministro que va a comparecer y cuál va a ser el tema de la sesión, que puede referirse a la actividad general del departamento correspondiente a un aspecto concreto del mismo. El miembro del gobierno

302 Cfr. Molas, Isidre e Ismael E. Pitarch. *Ob. cit.*, p. 146. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, *Ob. cit.*, p. 145. Los autores, al referirse a las comparecencias gubernativas ante las Cámaras, las consideran como "sesiones informativas". Spagna Musso, Enrico. "Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, No. 15, 1989, p. 305, las denomina "indagación cognoscitiva". Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 190. Este último autor las identifica como el "reclamo para la presencia de los miembros del Gobierno" o "comparecencia a instancias parlamentarias".

303 Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 167.

304 La Ley Orgánica del Estado fue promulgada en 1967, cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, *Ob. cit.*, p. 131.

305 Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 167.

realiza su exposición. Los parlamentarios podrán formular, antes, preguntas por escrito para que el miembro del gobierno consulte todo lo necesario sobre el tema. La sesión la preside el Presidente de las Cortes Generales. Después de la exposición del miembro del gobierno, los parlamentarios tienen 5 minutos para exponer su pregunta y el ministro contesta. Cabe la réplica por otros 5 minutos, pudiendo el ministro nuevamente responder, por lo que las sesiones informativas son auténticos debates.

El problema que existe en relación a este acto de control, a pesar de que el artículo 53 de la LOE reconoció el deber del gobierno de informar a las Cortes, es el relativo a que los ministros generalmente comparecen cuando quieren y no cuando las Cortes se lo solicitan. Por tal razón, se hace necesario, dice Fraile Clivillés, la formación de una costumbre en este sentido.³⁰⁶

9. Las Cámaras pueden **interpelar** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, y pueden dar lugar a una **moción** (art. 111.1 y 111.2).

La interpelación es una "pregunta importante caracterizada por su contenido, contenido que se refiere a la política del gobierno o del departamento de que se trate",³⁰⁷ es decir, que tiene por objeto determinadas cuestiones de carácter general o de particular relieve político. Sus características más importantes se refieren a que en España hay posibilidad de debate en el que pueden intervenir el interpelante y los parlamentarios, la interpelación se tiene que desarrollar ante el pleno y, por último, puede dar lugar a la votación de una moción. Con ello, la interpelación, en el Derecho Constitucional Comparado, es considerada como un instrumento de control político poderoso y eficaz.

306 Cfr. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, p. 65. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 161. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, p. 122. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 599.

307 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Política exterior de defensa y control parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 157-158.

Las interpelaciones tienen como antecedente jurídico español el Reglamento de las Cortes de 1838, la Constitución de 1869, pero es el Reglamento de las Cortes de 1957 quien las contempla con mayor claridad; sus posibilidades se amplían en 1967 como consecuencia de la primera reforma al Reglamento de las Cortes. Posteriormente fueron reguladas por el de 1971, pero el régimen autoritario prevaleciente en esta época llamó interpelaciones a lo que no eran, ya que en realidad eran una forma simple de pregunta oral, sin debate y sin votación, regulándose simplemente como aquella "petición formulada al gobierno por un Procurador para que se explique ante la Cámara los motivos y criterios de la actividad política del gobierno o de la gestión de sus Departamentos ministeriales".³⁰⁸ Asimismo, en el Reglamento de las Cortes de 1971, se estableció la excepción de no contestar cuando así lo exigiesen las razones de interés nacional.

Hasta 1977 sólo se presentó una interpelación, efectuada en 1971 y en sesión plenaria.

En relación a este acto de control, el artículo 53 de la LOE menciona que es obligación del gobierno responder a las interpelaciones.³⁰⁹

El procedimiento de la interpelación consiste en presentar una solicitud por escrito 20 días antes de la sesión, conteniendo los puntos básicos de la misma y estar incluida en el orden del día. Posteriormente el parlamentario interpelante interviene 30 minutos, dependiendo del caso, responde el ministro o el gobierno en conjunto. Cabe la réplica de 10 minutos del parlamentario y después una nueva respuesta del ministro, pudiendo dar origen a la votación de una moción.

No se prevé sanción alguna para el caso de que no se responda a la interpelación, sin embargo, de suceder, se producirían consecuen-

308 Cfr. *Ibid.*, p. 159. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, p. 55, 65, 248, 251, 259 y 262. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, pp. 162 a 164. Santaolalla López, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, *Ob. cit.*, p. 137. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 533. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 160.

309 Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 600

cias desfavorables para el interpelado ante la opinión pública y ante los miembros de las Cámaras.

Respecto a las mociones, el Reglamento de las Cortes de 1971 las incluyó, señalando que existían dos tipos de mociones: independientes e incidentales. Las primeras se formulaban por escrito al Presidente de las Cortes Generales, con un mínimo de 10 firmas de procuradores, se incluía en el orden del día de determinada Comisión y ésta deliberaba en Pleno. Las segundas se daban sobre un proyecto o proposición de Ley y el gobierno tenía la obligación de responder en un plazo de dos meses.

En la actualidad, las mociones se dan después del debate de cualquier tema, consistiendo en la adopción de una resolución, mediante la que se critica cualquier aspecto de la política gubernamental o se sugiere al gobierno medidas concretas.³¹⁰

Por todo lo anterior, Spagna Musso, entre otros, consideran a la interpelación, junto con la moción, como el acto de control de la institución representativa de mayor relieve, ya que permite que se origine el debate, considerándola como una forma de control parlamentario de la acción del gobierno.³¹¹

10. Las Cámaras pueden formular **preguntas** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1, 111.2).

Las preguntas se utilizaron desde el Estatuto Real de 1834, pero no existía regulación sobre las mismas. En 1934 se introdujeron las

310 Cfr. Virga, Pietro. *Ob. cit.*, pp. 185 y 186. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 82. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 30 y 31. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, p. 271. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, pp. 161, 169 y 170. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 190 y 191. Santaolalla López, Fernando. "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", *Ob. cit.*, pp. 63 y 64. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 31 a 33.

311 Cfr. Spagna Musso, Enrico. *Diritto Costituzionale*, *Ob. cit.*, pp. 300 y 301. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, pp. 365 y 366.

preguntas por escrito a los ministros sobre las materias de su respectiva competencia, contemplándose en 1946 con la reforma al Reglamento de las Cortes (1942), pero su primera utilización práctica se dio en 1950, ampliándose sus posibilidades en 1967. El Reglamento de las Cortes de 1971 facultó a todo procurador para formular por escrito ruegos y preguntas al gobierno o a los ministros. Así, desde 1968 hasta 1976 el número de preguntas por escrito aumentó.³¹²

En 1971 se introdujeron las **preguntas orales** en sesiones informativas, pero no existía trámite alguno para su formulación, por lo que los procuradores sólo asistían a las Cortes a aplaudir el discurso de un determinado ministro.

Las preguntas escritas u orales actualmente consisten en la solicitud escrita que hace un parlamentario, diputado o senador, con el propósito de que un miembro del gobierno responda a una cuestión concreta respecto de las materias de las que directa o indirectamente sea responsable y, de esta forma, obtener información. No podrán admitirse preguntas de interés exclusivo del parlamentario o de alguna persona, ni aquellas preguntas que supongan una consulta jurídica.

