

Comentarios a la

# CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

DIRECTORES:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer  
María Emilia Casas Baamonde

TOMO II

CONMEMORACIÓN DEL XL ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN



## DIRECTORES

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer  
María Emilia Casas Baamonde

## EDITORES

Enrique Arnaldo Alcubilla  
Jesús Remón Peñalver

## COORDINADORES

Mercedes Pérez Manzano  
Ignacio Borrajo Iniesta

# Comentarios a la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

XL ANIVERSARIO

---

**BOE** BOLETÍN  
OFICIAL DEL  
ESTADO



*Fundación*  
**Wolters Kluwer**  
España



# FUNDACIÓN WOLTERS KLUWER

## PATRONOS

Rosalina DÍAZ VALCÁRCEL (*Presidenta*)  
María Ángeles AMADOR MILLÁN  
Enrique ARNALDO ALCUBILLA  
María José GARCÍA BEATO  
Joaquín GARCÍA-ROMANILLOS VALVERDE  
Manuel MARCHENA GÓMEZ  
Mónica LÓPEZ-MONÍS GALLEGRO  
José María MICHAVILA NÚÑEZ  
Jesús REMÓN PEÑALVER  
Juan ROCA GULLAMÓN  
Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER  
Ramiro SÁNCHEZ de LERÍN GARCÍA-OVIÉS

Primera edición en este formato: Octubre de 2018

Edita: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia

C/ Collado Mediano, 9  
28231 – Las Rozas (Madrid)  
Tel.: 902 42 00 10 – Fax: 902 42 00 12  
<http://www.fundaciónwolterskluwer.es>

Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

NIPO BOE: 786-18-102-X  
NIPO JUSTICIA: 051-18-024-9  
ISBN: 978-84-340-2503-5  
Depósito Legal: M-32499-2018

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado  
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

## Índice Sistemático

---

<b>Índice alfabético de autores</b> .....	XV
-------------------------------------------	----

<b>Abreviaturas</b> .....	XXI
---------------------------	-----

### TÍTULO III

### DE LAS CORTES GENERALES

#### CAPÍTULO I

#### De las Cámaras [arts. 66 a 80]

#### De las Cortes Generales

Landelino LAVILLA ALSINA .....	5
Artículo 66	
Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ .....	13
Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ e Ignacio TORRES MURO .....	20
Artículo 67	
Enrique ARNALDO ALCUBILLA .....	30
Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ .....	33
Juan Carlos DA SILVA OCHOA .....	41
Artículo 68	
Pablo SANTOLAYA MACHETTI y ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA .....	47
Artículo 69	
Ramón PUNSET BLANCO .....	59
Artículo 70	
Pablo SANTOLAYA MACHETTI y Enrique ARNALDO ALCUBILLA .....	72
Javier PARDO FALCÓN .....	81
Artículo 71	
Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ .....	97
Artículo 72	
Enrique ARNALDO ALCUBILLA .....	114
Artículo 73	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA .....	117
Artículo 74	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA .....	123

# Índice Sistemático

---

Artículo 75	
Alberto ARCE JANÁRIZ .....	129
Artículo 76	
Fabio PASCUA MATEO.....	139
Artículo 77	
Pablo GARCÍA MANZANO .....	150
Artículo 78	
Markus GONZÁLEZ BEILFUSS .....	159
Artículo 79	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA .....	167
Artículo 80	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA .....	174

## CAPÍTULO II

### De la elaboración de las leyes [arts. 81 a 92]

Artículo 81	
Pascual SALA SÁNCHEZ .....	181
Artículos 82, 83, 84 y 85	
Eduardo VÍRGALA FORURIA .....	204
Artículo 86	
Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA .....	219
Artículo 87	
Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ .....	238
Artículo 88	
Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ .....	247
Artículo 89	
Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ .....	258
Artículo 90	
Ramón PUNSET BLANCO .....	268
Artículo 91	
Enrique ARNALDO ALCUBILLA .....	276
Artículo 92	
Nicolás PÉREZ SOLA .....	283

## CAPÍTULO III

### De los Tratados Internacionales [arts. 93 a 96]

Artículo 93	
Pablo PÉREZ TREMPs .....	296
Miguel Ángel AMORES CONRADI y Enrique ARNALDO ALCUBILLA.....	312
Artículo 94	
Javier DíEZ-HOCHLEITNER .....	323
Artículo 95	
Manuel PULIDO QUECEDO .....	338
Artículo 96	
Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA .....	355

