

Artículo 111

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

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

Sumario: I. Relevancia del precepto constitucional. II. Las preguntas. III. Las interpelaciones y mociones. IV. Anexo normativo. 1. Normativa del Congreso de los Diputados. 2. Normativa del Senado.

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

I. RELEVANCIA DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL

El art. 111 CE regula las instituciones ordinarias de control sobre la actuación del Gobierno (preguntas, interpelaciones y mociones), que son, por ello mismo, las que se usan a diario tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. Por razones de espacio, limitaremos nuestro examen a las normas de la Cámara Baja, aunque incluyamos un anexo normativo referido a ambas. Por otra parte, el acercamiento por parte del Tribunal Constitucional a las técnicas ordinarias del control examinadas en estas páginas siempre ha traído causa de recursos de amparo interpuestos por parlamentarios cuyas iniciativas en esta materia se veían frustradas por la actuación calificadora de las Mesas. Dicha jurisprudencia ha sido examinada con cierto detenimiento en el comentario al artículo precedente, al que ahora nos remitimos.

Aunque el contenido del art. 111 CE es relativamente novedoso (cfr. art. 53 de la Constitu-

ción de 1869), el constituyente español se limita a dar rango constitucional a una regulación tradicionalmente contenida en los reglamentos parlamentarios (especialmente, el aprobado en 1971 —cfr. MOLERO ALONSO, D., *Las interpelaciones...*, págs. 183 y ss.—, optando por una fórmula que ha sido calificada como excesivamente reglamentista (tanto durante la elaboración del propio precepto constitucional —SAINZ MORENO, F., *Constitución...*, vol. I, págs. 150 y 406— como posteriormente —SANTAOLALLA, F., «Artículo...», págs. 1714-1715—).

Preguntas e interpelaciones se diferencian en su origen histórico (mientras que las preguntas surgen en Inglaterra —la primera se realiza en 1721 en la Cámara de los Lores, reconociendo el *Speaker* de la Cámara de los Comunes el derecho del parlamentario a formularlas en 1783 y consolidándose dicha práctica parlamentaria a partir de 1832—, las interpelaciones nacen en Francia, con ocasión de la Constitución de 1791 —cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L., «Artículo...», pág. 755 y MOLERO

ALONSO, D., *Las interpelaciones...*, págs. 63 y ss.—), en su alcance y en su régimen jurídico. Por otra parte, las interpelaciones pueden dar lugar a una moción, sin que tal posibilidad sea ineludible (contrariamente a lo previsto en el anteproyecto constitucional, que se vio modificado en este punto por la aceptación de algunas enmiendas —SAINZ MORENO, *Constitución...*, vol. I, págs. 213, 445 y 459 y BOC núm. 82, de 17 de abril de 1978—).

II. LAS PREGUNTAS

Las preguntas pueden ser de tres tipos: oral en Pleno, oral en Comisión y de respuesta escrita. La pregunta oral en Pleno es una «escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo» (art. 188.1 RCD). La concreción explica que se exija que la misma se contenga entre interrogantes (cfr. RPCD 2008, modificada en 2016). No resulta preciso que las preguntas formuladas en Comisión y de respuesta escrita sean tan escuetas y concretas, dando que no se ven condicionadas por el estricto tiempo de intervenciones que caracterizan al Pleno.

Los Diputados individualmente considerados pueden formular preguntas al Gobierno y sus miembros (art. 185 RCD), que se presentan por escrito ante la Mesa del Congreso (art. 186.1 RCD), siendo esta la encargada de calificar el escrito, admitirlo a trámite y vehicularla en el sentido querido por el proponente (en caso de no indicarse la forma de tramitación, se entenderá que es escrita, y si solamente se indica que es oral, sin mayor concreción, se sustanciará en comisión —art. 187 RCD—). La inadmisión de la pregunta podría acordarse si esta se formula en exclusivo interés del proponente o de cualquier otra persona concreta, si plantea una cues-

tión estrictamente jurídica (art. 186.2 RCD) o si resulta ofensiva al decoro de la Cámara y de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad (arts. 192.2 y 103 RCD).