El control se manifiesta en la publicidad del tema de la pregunta y la respuesta dada por el gobierno, así como en la presión que se ejerce sobre el último. Con lo cual, las preguntas tienen por objeto la supervisión o fiscalización de la actividad de la administración pública pero, sobre todo, permiten señalar a la opinión pública los errores o aciertos de la administración a través de su publicación y difusión.

Las preguntas desde 1957 se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG) y se envían al gobierno. El miembro del gobierno responderá, si es una pregunta escrita, en un plazo de un mes, publicándose la respuesta y nuevamente la pregunta en el BOCG. Si es una pregunta con respuesta oral, deberá ser contestada en la sesión del Pleno o de la Comisión.

312 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Ob. cit., pp. 151 y 152.

En cuanto a esta facultad, en concreto, la Comisión tiene la posibilidad de considerar como reservada la respuesta dada por el gobierno.

Un problema de este acto de control es que aunque la Constitución y los Reglamentos, tanto del Congreso como del Senado, establecen la obligación de contestar la pregunta, ninguna sanción se establece para el caso en que el gobierno omita su contestación.³¹³

11. Las Cortes Generales **examinan, enmiendan y aprueban los Presupuestos Generales del Estado** (art. 134.1 relacionado con el 134.3).

12. Las Cortes Generales, a través del **Tribunal de Cuentas, fiscalizarán las cuentas y la gestión económica** del Estado. Este Tribunal depende directamente de las mismas, y tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que se hubiese incurrido (art. 136.1 y 136.2, en relación con la Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo).

Es importante mencionar que, en la actualidad, en las Cortes existe una Comisión de Reglamentos que tiene como una de sus finalidades la realización de estudios para mejorar los procedimientos parlamentarios, también objetivo de numerosos trabajos elaborados por diversos autores franceses, españoles, entre otros, pero han sido los italianos los que más se han dedicado a estos temas de Derecho Parlamentario.³¹⁴

313 Cfr. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, pp. 52, 61 y 65. Chauchat, Mathias. *Ob. cit.*, p. 34. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, pp. 166, 167 y 171. Santaolalla López, Fernando. "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", *Ob. cit.*, p. 82, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, *Ob. cit.*, pp. 85 y 87, *El Parlamento en la encrucijada*, *Ob. cit.*, p. 129 y *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 399. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, p. 30. Virga, Pietro. *Ob. cit.*, p. 185. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 190. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 569, 597 y 598. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 81. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 159, 162, 165 y 167.

314 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 170 y 171. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 433. Fraile Clivillés,

b. Del Congreso de los Diputados

El Congreso de los Diputados es una Cámara de representación popular, integrado por 350 diputados,³¹⁵ cuya duración en el cargo es de cuatro años o hasta el día en que se disuelva la Cámara.³¹⁶ El fundamento constitucional para afirmar que esta Cámara tiene como facultades, entre otras, controlar la acción del gobierno, lo encontramos en los siguientes actos de control y sus respectivos artículos constitucionales:

1. El Congreso de los Diputados **autorizará**, mediante votación, al rey para que manifieste el **consentimiento** del Estado para que a través de **tratados** se obligue **internacionalmente** (art. 74.2 relacionado con los arts. 63.2 y 94. 1).

2. Los diputados podrán constituir **Comisiones de Investigación** que versarán sobre cualquier asunto de interés público (art. 76). El RC contempla su regulación en los artículos 40, 43.3, 51, 52, 52.1 a 52.6 y 64.3.

Para proponer la creación de una Comisión de Investigación en el Congreso de los Diputados, es necesario que la propuesta provenga ya sea del gobierno, de la Mesa de la Cámara o de dos grupos parlamentarios, o de 1/5 parte de los diputados, es decir, 70 diputados.

Una vez aprobada la propuesta, las Comisiones de Investigación estarán integradas por 40 diputados. Sus reuniones son secretas, por lo que los diputados están obligados a no divulgar las actuaciones. Dichas Comisiones están facultadas para requerir tanto la comparecencia de los miembros del gobierno como la de cualquier persona.

Manuel. *Ob. cit.*, pp. 539, 540, 570 y 571. Lucas Verdú, Pablo. "Problemas actuales de la institución parlamentaria", *Revista de Política Comparada*, España, n. IX, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, p. 19.

315 Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1991, pp. 8 y 9.

316 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 139.

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación se plasmarán en un dictamen que será discutido y aprobado por el Pleno de la Cámara. Posteriormente, si se aprueban, las conclusiones se publicarán en el BOCG y son comunicadas al gobierno, con la posibilidad de ser trasladadas al Ministerio Fiscal.

De 1978 a 1986 se han constituido ocho Comisiones de Investigación por el Congreso de los Diputados.³¹⁷

3. El gobierno está **obligado a explicarse** sobre el contenido de las **peticiones individuales o colectivas** que reciba el Congreso de Diputados por escrito, siempre que éste lo exija (art. 77.1 y 77.2 en relación con el art. 49 del RC).

4. El Congreso está facultado para dar la previa delegación al Poder Ejecutivo para que éste elabore **legislación delegada** (arts. 82.1 a 82.6).

La legislación delegada es aquella que elabora el Ejecutivo tras una delegación del Parlamento, cuyo objeto es hacer frente a situaciones imprevistas y necesidades que se den en la actividad pública y que requieren no precisamente una urgente solución, pero si complicada.

El control parlamentario se manifiesta en la verificación de que el texto resultante de la delegación conferida al gobierno, corresponda con la voluntad de la institución representativa, así como establecer fórmulas adicionales de control. El procedimiento consiste en que el gobierno está obligado a depositar en la Cámara el texto de la norma delegante, publicándose en el BOCG. Inmediatamente comienza el plazo de un mes para que los diputados formulen objeciones a la

317 Cfr. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, pp. 68, 124 y 125. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 86 y 87. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 176, 177, 179 y 180. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, p. 157, 160, 172 y 173. Remiro Brotons, Antonio. *Ob. cit.*, p. 97.

utilización de la delegación. Si hay objeciones, se remitirán a la Mesa del Congreso y ésta, a su vez, a la Comisión competente para que emita un dictamen, mismo que será debatido en el Pleno de la Cámara.

Este acto de control está regulado por los artículos 152 y 153 del RC.

Si el resultado del debate es positivo, el texto elaborado por el gobierno entrará en vigor, integrándose la norma al orden jurídico. Asimismo, podrá darse el supuesto de modificación del texto elaborado por el gobierno, devolviéndose a éste para que efectúe las modificaciones conforme a la voluntad de la Cámara. Si el resultado del debate es negativo, el texto no entrará en vigor y se devolverá al Ejecutivo.³¹⁸

5. El Congreso está facultado para comprobar obligatoriamente la extraordinaria y urgente necesidad para que el gobierno dicte **Decretos-leyes**, los cuales son disposiciones con fuerza de ley (Art. 86).

Su procedimiento consiste en que los Decretos-leyes se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (BOE). A partir de este momento, se dan 30 días hábiles para el control, es decir, para la comprobación, a través de un debate, de la extraordinaria y urgente necesidad de que el gobierno los dicte. En el debate se establece un turno a favor y otro en contra, además intervendrán los Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Posteriormente se necesitará la votación de la mayoría absoluta de los miembros, para la convalidación total o derogación.³¹⁹ La resolución se publicará en el BOE. Este es un control sobre los actos del gobierno. Su regulación la encontramos en el RC, en sus artículos 74.2, 90.1, 151, 151.2 y 151.6.