## TÍTULO IV

### DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

#### Del Gobierno y de la Administración

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA .....	377
Artículo 97	
Marc CARRILLO LÓPEZ .....	382
José María BAÑO LEÓN .....	393
Artículo 98	
Marc CARRILLO LÓPEZ .....	402
Artículo 99	
Joan VINTRÓ CASTELLS .....	410
Artículo 100	
Marc CARRILLO LÓPEZ .....	423
Artículo 101	
Marc CARRILLO LÓPEZ .....	426
Artículo 102	
Miguel Ángel MONTAÑÉS PARDO .....	438
Cándido CONDE-PUMPIDO TOURÓN.....	448
Artículo 103	
Miguel SÁNCHEZ MORÓN .....	452
Artículo 104	
Javier BARCELONA LLOP .....	472
Artículo 105	
Juan Francisco MESTRE DELGADO .....	487
Artículo 106	
Jesús LEGUINA VILLA y Eva DESDENTADO DAROCA .....	503
Jesús LEGUINA VILLA y Martín María RAZQUIN LIZARRAGA .....	517
Artículo 107	
Enrique ALONSO GARCÍA .....	537

## TÍTULO V

### DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES

#### De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales

Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA .....	559
Juan José GONZÁLEZ RIVAS .....	565
Artículo 108	
Francisco Javier MATÍA PORTILLA .....	569
Artículo 109	
José TUDELA ARANDA .....	581
Artículo 110	
Francisco Javier MATÍA PORTILLA .....	591
Artículo 111	
Francisco Javier MATÍA PORTILLA .....	597

# Índice Sistemático

---

Artículos 112, 113 y 114 Cristina ELÍAS MÉNDEZ .....	602
Artículo 115 Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ .....	622
Artículo 116 Ignacio TORRES MURO y Víctor FERRERES COMELLA .....	630

## TÍTULO VI

### DEL PODER JUDICIAL

#### Del poder judicial

Tomás VIVES ANTÓN.....	641
Artículo 117 Ignacio DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ.....	646
Artículo 118 José GARBERÍ LLOBREGAT .....	671
Artículo 119 José GARBERÍ LLOBREGAT .....	678
Artículo 120 Miguel Ángel MONTAÑÉS PARDO .....	685
Jesús M. <sup>a</sup> GONZÁLEZ GARCÍA .....	695
Artículo 121 Isabel PERELLÓ DOMÉNECH .....	699
Artículo 122 Luis AGUIAR DE LUQUE .....	712
Artículo 123 Juan Antonio XIOL RÍOS .....	736
Artículo 124 Juan Cesáreo ORTIZ ÚRCULO .....	757
Eduardo TORRES-DULCE LIFANTE .....	766
Artículo 125 Pedro CRESPO BARQUERO .....	781
Artículo 126 Rafael BELLIDO PENADÉS .....	795
Artículo 127 José DE LA MATA AMAYA .....	809

## TÍTULO VII

### ECONOMÍA Y HACIENDA [ARTS. 128 A 136]

#### Economía y Hacienda

Álvaro RODRÍGUEZ BERELIO .....	823
Artículo 128 Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Luis ARROYO JIMÉNEZ .....	832
Artículo 129 Jesús R. MERCADER UGUINA .....	843
Koldo SANTIAGO REDONDO .....	847

Artículo 130	
Juan Antonio UREÑA SALCEDO .....	853
Artículo 131	
José María BAÑO LEÓN .....	858
Artículo 132	
Germán FERNÁNDEZ FARRERES .....	862
Artículo 133	
Gabriel CASADO OLLERO .....	876
Artículo 134	
Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ .....	905
Artículo 135	
Fernando DE LA HUCHA CELADOR .....	922
Artículo 136	
Manuel NÚÑEZ PÉREZ .....	950

## TÍTULO VIII

### DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO [ARTS. 137 A 158]

#### CAPÍTULO I

##### Principios generales [arts. 137 a 139]

##### De la organización territorial del Estado

Luis LÓPEZ GUERRA .....	969
Artículo 137	
Javier GARCÍA ROCA e Ignacio GARCÍA VITORIA .....	977
Artículo 138	
Enoch ALBERTÍ ROVIRA .....	997
Artículo 139	
Enoch ALBERTÍ ROVIRA .....	1005

#### CAPÍTULO II

##### De la Administración Local [arts. 140 a 142]

Artículo 140	
Francisco VELASCO CABALLERO .....	1018
Manuel REBOLLO PUIG .....	1035
Artículo 141	
Manuel REBOLLO PUIG .....	1052
Artículo 142	
Manuel MEDINA GUERRERO .....	1072