Ya en relación con las preguntas orales ante el Pleno, será la Mesa la encargada de fijar el plazo de presentación (que no podrá ser ni superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas, *ex art.* 188.1 *in fine* RCD). En todo caso tendrán preferencia las formuladas por aquellos diputados que no hayan presentado otras con anterioridad, siendo el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el encargado de señalar el número que deberá sustanciarse en cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario (art. 188.2 RCD), regulándose dicha materia actualmente en la RPCD 2008, reformada en 2016, que prevé un cupo de preguntas por grupo parlamentario y sesión plenaria (nueve preguntas para Diputados del Grupo parlamentario Popular, seis para representantes del Grupo parlamentario Socialista, cuatro para miembros del Grupo Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, dos para el Grupo Ciudadanos, dos para Diputados del Grupo Ciudadanos y una para Diputados de los Grupos de Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto. En esta misma normativa complementaria se contempla la posibilidad de que un Grupo parlamentario pueda sustituir una pregunta por otra referida a un acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, que debe ser presentada antes de las veinte horas del viernes y aceptada por la Presidencia. También pueden presentarse, hasta las doce horas del lunes, preguntas sobre temas de especial actualidad que sustituyan otras previamente presentadas, y que para ser sustanciadas por la unanimidad de la Junta de Portavoces y la previa conformidad del Gobierno. Por otra parte, el Gobierno puede solicitar, motivadamente, que se posponga la discusión de una pregunta a la siguiente sesión. Finalmente, las preguntas orales en

Pleno presentadas y no incluidas en el Orden del Día (o incluidas, pero no tramitadas) deben ser reiteradas a efectos de su inclusión en la siguiente sesión plenaria (art. 188.4 RCD). En lo que atañe a su sustanciación, se conferirán dos turnos de palabra al proponente (o a su sustituto —cfr. RPCD 2008—) y otros dos al miembro del Gobierno, que no podrán superar, en conjunto, los cinco minutos (art. 188.3 RCD).

Las preguntas orales en Comisión se tramitan de idéntica forma, siendo preciso para su inclusión en el orden del día que hayan transcurrido siete días desde su publicación en el *Boletín Oficial* de la Cámara, aunque pueden ser respondidas por los Secretarios de Estado o Subsecretarios, además de los miembros del Gobierno (art. 189.2 RCD). Las preguntas orales en Comisión pendientes de tramitación cuando finaliza el periodo de sesiones se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, que deberán ser contestadas por el Gobierno antes de la iniciación del siguiente período de sesiones (art. 189.3 RCD). Con carácter general, este último tipo de pregunta debe ser respondido dentro de los veinte días siguientes a su publicación (art. 190.1 RCD, aunque el Gobierno puede solicitar, motivadamente, una prórroga que, en su caso, la Mesa acordará, *ex art.* 190.1 RCD). La falta de respuesta del Gobierno permite al proponente solicitar al Presidente de la Cámara su conversión en pregunta oral en Comisión (art. 190.2 RCD).

Si se examina la evolución de las preguntas parlamentarias a lo largo de las Legislaturas concluidas, se aprecia un cierto estancamiento del número de preguntas orales sustanciadas en el Pleno en el Congreso de los Diputados (que se mueven en torno a las 1.500) que contrasta con el importante volumen de las escritas (en torno a 90.000), fenómeno que puede traer causa del hecho de que la profusión de tal instrumento parlamentario no incide en los tiempos tasados y limitados de actuación de los órganos de la Cámara.

III. LAS INTERPELACIONES Y MOCIONES

Mientras que las preguntas suelen referirse a cuestiones concretas o determinadas, el contenido de las interpelaciones recae sobre cuestiones de política general del Gobierno o de algún Departamento Ministerial (art. 181.1 RCD). El distinto objeto de la interpelación sobre la pregunta se proyecta en su régimen jurídico. Tal mecanismo parlamentario puede ser utilizado tanto por los Diputados a título individual como por los Grupos parlamentarios (art. 180 RCD). Por otra parte, tras la oportuna calificación por la Mesa (véase el art. 181.2 RCD), se prevé que en su sustanciación en el Pleno intervengan, además del proponente y el miembro del Gobierno (sus turnos de exposición y contestación no pueden superar los diez minutos y los de réplica y dúplica no podrán sobrepasar los cinco), los restantes Grupos parlamentarios para que puedan fijar su posición en un turno de palabra máximo de cinco minutos (art. 183 RCD).

El art. 192.1 RCD faculta al Presidente de la Cámara para acordar la tramitación simultánea de interpelaciones y preguntas que se refieran a cuestiones conexas. Por otra parte, la RPCD 1983 sobre interpelaciones establece que deben ser formuladas entre el martes y el jueves de la semana anterior a aquella en que se solicita el debate, pudiendo sustituir a una ya presentada. Su calificación corresponde, en principio, al Presidente, aunque deberá pronunciarse la Mesa si aquel considera que no procede su tramitación. En cada sesión plenaria pueden incluirse hasta dos interpelaciones urgentes, teniendo preferencia las presentadas por los Grupos Parlamentarios sobre las formuladas por los diputados, y, entre aquellas, tendrán prioridad las de los Grupos que no hayan hecho uso de su derecho a formular interpelaciones. Las interpelaciones urgentes que no hayan sido incluidas en el orden del día, y las ordinarias a las que han renunciado los Grupos Parlamentarios, decaerán, por lo que aquellos que persistan en su tramitación deberán formularlas de nuevo.