318 Cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., pp. 213 a 250 y 256 a 276. Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", Ob. cit., p. 176 y Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. Ob. cit., pp. 93 a 121.

319 Cfr. Manzella, Andrea. Ob. cit., pp. 357 y 358. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", Ob. cit., pp. 186 y 187.

Las posibles consecuencias de este acto de control es la convalidación (definitividad al acto del gobierno) o derogación³²⁰ del Decreto-ley de que se trate, pero también puede darse el silencio del Congreso de los Diputados, entendiéndose que se ha denegado la convalidación.

6. El Congreso de los Diputados tiene como facultad **autorizar** al Presidente del gobierno para que **proponga** al rey la **convocatoria** de un **referéndum consultivo**,³²¹ por medio del cual se consulte a los ciudadanos alguna decisión política importante (art. 92.2 relacionado con el 87.3). Su procedimiento es el siguiente:

El Presidente del gobierno debe presentar la propuesta de autorización del referéndum ante el Congreso de los Diputados. Ésta se someterá a debate en sesión plenaria. La autorización deberá otorgarse por la mayoría absoluta de los diputados. Si no se autoriza, la consecuencia será la paralización de la iniciativa del Presidente del gobierno.

Este acto de control se encuentra regulado por la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum y por el artículo 161 del RC.

En materia internacional, la única vez que se ha utilizado el referéndum consultivo fue con ocasión de la permanencia de España en el Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN).³²²

320 Cfr. *Ibid.*, p. 358. El autor denomina a la derogación del Decreto-ley como "no conversión" del Decreto-ley.

321 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del derecho", *Ob. cit.*, p. 11. El autor considera que la autorización, en ciertos actos políticos como el referéndum, presupone un control político. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, *Ob. cit.*, p. 280. El autor señala que el referéndum se refiere a alternativas claras y con idénticas garantías que las elecciones libres. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 366. El autor afirma que la voluntad expresada por el pueblo a través del referéndum debe ser ley para todos los poderes públicos, por lo que es un error el establecer la expresión de "consultivo".

322 Cfr. *Ibid.*, pp. 365 a 368. Pérez Tremps, Pablo. "El control parlamentario de la política exterior", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 275.

7. En relación al artículo 94.1 constitucional, el gobierno presentará la solicitud de la autorización de las Cortes respecto del **tratado o convenio** ante el Congreso (art. 154, 156.1, 156.2, 159 del RC).³²³

8. El rey, tras oír a los representantes de las distintas fuerzas parlamentarias, propone al Congreso un candidato para la Presidencia del gobierno, quien a su vez expondrá su programa político y solicitará la **confianza** de la Cámara. Posteriormente el Congreso de los Diputados votará la **investidura** o no como Presidente. Este acto de control parlamentario está estrechamente vinculado con la función de dirección política, como ya lo mencionamos en páginas anteriores del capítulo primero (art. 99, relacionado con los arts. 56.1, 64.1, 68.4, 100, 101, 115, 168 constitucionales).

Este acto de control se produce después de las elecciones y al inicio de cada legislatura del Congreso de los Diputados (cada 4 años o en virtud de una disolución anticipada) o después de una aprobación de una moción de censura, dimisión o fallecimiento del Presidente del gobierno. Su procedimiento es el siguiente:

El rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, propone un candidato a la Presidencia del gobierno, quien expondrá su programa político sin límite de tiempo. Posteriormente se suspende la sesión por el tiempo que señale el Presidente de la Cámara. Reanudada la sesión, intervendrá un representante de cada grupo parlamentario durante 30 minutos, el candidato contestará las intervenciones sin límite de tiempo, se da la réplica de los representantes de los grupos parlamentarios durante 10 minutos y se vota dos veces la candidatura, la primera votación (mayoría absoluta) se lleva a cabo en la hora que fije el Presidente de la Cámara y la segunda, 48 horas después (mayoría simple). Si no se obtiene la mayoría absoluta en la primera votación y mayoría relativa en la segunda, se tramitarán nuevas propuestas.

323 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 287 a 291.

El RC regula este acto de control parlamentario en los artículos 171 y 171.5.³²⁴

9. El Congreso y sus Comisiones pueden **recabar información** del gobierno y de sus Departamentos, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109 constitucional, en relación con los artículos 7 y 44 del RC, con la Ley de Secretos Oficiales de 1978 y con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, del 18 de diciembre de 1986 sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas). Esta resolución señala, en cuanto al Pleno, que la información podrá ser solicitada por uno o más grupos parlamentarios de la Cámara, pero el gobierno podrá solicitar a la Mesa —la cual resolverá esa solicitud— que la información relativa a determinada materia secreta sea facilitada sólo al Presidente del Congreso, la Mesa es quien resolverá dicha solicitud. En cuanto a las Comisiones, esta resolución señala que el gobierno podrá solicitar informar a la Comisión competente, en sesión secreta y con asistencia sólo de los miembros de esta Comisión. Si la información que solicitare la Comisión perteneciera a la categoría de secreto, el gobierno la facilitará a tres diputados elegidos por el Pleno y, si perteneciera a la categoría de reservado, la información la obtendrán los diputados que actúen en la Comisión como portavoces de los grupos parlamentarios. Esta resolución, al igual que el RC, señala la obligación de los diputados de no divulgar las actuaciones que tengan el carácter de secretas. Por lo anterior, dicha resolución limita el alcance tanto del artículo 109 constitucional, lo regulado por la Ley de Secretos Oficiales, como lo que dispone el propio RC respecto de este acto de control parlamentario.³²⁵

10. El Congreso y sus Comisiones podrán reclamar la presencia de los miembros de gobierno y solicitar que informen ante el

324 Cfr. Crisafulli, Vezio. *Stato popolo governo*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 222. Publicaciones del Congreso de los Diputados, *Ob. cit.*, pp. 10 y 11. Santaoiella López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 336 a 346.

325 Cfr. Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás. "Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento", *Ob. cit.*, pp. 287 a 299.

mismo funcionarios de sus Departamentos (art. 110 constitucional). A esto se le denomina sesiones informativas —en México, comparecencias—, y consiste en que "un miembro del gobierno, por propia iniciativa o a petición de la Comisión, expone las líneas de su gestión y se somete a las preguntas y observaciones de los diputados".³²⁶ El RC en sus artículos 44.2, 44.3, 189, 202 y 203 regula a las comparecencias gubernamentales ante la Comisión, con el objeto de informar sobre un determinado asunto o en razón a la materia objeto del debate.³²⁷

11. Los diputados pueden **interpelar** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a una **moción** (art. 111.1 y 111.2 de la Constitución).

El procedimiento de la interpelación, en esta Cámara, es el siguiente: la interpelación podrá ser presentada por Diputados o Grupos Parlamentarios por escrito, ante la Mesa del Congreso, señalando los motivos o propósitos de la conducta del gobierno o de algún Departamento ministerial en cuestiones de política general. La Mesa del Congreso calificará el escrito y admitirá la interpelación pero, también, podrá comunicar al autor de la supuesta interpelación que ésta sólo procede como pregunta con respuesta oral o por escrito. La interpelación será publicada y transcurridos 15 días se incluirá en el orden del día del Pleno, no pudiendo incluirse solo una interpelación de un mismo grupo parlamentario. Tienen prioridad las interpellaciones formuladas por los diputados o grupos parlamentarios que en el periodo de sesiones no hubiesen consumido la oportunidad de presentar una interpelación por cada 10 diputados. Existe un mínimo de dos horas por semana para la exposición de preguntas e interpellaciones. El autor de la interpelación la expondrá en el Pleno y el gobierno contestará con un límite de tiempo de 10 minutos para sus turnos y de 5 minutos para la réplica. Posteriormente podrá hacer uso

326 Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, p. 148.