#### CAPÍTULO III

##### De las Comunidades Autónomas [arts. 143 a 158]

Artículo 143	
Enric FOSSAS ESPADALER .....	1088
César AGUADO RENEDO .....	1102

# Índice Sistemático

---

Artículo 144	
Juan Francisco MESTRE DELGADO .....	1108
Artículo 145	
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO.....	1112
Artículo 146	
César AGUADO RENEDO .....	1119
Artículo 147	
Javier GARCÍA ROCA e Ignacio GARCÍA VITORIA.....	1124
César AGUADO RENEDO .....	1142
Artículo 148	
Luis POMED SÁNCHEZ .....	1155
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA .....	1165
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA .....	1167
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA .....	1169
Juan Antonio UREÑA SALCEDO .....	1171
Antonio FANLO LORAS .....	1180
Miguel CASINO RUBIO .....	1186
Jesús R. MERCADER UGUINA .....	1196
Pedro ORTEGO GIL .....	1204
Artículo 149	
Juan PEMÁN GAVÍN .....	1212
Santiago RIPOLL CARULLA .....	1225
Santiago RIPOLL CARULLA .....	1231
Fernando LÓPEZ RAMÓN .....	1237
Joaquín HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO .....	1244
Javier GARCÍA DE ENTERRÍA LORENZO-VELÁZQUEZ .....	1252
Esteban MESTRE DELGADO .....	1260
María Emilia CASAS BAAMONDE .....	1271
Carlos GÓMEZ DE LA ESCALERA .....	1294
Santiago RIPOLL CARULLA .....	1304
Juan PEMÁN GAVÍN .....	1310
Vicente ÁLVAREZ GARCÍA .....	1321
Javier GUILLÉN CARAMÉS.....	1331
Carlos ORTEGA CARBALLO .....	1341
Antonio EMBID IRUJO .....	1349
Edorta COBREROS MENDAZONA .....	1355
Jesús R. MERCADER UGUINA .....	1368
José María BAÑO LEÓN .....	1376
Armando SALVADOR SANCHO y Alicia CAMACHO GARCÍA.....	1385
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA .....	1390
Nuria GARRIDO CUENCA .....	1393
Antonio FANLO LORAS .....	1405
Armando SALVADOR SANCHO y Alicia CAMACHO GARCÍA.....	1413
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA .....	1419
Vicente ÁLVAREZ GARCÍA .....	1423
Luis POMED SÁNCHEZ .....	1433
Juan Manuel ALEGRE ÁVILA .....	1441
Vicenç AGUADO I CUDOLÀ .....	1458
Antonio EMBID IRUJO .....	1475
Manuel IZQUIERDO CARRASCO .....	1487
Nicolás PÉREZ SOLA .....	1494
Juan Manuel ALEGRE ÁVILA .....	1499
Ignacio BORRAJO INIESTA .....	1508

Artículo 150	
José Antonio MONTILLA MARTOS .....	1540
Artículo 151	
César AGUADO RENEDO .....	1558
Artículo 152	
Juan José GONZÁLEZ RIVAS .....	1565
Juan Antonio XIOL RÍOS .....	1575
César AGUADO RENEDO .....	1583
Manuel REBOLLO PUIG .....	1592
Artículo 153	
Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO .....	1601
Artículo 154	
Andrés BOIX PALOP .....	1626
Artículo 155	
Germán GÓMEZ ORFANEL .....	1636
Artículo 156	
Juan MARTÍN QUERALT .....	1651
Artículo 157	
Juan MARTÍN QUERALT .....	1669
Ángel AGUALLO AVILÉS y Esther BUENO GALLARDO .....	1691
Artículo 158	
Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ .....	1703

## TÍTULO IX

### DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL [ARTS. 159 A 165]

#### Del Tribunal Constitucional

Pedro CRUZ VILLALÓN .....	1717
Artículo 159	
José GABALDÓN LÓPEZ .....	1724
Enrique GABALDÓN CODESIDO .....	1742
Artículo 160	
Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER y Francisco PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL ....	1746
Artículo 161	
Rafael DE MENDIZÁBAL ALLENDE .....	1758
Artículo 162	
Vicente GIMENO SENDRA .....	1785
Artículo 163	
Guillermo JIMÉNEZ SÁNCHEZ .....	1796
Artículo 164	
Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS .....	1823
Artículo 165	
Ignacio BORRAJO INIESTA .....	1841

# Índice Sistemático

---

## TÍTULO X

### DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL [ARTS. 166 A 169]

#### De la reforma constitucional

Francisco RUBIO LLORENTE .....	1857
Artículo 166	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS .....	1865
Artículo 167	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS .....	1870
Artículo 168	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS .....	1879
Artículo 169	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS .....	1886