En todo caso, finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, a contestar antes de la iniciación del siguiente período, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación (art. 182.3 RCD).

Antes de examinar el régimen jurídico de las mociones es oportuno hacer notar que, en la práctica, las interpelaciones de carácter urgente han desplazado a las que no tienen tal naturaleza. En las últimas Legislaturas finalizadas, casi todas las interpelaciones sustanciadas en el Congreso de los Diputados tenían carácter urgente (en la IX, 297 de 297; en la X, 336 de 337 y en la XII, actualmente en curso, 115 de 115).

El art. 111 CE prevé la posibilidad de que una interpelación pueda dar lugar a una moción para que la Cámara *manifieste su posición* (y no *exprese su opinión*, como rezaba el anteproyecto constitucional —cfr. *BOC* 81, pág. 2971—). Para que así ocurra, el Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación deberá solicitarlo al día siguiente de que se haya sustanciado esta. Una vez que haya sido admitida por la Mesa, si es congruente con la interpelación, podrá incluirse en el orden del día de la siguiente sesión plenaria (RPCD 1983), pudiendo ser enmendada hasta seis horas antes del comienzo de la sesión, siguiéndose para su debate y eventual aprobación las normas que regulan las proposiciones no de ley (art. 184 RCD).

No podemos cerrar este comentario sin resumir, brevemente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia que nos ocupa. Destaca la saga de asuntos en los que la Mesa de las Cortes Valencianas ha inadmitido, con la falta de motivación, con la que diversas preguntas parlamentarias (SSTC 74/2009, de 23 de marzo; 33/2010, de 19 de julio y 44/2010). En esta última el fallo del Alto Tribunal deja de ser meramente decla-

rativo (por haberse agotado la Legislatura), acordándose en el mismo la retroacción de las actuaciones al momento previo a que la Mesa hubiera dictado las resoluciones impugnadas. Esta práctica se ha mantenido en las posteriores SSTC 27/2011, de 14 de marzo; y 29/2011, de 14 de marzo. En todas ellas se acuerda también la retroacción de las actuaciones, lo que hace que el amparo sea eficiente.

Otra serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional rechaza, por lo general, la inadmisión de interpelaciones y preguntas parlamentarias por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid. Según el Alto Tribunal, no se puede acordar tal medida invocando una circunstancia no prevista en el Reglamento de la Asamblea de Madrid (STC 200/2014, de 15 de diciembre). Y esta misma senda se sigue en las SSTC 201/2014, de 15 de diciembre; 1/2015, de 19 de enero y 23/2015, de 16 de febrero. En todas ellas se acuerda la retroacción de las actuaciones, lo que hace que el amparo constitucional sea especialmente eficiente en estos casos. Es de justicia señalar que el Tribunal Constitucional sí considera legítima la inadmisión de otra pregunta en la STC 23/2015, de 16 de febrero, por haberse justificado tal decisión en una causa reglamentariamente prevista.

IV. ANEXO NORMATIVO

1. Normativa del Congreso de los Diputados

Preguntas: Arts. 185 y ss. RCD y RPCD de 10 de junio de 2008, modificada el 15 de noviembre de 2016, sobre preguntas de respuesta oral en Pleno.

Interpelaciones: Arts. 180 y ss. RCD y RPCD de 6 de septiembre de 1983, acerca de interpelaciones de carácter urgente.

Mociones: Art. 184 RCD.

2. Normativa del Senado

Preguntas: Arts. 160 y ss. NSPS de 23 de mayo de 2001, sobre preguntas urgentes.

Interpelaciones: Arts. 170 y ss. NSPS de 6 de diciembre de 1984, modificada por NSPS

de 23 de octubre de 1985, sobre interpelaciones de carácter urgente.

Mociones: Arts. 174 y ss. NSPS sobre tramitación de mociones, de 30 de noviembre de 1993, modificada por otras posteriores de 21 de marzo de 1995 y de 24 de febrero de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

ARCE JANÁRIZ, A., *El Parlamento ante los Tribunales*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

CAVERO GÓMEZ, M., «Las facultades de calificación y de admisión a trámite de la Mesa de Navarra en relación con una moción», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995, págs. 313-330.

MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A., «Artículo 111», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VIII, Edersa, Madrid, 1998, págs. 751-822.

MOLERO ALONSO, D., *Las interpelaciones parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003,

OSÉ ABANDO, J., «Interpelaciones y preguntas: sugerencias para su reforma», *Corts*, núm. 5, 1998, págs. 47-72.

SAINZ MORENO, F. (Ed.), *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, 4 vols.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El parlamento y sus instrumentos de información*, Edersa, Madrid, 1982.

— «Artículo 111», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2001, págs. 1708-1719.

YANES HERREROS, A., «Mociones, interpelaciones y preguntas», en PAU I VALL, F. (Coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1988, págs. 255-281.