327 Cfr. *idem*. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 69 y 70. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, p. 122.

de la palabra un representante de cada grupo parlamentario, con un límite de tiempo de 5 minutos.

En cuanto a la moción, ésta podrá presentarse ante la Mesa del Congreso el día siguiente de la interpelación en el Pleno, incluyéndose en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Su debate y votación sigue la misma regulación que el de las proposiciones que no se refieran a leyes.

Si las interpelaciones no hubiesen sido tramitadas en un periodo de sesiones, quedarán convertidas automáticamente en preguntas con respuesta por escrito, a menos que el sujeto interpelante quiera mantener la interpelación. Su regulación se encuentra en los artículos 67.4, 180, 181.1, 181.2, 182, 182.1, 181.2, 182.3, 183, 184 y 191 del RC.

Se presentaron 381, 68, 115 y 18 interpelaciones en la II, III y IV Legislaturas (nov 89-jun 90), respectivamente.³²⁸

12. Los diputados pueden formular **preguntas** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1).

El procedimiento para la formulación de **preguntas** por **escrito**, a grandes rasgos, es el siguiente: las preguntas se publicarán, a partir de este momento comienza un plazo de 20 días para su contestación. Dicho plazo puede prorrogarse, a solicitud del gobierno y mediante autorización de la Mesa del Congreso, por otros 20 días. Si no se contesta la pregunta escrita, ésta se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, la cual tendrá que contestarse de forma oral.

328 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 411 a 414. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Ob. cit., p. 13. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., pp. 168 a 171. López Guerra, Luis y otros. Ob. cit., pp. 122 y 123. Marcet I Morera, Joan. "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, No. 22, Congreso de los Diputados, 1991, p. 17.

El RC establece un tiempo mínimo semanal para la formulación de preguntas al gobierno, cuyo origen es el artículo 48 de la Constitución francesa de 1958.

Se presentaron 3,225, 8,346, 18,086 y 3,007 preguntas escritas en la I, II, III, IV (nov 89-jun 90) Legislaturas, respectivamente.³²⁹

En cuanto a las **preguntas orales**, su procedimiento es el siguiente: un parlamentario presentará, ante la Mesa del Congreso, un escrito que contenga la formulación de una sola cuestión sobre un hecho, una situación o una información sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna medida en relación a un asunto determinado. La Mesa del Congreso calificará el escrito.

El procedimiento para las preguntas orales, en sesión plenaria, es el siguiente: en las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno se dedicarán dos horas como tiempo mínimo para la formulación de preguntas e interpelaciones. Los escritos sobre las preguntas a formular se presentarán ante la Mesa del Congreso, quien las calificará e incluirá en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por los diputados que no hubiesen formulado preguntas en Pleno en el mismo periodo de sesiones. El Presidente del Congreso establecerá el número de preguntas a incluir en el orden del día. En la sesión plenaria, el diputado formulará la pregunta con un límite de tiempo de 5 minutos y el gobierno contestará, el primero podrá replicar o repreguntar y nuevamente podrá intervenir el gobierno. Terminado el debate de esta cuestión, el Presidente del Congreso dará la palabra a otro diputado para que formule otra cuestión.

Se presentaron 275, 969, 1,080 y 167 preguntas orales ante el Pleno, en la I, II, III y IV (nov 89-jun 90) Legislaturas, respectivamente.

329 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 400 a 406 y en *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Ob. cit., pp. 87, 137 y 247. Marcet I Morera, Joan. Ob. cit. p. 17.

El procedimiento de las preguntas orales en Comisión es el siguiente: las preguntas se publicarán. Transcurridos 7 días, a partir del momento de su publicación, podrán incluirse en el orden del día. La formulación de preguntas y su contestación no excederá de 10 minutos, mientras que las réplicas no excederán de 5 minutos. Las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito.

La regulación de las preguntas se encuentra en el RC en sus artículos 103, 118.1, 163.3, 181.1, 181.2, 185, 186.1, 186.2, 186.3, 187, 188, 189, 190.1, 190.2, 191 y 192.

Se presentaron 764, 94, 1,396 y 331 preguntas orales ante Comisiones, en la I, II, III y IV (nov 89-jun 90) Legislaturas, respectivamente.³³⁰

13. El Presidente del gobierno puede plantear la **cuestión de confianza** sobre su programa o sobre una declaración de política general precedida de una deliberación en Consejo de Ministros ante el Congreso de los Diputados, quien la otorgará o no a través de votación (art. 112).

El procedimiento, para la cuestión de confianza, es el siguiente: la presentación se hará por escrito motivado, ante la Mesa del Congreso, acompañada por la certificación del Consejo de Ministros, con el objeto de que se apruebe una rectificación del programa inicial o se aprueben declaraciones que tengan relieve político o trascendencia para el Estado, que exijan una toma de postura del gobierno. Posteriormente, el Presidente de la Cámara convocará al Pleno y abrirá un debate. El Presidente del gobierno presentará el programa o la declaración política general sin límite de tiempo. Los portavoces de los grupos parlamentarios intervendrán durante 30 minutos cada uno. El Presi-

330 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 400 a 406 y *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Ob. cit., pp. 87, 137 y 247. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, pp. 122 y 123. Marcat I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 17.

dente del gobierno podrá replicar en cualquier momento y los portavoces duplicar por un tiempo de 10 minutos. Al finalizar el debate, 24 horas después, la cuestión de confianza deberá someterse a votación. Se aprobará con el voto favorable de la mayoría simple de los diputados, si no se logra la mayoría simple o si se rechaza la cuestión de confianza por dicha mayoría, el gobierno tendrá que dimitir.

La finalidad de la cuestión de confianza es comprobar, en momentos políticos importantes, que el gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Se han planteado dos cuestiones de confianza, en la I y IV Legislaturas.³³¹

14. El Congreso de los Diputados tiene como facultad exigir la responsabilidad política del gobierno a través de la votación de la **moción de censura**, dando origen a la dimisión del mismo (arts. 108, 113 y 114 relacionados con el 99.3, 78.2, 73.1, 73.2, 101, 115.2 constitucionales).³³²

En España, el antecedente de la moción se censura se encuentra en el Estatuto Real de 1834. El Reglamento de la Cámara de 1847 también la reguló, pero se consignó constitucionalmente sólo hasta 1869, por lo que es un acto de control de la institución representativa española de particular importancia durante el siglo XIX aunque, posteriormente, durante el siglo XX, la Constitución de 1931 también la reguló y la vigente también lo hace.

En Inglaterra, desde 1894 hasta la fecha, la Cámara de los Comunes ha aprobado sólo dos mociones de censura, en 1895 y en 1979. En Francia y en Alemania, desde 1958, sólo se ha aprobado una moción de censura en 1962 y 1982, respectivamente. En Portugal,

331 Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. *Ob. cit.*, p. 12. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 346 a 350. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 196. Marcet I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 16.