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición adicional primera	
José TUDELA ARANDA .....	1892
Fernando DE LA HUCHA CELADOR .....	1908
Disposición adicional segunda	
Benito ALÁEZ CORRAL .....	1920
Disposición adicional tercera	
Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ .....	1932
Disposición adicional cuarta .....	1943

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición transitoria primera	
Pedro ORTEGO GIL .....	1947
Disposición transitoria segunda	
César AGUADO RENEDO .....	1953
Disposición transitoria tercera	
Pedro ORTEGO GIL .....	1957
Disposición transitoria cuarta	
José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA .....	1962
Disposición transitoria quinta	
José María PORRAS RAMÍREZ .....	1969
Disposición transitoria sexta	
César AGUADO RENEDO .....	1976
Disposición transitoria séptima .....	1978
Disposición transitoria octava	
Pedro ORTEGO GIL .....	1979
Disposición transitoria novena	
Pedro ORTEGO GIL .....	1984

## DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Disposición derogatoria	
Pedro ORTEGO GIL .....	1994
José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA .....	1999
Ignacio BORRAJO INIESTA .....	2002

## DISPOSICIÓN FINAL

Disposición final	
Ignacio BORRAJO INIESTA .....	2021
<b>La primera reforma de la Constitución</b>	
Pablo PÉREZ TREMPES .....	2031
<b>La segunda reforma de la Constitución</b>	
Fernando DE LA HUCHA CELADOR .....	2041
<b>Índice Analítico</b> .....	2057

## Artículo 110

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

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

---

**Sumario:** I. Relevancia del precepto constitucional. II. El régimen jurídico relacionado con la presencia de miembros del Gobierno en las Cámaras. III. La jurisprudencia constitucional en la materia.

**FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA**  
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

### I. RELEVANCIA DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL

El texto finalmente recogido en el art. 110 CE coincide, punto por punto, con el contenido en el art. 88 del Anteproyecto de Constitución (BOC núm. 44, pág. 683). Aunque se formularon distintas enmiendas a lo largo de su tramitación parlamentaria (SAINZ MORENO, F., *Constitución...*, Vol. I, págs. 126 y 340) y una de ellas triunfó en el Senado (III, pág. 2950. cfr. DSS núm. 50, pág. 2376, BOC núm. 157, pág. 3434 y DSS núm. 63, pág. 3160), la Comisión Mixta Congreso-Senado terminó devolviendo al precepto constitucional su versión original (BOC núm. 170, pág. 3720). En términos generales, debemos felicitarlos por ello, ya que el precepto adquiere sustantividad propia respecto de otras técnicas de control parlamentario (como son las comisiones de investigación y la formulación de preguntas e interpelaciones) y porque contempla la posibilidad de que dichas comparecencias sean instadas tanto por los órganos parlamentarios como por los miembros del Gobierno,

subrayando así el carácter racionalizado de nuestro parlamentarismo. La presencia del Gobierno en las Cortes Generales no constituye un mecanismo ni novedoso (en casi todas las Constituciones, excepción hecha de la 1869, se reconoce el derecho al uso de la palabra de parte de los miembros del Gobierno en las Cámaras, recogiénose como derecho-deber en la de 1931) ni sorprendente, sino una lógica consecuencia de la vinculación fiduciaria existente entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Un parlamentarismo que no solamente se fundamenta en el control de aquel poder sobre este, sino en la necesaria cooperación entre ambos (cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A., «Artículo 108», págs. 719 y ss.).

### II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESENCIA DE MIEMBROS DEL GOBIERNO EN LAS CÁMARAS

Los miembros del Gobierno (compuesto, en sentido estricto, por el Presidente y los Minis-

tros, así como por el o los Vicepresidentes que puedan existir, *ex art.* 1.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) pueden formar parte del Congreso de los Diputados o del Senado (arts. 11 y 14). En el presente estudio no nos interesa examinar, en ese supuesto, su actuación en la Cámara como parlamentarios, sino como representantes del Gobierno.

Es oportuno hacer notar que el art. 110 CE presenta una doble dimensión. El deber de los miembros del Gobierno de acudir a las Cámaras cuando su presencia sea requerida, cuyo incumplimiento solamente presenta relieve jurídico-penal en el marco de una comisión de investigación (cfr. art. 502 CP y SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Artículo 110», págs. 1701-1703), y su derecho de ser oídos en los debates parlamentarios siempre que lo estimen pertinente (arts. 70.5 RCD y 84.4 RS). Tal facultad no es delegable, por lo que la presencia de cualesquiera otras autoridades, funcionarios públicos y personas deberá ser acordada, en todo caso, por los órganos parlamentarios.