332 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 1027. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 135 y 136.

desde 1976, no se ha dado alguna moción de censura. Mientras que en España, dos mociones de censura se han presentado desde 1978 hasta la fecha, en mayo de 1980 contra el presidente Adolfo Suárez González³³³ y en marzo de 1987 contra Felipe González, presentando a Hernández Mancha como candidato, cuya consecuencia fue el desgaste del gobierno.

A través de este acto de control el Congreso de los Diputados expresa la ruptura de la relación de confianza que vinculaba al gobierno, obligándolo a dimitir. Su procedimiento es el siguiente: La moción de censura deberá proponerse por una décima parte al menos de los diputados a la Mesa del Congreso, y debe mencionar el nombre de un candidato a la Presidencia del gobierno.³³⁴ Posteriormente se inicia un debate parlamentario en donde intervendrán los Diputados firmantes y el candidato propuesto exponiendo su programa sin límite de tiempo. Durante este debate, podrán presentarse candidatos alternativos a la Presidencia del gobierno con su respectivo programa de gobierno. Finalizada esta intervención, el Presidente del Congreso deberá interrumpir la sesión para que intervenga un representante de cada Grupo parlamentario durante 30 minutos, teniendo el derecho de rectificación de 10 minutos. Después de cinco días de haberse presentado la moción de censura, deberá efectuarse la votación pública de la misma. Su aprobación requerirá la votación de la mayoría absoluta del Congreso que representa, en la actualidad, 176 votos a favor. Si esto sucede, el Presidente del gobierno deberá inmediatamente presentar

333 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 140. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 350. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, p. 362. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 192, 194 y 195.

334 Como consecuencia de considerar como requisito la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno, para llevar a cabo la moción de censura en España, ésta es calificada como "moción de censura constructiva". Es el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn quien introduce el voto de censura constructivo, con el propósito de evitar una crisis gubernamental, cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 157 y ss. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 192. Es "un freno a las veleidades del Parlamento", citando a Jiménez de Asúa, así lo considera Sevilla Andrés, Diego. "Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)", *Ob. cit.*, p. 134.

su dimisión al rey, quedando investido de la confianza del Congreso de los Diputados el candidato previsto, quien será nombrado, por el Jefe de Estado, Presidente de gobierno.³³⁵

Si la moción de censura no se aprueba, el Presidente del gobierno tiene la facultad de solicitar la disolución de las Cámaras. Pero también puede darse el caso de que los firmantes de la moción de censura o de las **mociones "alternativas"**³³⁶ sean sancionados. Sanción que consiste en que no puedan presentar otra moción de censura durante el mismo periodo de sesiones.

Su regulación en el RC la encontramos en los artículos 23.1, 175.2, 176, 57.1, 61.2, 177, 177.1, 70.5, 176.2, 177.3, 177.4, 85.2, 86, 177.5 y 179.³³⁷

En cuanto a este acto, coincidimos con López Guerra al afirmar que la moción de censura es un acto de control parlamentario y es, al mismo tiempo, la característica más importante del sistema de gobierno parlamentario, pero en la actualidad no opera debido a la democracia de partidos.³³⁸ Sin embargo, a pesar de que la moción de censura no se apruebe consideramos que podría provocar cambios en la actuación del gobierno y en su programa por lo que, en este caso, se producirán consecuencias.

335 Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. *Ob. cit.*, p. 12. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 350 a 355.

336 Se pueden proponer, durante los dos siguientes días a la presentación de la moción de censura, nuevos candidatos a la Presidencia del Gobierno, denominándose a lo anterior "mociones de censura alternativas", cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 176. Para abundar más en este tema consultar Virgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 242 y ss.

337 Cfr. *Ibid.*, pp. 151 a 153 y 160 a 183.

338 Cfr. López Guerra, Luis. "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 244.

Creemos que el problema principal de la moción de censura en España, es el relativo a que no puede operar contra los ministros del gobierno en forma individual, como en otros países, sino colectivamente,³³⁹ ya que sólo se regula la responsabilidad solidaria del gobierno ante el Congreso, posibilidad que en la actualidad debiera también regularse.

15. El Congreso de los Diputados tiene como facultad **autorizar** la **prórroga** del **estado de alarma** declarado por el gobierno (art. 116.2). El Congreso determinará su duración y condiciones a través del debate y votación.

16. El Congreso de los Diputados está facultado para **autorizar** al gobierno a **declarar** el **estado de excepción**, así como su **prórroga** (art. 116.3); se debe determinar sus efectos, el ámbito territorial a que se extiende y su duración a través de un debate precedido por una votación.

17. A propuesta del gobierno, el Congreso de los Diputados tiene como facultad **declarar o no** el **estado de sitio** (art. 116. 4). Se lleva a cabo un debate. y, posteriormente, se efectúa una votación, requiriéndose la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso, es decir, 176 diputados. Debe señalarse su ámbito territorial, así como su duración y condiciones del estado de sitio.³⁴⁰

18. El gobierno deberá presentar, ante el Congreso de los Diputados, los **Presupuestos Generales del Estado** tres meses antes de la expiración de los del año anterior (art. 134.3 relacionado con el 75 constitucionales, en relación con los arts. 133.2, 133.3 del RC).

El procedimiento, a grandes rasgos, es el siguiente: presentados los presupuestos, por parte del gobierno, se da una primera lectura

339 Cfr. Crisafulli, Vezio. *Ob. cit.*, p. 151.

340 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 371 a 374. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 172.

ante el Pleno del Congreso con el objeto de establecer un debate sobre la totalidad de la cuantía global y que consiste en una discusión muy general del proyecto, sin adoptarse resoluciones sobre sus partidas. La intervención parlamentaria se traduce en el examen y en la aceptación o rechazo de la cifra global. Concluido el debate, el proyecto se remitirá a la Comisión de Presupuestos para su estudio y dictamen. Posteriormente, en sesión plenaria, deberá ser discutido y votado en una segunda lectura.³⁴¹

Por último, en cuanto a los actos de control del Congreso de los Diputados sobre los miembros del gobierno, tenemos que como consecuencia de la realización de estudios en torno al control parlamentario, en 1982 se dictaron resoluciones de la Presidencia del Congreso y Acuerdos de la Junta de Portavoces con el objeto de ampliar las posibilidades del ejercicio del control parlamentario. Con lo cual, las preguntas orales y escritas, las interpelaciones, así como las Comisiones especiales se incrementaron a partir de la I Legislatura hasta la III Legislatura.³⁴²

El 28 de mayo de 1992, el Congreso de los Diputados publicó en el BOCG la "Proposición de Reforma al Reglamento del Congreso de los Diputados" vigente. Posteriormente se publicaron las enmiendas a dicha reforma;³⁴³ el 9 de febrero de 1993, el Informe de la ponencia sobre la misma, y el 7 de abril del mismo año, el Dictamen de la Comisión.³⁴⁴ Dicha reforma tiene como propósito llevar a cabo una reordenación sistemática de la rúbrica y contenido de los títulos del

341 Cfr. *Ibid.*, pp. 280 a 284.

342 Cfr. López Guerra, Luis. *Ob. cit.*, p. 244.

343 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, n. 140-5, Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 1992.

344 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, n. 140-7, Congreso de los Diputados, 9 de febrero de 1993, en relación con el dictamen de la Comisión, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 7 de abril de 1993.

RC vigente, introduciendo profundas modificaciones. Algunas de éstas, a grandes rasgos, son las siguientes:

1. Las Comisiones, por conducto de la Presidencia del Congreso podrán solicitar del gobierno la información o documentación que precisen, la comparecencia de los miembros del gobierno y la presencia de autoridades y funcionarios públicos, así como adoptar acuerdos respecto de la solicitud de información o comparecencia (art. 49 PRRC).³⁴⁵

2. Las Comisiones de Investigación son consideradas como Comisiones no Permanentes (art. 57 PRRC). Asimismo, podrán solicitar, por conducto de la Presidencia del Congreso, la comparecencia ante las mismas de acuerdo a la Ley Orgánica de Comparecencia de 1984.

Las materias clasificadas, de acuerdo con la legislación sobre secretos oficiales, no serán objeto de investigación (art. 58 PRRC).

3. Las sesiones de las Comisiones no serán públicas, pero cuando se trate de preguntas con respuesta oral, comparecencias o proposiciones no de ley, asistirán los medios de comunicación debidamente acreditados (art. 72 PRRC).

4. Los turnos de intervención de los grupos parlamentarios serán iniciados por el Grupo de la oposición con mayor número de diputados, excepto cuando la Junta de Portavoces acuerde otra cosa (art. 82 PRRC).

5. De las sesiones secretas se levantará Acta, ejemplar que será custodiado por la Presidencia del Congreso (art. 105 PRRC).

6. En cuanto al Proyecto de Ley de Presupuestos, se introducen grandes modificaciones a su procedimiento contenidas en los artículos 144 a 147 de la PRRC.

345 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, No. 140-1, Madrid, Congreso de los Diputados, 28 de mayo de 1992.

7. El título VII Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica, contenido en la PRRC, contempla los tratados internacionales, introduciendo modificaciones al procedimiento de solicitud de autorización (arts. 167 a 174 PRRC). Respecto del referéndum consultivo, estados de alarma, de excepción y de sitio, no se introducen modificaciones (arts. 175 al 179 PRRC).

8. En el título VIII Del otorgamiento y retirada de confianza, no se introducen modificaciones a los procedimientos de investidura y cuestión de confianza. Pero en cuanto a la moción de censura se establece, a partir de su presentación, un plazo no inferior a cinco días ni mayor a diez para la votación de la misma (art. 192 PRRC).

9. El título IX De las interpelaciones y preguntas, introduce modificaciones al procedimiento de las mismas (arts. 195 a 207 PRRC).

10. El título X De las Comparecencias, introduce modificaciones a su procedimiento, y las contempla en un título específico (arts. 211 a 214).

11. El título XII De examen y debate de las comunicaciones, programas y planes del gobierno, introduce modificaciones (arts. 215 a 218 PRRC).

12. El título XIII Del ejercicio de las competencias del Congreso en relación con otras instituciones es por demás novedoso, ya que introduce modificaciones respecto a la propuesta de nombramiento y designación de personas, examen de informes que deben remitirse al Congreso, tanto los del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, como del Consejo General del Poder Judicial. Además, sigue contemplando un capítulo "Del control por el Congreso del Ente Público RTVE", es decir, de "Radio y Televisión Española" (arts. 219 a 230 PRRC).

c. Del Senado

El Senado es una Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la Constitución), es decir, se integra sobre la base de las provincias, cuatro senadores para cada una, en segundo término, a las Comunidades Autónomas les corresponderá un senador para cada una y un senador por cada millón de habitantes de su territorio correspondiente. Así el Senado se integrará, aproximadamente, con 248 senadores. Su duración en el cargo es de cuatro años o el día en que se disuelvan las Cortes Generales, pero existe una excepción cuando se trate de un senador que tenga la condición de parlamentario autonómico y la pierda, se extinguirá también su mandato senatorial.³⁴⁶

Los actos de control que puede llevar a cabo el Senado, conforme al orden de numeración de los artículos de la Constitución española de 1978 vigente, son los siguientes:

1. El Senado **autorizará**, mediante votación, al rey para que manifieste el **consentimiento** del Estado para obligarse **internacionalmente** a través de **tratados** (art. 74.2 relacionado con los arts. 63.2 y 94.1).

2. Los senadores podrán constituir **Comisiones de investigación**, que versarán sobre cualquier asunto de interés público (arts. 76.1 y 76.2 en relación con los arts. 51, 54.1, 59, 60 y 75 del Reglamento del Senado, RS).

Para que el Senado constituya una Comisión de Investigación es necesario que sea a propuesta del gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. Cuando la propuesta sea aprobada, dichas Comisiones se integrarán con 25 senadores. La decisión para que las reuniones de las Comisiones de Investigación sean públicas o secretas es potestativa. Sin embargo, se admi-

346 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 129, 134 y 135.

tirá la presencia de los medios de comunicación, excepto cuando lo prohíba la mayoría de los miembros de la Comisión.³⁴⁷ Con ello, se "consagra la publicidad como excepción y el secreto como norma, cuando debiera ser al revés".³⁴⁸

El artículo 76.2 constitucional y el 70.2 del RS mencionan que las "Comisiones de Investigación podrán **requerir la presencia de cualquier persona** para declarar ante las mismas, introduciendo así específicamente la obligación de declaración como elemento constitutivo de la obligación de comparecer".³⁴⁹

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación, cuando sean aprobadas por el pleno de la Cámara, se publicarán en el BOCG, salvo que se acuerde lo contrario por la totalidad o parte de las mismas.

De 1977 a 1986 se han constituido 14 Comisiones de Investigación por el Senado.³⁵⁰

3. El gobierno está **obligado a explicarse** sobre el contenido de las **peticiones individuales o colectivas** que reciba el Senado por escrito, siempre que éste lo exija (art. 77.1 y 77.2 constitucionales, en relación con los arts. 193, 194 y 195 del RS).

4. En relación al artículo 94.1 constitucional, una Comisión del Senado elaborará una propuesta razonada sobre si debe accederse o no a la **autorización** solicitada respecto de un **tratado o convenio**. Si su acuerdo no coincide con el del Congreso de los Diputados, se

347 Cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., p. 177 y 179. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. Ob. cit., p. 87 y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", Ob. cit., pp. 157 y 158.

348 *Ibid.*, p. 160.

349 García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., p. 180.

350 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", Ob. cit., pp. 160, 172 y 173.

reunirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras, con el propósito de elaborar un nuevo texto del acuerdo, mismo que será votado. Si esta Comisión mixta no llega a un acuerdo, será el Congreso de los Diputados, a través del voto de la mayoría absoluta, quien decida (arts. 144.1, 144.3, 145 y 147 del RS).³⁵¹

5. El Senado y sus Comisiones pueden **recabar información** del gobierno y de sus Departamentos, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109). Los artículos 66 y 67 del RS regulan la transmisión de información escrita, en relación con la Ley de Secretos Oficiales de 1978.

6. El Senado y sus Comisiones pueden **reclamar la presencia de los miembros de gobierno** y podrán solicitar que **informen** ante los mismos funcionarios de sus Departamentos (art. 110).

Los artículos 66, 67 y 117 del RS regulan a las sesiones informativas, y tienen por objeto que, a través de la información oral, el gobierno formule una declaración sobre algún tema.³⁵²

7. Los senadores pueden **interpelar** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a una **moción** (art. 111.1 y 111.2). Las interpellaciones deben versar sobre la política del Ejecutivo, en relación a cuestiones de interés general, cuyo procedimiento es el siguiente:

Los senadores presentarán ante la Mesa del Senado el escrito de la interpelación, quien la calificará y admitirá, pero también podrá comunicar al autor de la interpelación que ésta sólo procede como pregunta con respuesta oral o por escrito. El gobierno podrá solicitar,

351 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 311 y 312.

352 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 69 y 70. Lucas Verdú, Pablo. "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)", en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Madrid, Labor, 1978, p. 367. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, p. 148.

mediante un escrito motivado, el aplazamiento de una interpelación por un tiempo que no debe exceder de un mes. El tiempo para la exposición de la interpelación es de 15 minutos y para la contestación del ministro 15 minutos. Los portavoces podrán intervenir 5 minutos, pudiéndose originar nuevos turnos para las rectificaciones.

En cuanto a la moción, ésta sólo se admitirá cuando el senador interpelante no quede satisfecho con la respuesta o explicación dada por el gobierno.

Los artículos 170, 170.1, 170.2, 170.3, 171, 171.1, 171.2, 172 y 173 del RS regulan a la interpelación.

8. Los senadores pueden formular **preguntas** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1).

El procedimiento para las **preguntas** con contestación **escrita** es el siguiente: se publica el anuncio de la pregunta, más no su texto. A partir de este momento, el gobierno tiene un plazo de 20 días para que remita la contestación. La contestación y la pregunta se publicarán conjuntamente. Si el gobierno no contesta en dicho plazo, el senador podrá reclamar la publicación inmediata del texto íntegro de la pregunta. Con lo cual, será una forma de manifestar y hacer público el incumplimiento de esta obligación por parte del gobierno.

La **pregunta oral** es aquella interrogación sobre un hecho, una situación o información relativa a si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna medida en relación a un asunto determinado. Su procedimiento, en sesión plenaria, es el siguiente: se presentará un escrito que contenga una sola cuestión. Ésta se incluirá en el orden del día, dando prioridad a las preguntas presentadas por los senadores que no hubiesen formulado preguntas en el correspondiente periodo de sesiones. El Senado se reserva, en cada sesión, 60 minutos para la exposición de las preguntas. Las preguntas se formularán desde el escaño y serán contestadas por un ministro, estableciéndose la posibilidad de réplica y duplica. Las intervenciones, tanto del senador como la del ministro, no podrán exceder de

3 minutos en total. Las preguntas no desarrolladas se remitirán a la siguiente sesión.

El procedimiento de las preguntas, en Comisión, es el siguiente: se presenta la pregunta y después de una semana se incluirá en el orden del día. Las preguntas pueden ser contestadas por los ministros y por los secretarios de Estado. El límite de tiempo de los turnos de palabra, para la exposición de la pregunta y para la contestación, es de 10 minutos y de 5 minutos para los de réplica y duplica.

Los artículos 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 y 169 del RS regulan el procedimiento de este acto de control de la institución representativa española sobre los miembros del gobierno.³⁵³

El papel del Senado español, como el de otras Cámaras altas de diversos países, es marginal y desigual, ya que no dispone de facultades principales como las del Congreso de los Diputados (Cámara baja) quien monopoliza, sobre todo, el ejercicio de la función de control.³⁵⁴ Se considera que es difícil que los poderes del Senado aumenten y los que ya posee son sumamente débiles,³⁵⁵ de esta forma, no interviene en la investidura del gobierno, ni en la moción de censura, cuestión de confianza, legislación delegada, Decretos-leyes, referéndum consultivo, estado de alarma, estado de excepción, estado de sitio, etcétera.

Nos parece conveniente que también el RS se reforme, al igual que el RC cuya reforma ya se ha puesto en marcha en 1992,³⁵⁶ con el

353 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 414 y 415 en cuanto a las interpelaciones y respecto de las preguntas pp. 406 a 409.

354 El Doctor Pablo Lucas Verdú en su obra *Curso de Derecho Político*, Ob. cit., pp. 368 y ss. lo denomina "bicameralismo imperfecto". Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional I*, Ob. cit., p. 191. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", Ob. cit., pp. 129, 130, 170 y 192. Mirkine-Guetzevitch, B. Ob. cit., p. 74.

355 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Ob. cit., pp. 68, 69 y 78. Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", Ob. cit., p. 173.

356 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, No. 140-1, 28 de mayo de 1992.

objeto de llevar a cabo una reordenación sistemática de la rúbrica y contenido de los títulos del RS vigente, poniendo especial atención a los tratados o convenios internacionales, ya que por su contenido y naturaleza requieren una regulación específica. Respecto a los actos de control, deben ser agrupados por títulos con su respectiva rúbrica, teniendo especial cuidado en que las materias contenidas en estos actos guarden identidad.

D. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias en los actos de control

García Morillo y Spagna Musso³⁵⁷ señalan que a la mayoría parlamentaria lo que le interesa es que el gobierno se acerque a sus posiciones políticas, le preocupa que el gobierno cumpla su programa, sobre el que se concedió el apoyo parlamentario. Con lo cual, se puede afirmar que la mayoría parlamentaria colabora con el gobierno justificando, incluso, sus actuaciones, pero también lo controla corrigiendo determinadas irregularidades o incorporado elementos que lo fortalezcan. De esta forma, el gobierno se autocontrola a través de la mayoría parlamentaria. Un ejemplo de esto lo encontramos en 1981, cuando se dio la dimisión del Presidente Adolfo Suárez, ya que su origen fue la consideración de que la actuación del gobierno se había alejado del programa de gobierno.³⁵⁸

Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid, No. 140-5, 7 de octubre de 1992. *Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, No. 140-7, 9 de febrero de 1993.

357 Cfr. Spagna Musso, Enrico. *Ob. cit.*, p. 299.

358 Cfr. Pitarch, Ismael E. "La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 331 y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 187, 188, 190, 197, 198 y 303.

García Morillo, Santaolalla López³⁵⁹ y Remiro Brotons,³⁶⁰ coinciden en que el control que realiza la mayoría en la actualidad tiene mayor proyección pública que el realizado por la oposición, sólo que los parlamentarios pertenecientes a ésta suelen utilizar a los actos de control para hacerse notar y adornarse en las Cámaras, tratando de conseguir popularidad y demostrar interés ante sus electores y ante la opinión pública. Así tenemos que los instrumentos que más utiliza la mayoría son los de impulso y orientación política, así como, en algunos casos, las Comisiones de Investigación,³⁶¹ porque para la creación de éstas es necesario el respaldo de la mayoría.³⁶²

En cuanto a la oposición,³⁶³ la eficacia de los actos de control, a corto plazo, se encuentra en su capacidad de criticar e influir en la opinión pública, trasmitiéndole información sobre la actuación del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, auxiliándose de los medios de comunicación.³⁶⁴ A largo plazo, tomando en cuenta que la función de control en el parlamentarismo democrático contemporáneo es una actividad principalmente de información, ésta permitirá al cuerpo

359 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Ob. cit.*, p. 240.

360 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Ob. cit.*, p. 74.

361 Cfr. Marcet I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 17.

362 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando. *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, *Ob. cit.*, pp. 284 y 286.

363 Reconocida jurídicamente en Gran Bretaña en 1937, mediante la legalización y constitucionalización de los partidos políticos, considerada como "oposición discrepante", es decir, aquella que "acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo", por Vega García, Pedro de. *Estudios político constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 12 y 38 u "Oposición legítima": "plenamente receptible dentro del sistema de garantías constitucionales propias del Estado de Derecho democrático y social, así como de la forma de gobierno monárquico-parlamentario...", como la denomina López Aguilar, Juan Fernando. *Ob. cit.*, p. 357. Molas, Isidre. *Ob. cit.*, p. 58. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro. J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, *Ob. cit.*, p. 191. Estos autores señalan que la oposición está integrada por las minorías.

364 El Doctor Pablo Lucas Verdú señala que los medios de información y comunicación social son la prensa, radio y televisión, lo que favorecen la participación y oposición, cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, *Ob. cit.*, p. 281.

electoral, en su momento, sancionar tanto a la mayoría parlamentaria como al gobierno, configurándose la oposición como una potencial alternativa de gobierno. También, a corto plazo, la minoría u oposición parlamentaria puede denunciar las carencias y defectos del gobierno pero, sobre todo, forzar, con la utilización de los actos de control, a que la mayoría proceda a un cambio en la conformación de los miembros del gobierno.³⁶⁵

Por lo anterior, el papel que realiza la minoría en relación a la función de control parlamentario se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) Controla, critica, limita y fiscaliza al gobierno.
- b) Informa y mantiene la atención de la opinión pública.
- c) Informa y mantiene la atención de las minorías.
- d) Busca la modificación de las políticas gubernamentales.
- e) Trata de influir en el gobierno, para que éste corrija sus errores.
- f) Presiona al gobierno.
- g) Colabora con el gobierno.
- h) Ofrece una alternativa de gobierno.
- i) Proporciona educación política al pueblo.³⁶⁶

365 Cfr. *Ibid.*, p. 282. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., pp. 187, 188, 190, 197, 198 y 303. Remiro Brotons, Antonio. *Ob. cit.*, p. 74 y Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. *Ob. cit.*, pp. 36 y 37.

366 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, Ob. cit., pp. 282 y 283. Molas, Isidre. *Ob. cit.*, pp. 58 a 61.

E. Consecuencias

La Constitución española de 1978 vigente recoge, nítidamente, la distinción entre el control parlamentario de la acción gubernamental y las eventuales consecuencias que pueden ser de diversa índole, entre ellas las sancionadoras inmediatas con efectos jurídicos directos, pudiendo ser la exigencia de responsabilidad política,³⁶⁷ que consiste en que el control puede llevar aparejada, como consecuencia, la dimisión del gobierno, pero el hecho de que tal posibilidad quede excluida no significa la carencia de control, ya que éste también se manifiesta cuando el ministro se encuentra limitado en su actuación, porque sabe de antemano que puede ser llamado a explicar su política general ante el Parlamento y, al mismo tiempo, ante la opinión pública.³⁶⁸

El control parlamentario puede tener como posibles consecuencias sancionadoras la exigencia de responsabilidad política, pero también a la responsabilidad política difusa,³⁶⁹ entendida como una sanción mediata de efectos indirectos, considerada por nosotros como la de mayor importancia en la actualidad, ya que, por un lado, ésta aparece también en el sistema presidencial y, por otro lado, porque se manifiesta en los ciudadanos, responsabilizando a los miembros del gobierno a través de la crítica, e incluso influenciando y modificando sus posiciones políticas.³⁷⁰ Con lo cual, el control se hace evidente sobre los propios miembros del gobierno, los que se sienten respon-

367 Montero Gibert y García Morillo denominan a la exigencia de responsabilidad política "responsabilidad política institucional", *Ob. cit.*, p. 129.

368 Esto es lo que denomina el Profesor y Doctor Pedro de Vega como la "triple consideración". Curso monográfico "Publicidad y representación", impartido en la Universidad Complutense de Madrid, 10 de febrero de 1993.

369 Cfr. Manzella, Andrea. *Ob. cit.*, p. 365. El autor menciona que existe una responsabilidad no institucionalizada a la que denomina "responsabilidad política difusa".

370 En 1981 operó la exigencia difusa de responsabilidad, a pesar de que la moción de censura contra Adolfo Suárez no prosperó, pero lo condujo a su dimisión, cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, p. 200.

sables frente a los ciudadanos, en cuanto a que se les puede imputar acciones y de una forma indirecta cesarlos de sus cargos, así tenemos que no hay acción política sin responsabilidad.³⁷¹ Además, cuando se pone en marcha el control político parlamentario ya implica la consecuencia de demostrar que se está realizando la fiscalización del Ejecutivo, es decir, que sus actividades están siendo sometidas a la crítica y valoración del Parlamento. Incluso, el no emitir un juicio por parte de los parlamentarios, aunque el control se realice, es una consecuencia. Así podemos llegar hasta la abstención electoral³⁷² o al voto de castigo como posibles consecuencias del ejercicio del control político parlamentario.

Por lo anterior, al igual que García Morillo,³⁷³ consideramos que los actos de control parlamentario en España siguen conservando en la actualidad un importante grado de eficacia, ya que son medios útiles para que el órgano controlador compruebe, revise, inspeccione, verifique y examine la actividad del gobierno y la haga llegar a la opinión pública. Eficacia que no sólo depende de la publicidad a través del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y del *Diario de Sesiones* de cada una de las Cámaras, o de la habilidad de los parlamentarios, sino también de los medios de comunicación (uno de los factores principales para la creación de la opinión pública)³⁷⁴ que juegan un importante papel de intermediarios, permitiendo al Parlamento multiplicar su voz y hacerla llegar a un número considerable de ciudadanos electores.³⁷⁵ Además, los medios de comunicación son

371 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 69 y 70. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, 161. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 126 y 129. Rebollo, Luis Martín. "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las administraciones públicas", *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Tomo III, Civitas, 1991, pp. 2787 y 2790.

372 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 18, 19 y 27.

373 Cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 183 a 186 y 305.

374 Cfr. Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, p. 151.

375 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, *Ob. cit.*, p. 145.

vitales, ya que el "temor al escándalo y a la publicidad es un freno importantísimo a la corrupción social, tanto a nivel individual como de las instancias públicas y de poder".³⁷⁶ En la actualidad existe "cierto" desinterés por parte de los medios en cuanto a las diversas actividades que realizan las Cortes Generales, entre éstas ciertos actos de control. Decimos "cierto" desinterés, porque tanto la prensa, los noticieros de la radio, los noticieros y programas de televisión últimamente abarcan los debates, las sesiones, los trabajos y demás actividades parlamentarias, pero no siempre se alcanza el nivel deseable que sería, principalmente, que los ciudadanos conociesen la actividad de su institución representativa y su nuevo papel en la actualidad, que es el de ser el órgano que permite ya no el diálogo entre el Parlamento y el gobierno, sino el diálogo (entendido como la posibilidad de concertar, de conciliar intereses y, sobre todo, resolver los asuntos en beneficio de la ciudadanía)³⁷⁷ entre la mayoría y la oposición, situación que, para algunos, se desconoce en lo que va del siglo XX.³⁷⁸ Nosotros diríamos que ésta no se conoce totalmente, ya que existe un avance en cuanto a las comparecencias o sesiones informativas; por ejemplo, la comparecencia del 30 de diciembre de 1993, televisada en su totalidad —relativa a la intervención que realizó el Banco de España sobre Banesto, el 28 de diciembre del mismo año— en la que comparecieron el Ministro de Economía y Hacienda y el Gobernador del Banco de España.

376 Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. *Ob. cit.*, p. 232.

377 Cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 55.

378 Cfr. Montero, José Ramón. "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 2, 1989, p. 93.