Las comparecencias de los miembros del Gobierno se regulan, en el Congreso de los Diputados, en los arts. 202 y 203 RCD, que conforman el Capítulo IV (De las informaciones del Gobierno) del Título XI (Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes de la citada norma). Aunque se regulan unas y otras en los arts. 202 y 203 RCD, nos centraremos ahora en las instadas en el seno de la Cámara.

El art. 202 RCD regula las comparecencias de los miembros del Gobierno ante las comisiones parlamentarias. Estas podrán producirse a petición propia o cuando así lo solicite la Comisión, y deberán tener carácter finalista (ya que se vinculan con una información). Tras la intervención del Ministro, que podrá comparecer asistido por autoridades y funcionarios de su Departamento, se suspenderá la sesión a fin de que los Diputados y Grupos Parlamentarios pueden preparar la formulación de preguntas, que serán respondidas por

el miembro del Gobierno. Es habitual que sean los Ministros los encargados de protagonizar las comparecencias realizadas en Comisión.

El artículo 203 RCD dispone que los miembros del Gobierno pueden comparecer ante el Pleno o en cualquiera de las Comisiones a petición propia o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces para informar sobre un asunto determinado. La solicitud de comparecencia debe provenir, en este último caso, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión. Tras la intervención inicial del miembro del Gobierno, dispondrán de un turno de diez minutos representantes de los Grupos Parlamentarios que podrán fijar posición, formular preguntas o hacer observaciones. El miembro del Gobierno responderá dichas intervenciones sin que se produzca ulterior votación. De manera excepcional la Presidencia del órgano parlamentario puede, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para que los Diputados puedan formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada.

Este precepto que se acaba de reseñar regula las comparecencias ante el Pleno del Congreso. De tal régimen jurídico pueden deducirse algunos datos de interés:

- a) Estamos ante una iniciativa parlamentaria (o gubernamental) cuya sustanciación reclama la presencia física del Presidente o de otros miembros del Gobierno en la Cámara.
- b) Dicha presencia se vehicula a través de una iniciativa finalista (información «sobre un asunto determinado»). Esto supone que las comparecencias tienen que tener una finalidad concreta.
- c) La decisión de respaldar la iniciativa es política y no meramente administrativa. Deben concurrir para su admisión el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavo-

ces. La primera tendrá que ver, lógicamente, con que la iniciativa parlamentaria cumpla con los requisitos previstos en el Reglamento del Congreso de los Diputados (por ejemplo, que verse sobre un asunto determinado y no tengan carácter general). Pero también resulta imprescindible que cuente el respaldo de la Junta de Portavoces, y este órgano no actúa, lógicamente, por criterios formales o administrativos, sino que se mueve por decisiones políticas. Si se piensa detenidamente, es lógico que así ocurra, puesto que si es la Cámara (o la Comisión) la que acuerda la comparecencia, deberá ser votada o bien por el Pleno o bien por la Junta de Portavoces, que se manifestará políticamente en relación con la iniciativa cursada.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula la presencia de los miembros del Gobierno en otros lugares, en relación con las preguntas (arts. 185 y ss.), interpelaciones y mociones (arts. 180 y ss.), o para defender los proyectos de Ley. En relación con las comunicaciones del Gobierno, el art. 196 establece que el Gobierno podrá remitir al Congreso una comunicación para su debate en el Pleno o en una Comisión. En tales casos, el miembro del Gobierno realizará una intervención inicial, abriéndose un turno de palabra para los grupos parlamentarios de quince minutos. El miembro del Gobierno será libre para responder a las cuestiones planteadas de forma aislada, conjunta o agrupándolas por materias. Se prevé un turno de réplica de diez minutos. El art. 197 RCD dispone que, terminado el debate, se abrirá un plazo de treinta minutos en el que los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas (siempre que sean congruentes con la materia objeto del debate, extremo que compete examinar a la Mesa), que serán defendidas durante un tiempo máximo de cinco minutos (pudiendo conferirse un turno en contra). Se tramitarán anticipadamente las propuestas que supongan un rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno, y las restantes, por orden de presentación. Por otra parte, «si el Gobierno remitiera un programa o plan requi-

riendo el pronunciamiento del Congreso, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente» (art. 198.1 RCD). En tal supuesto, la Mesa de la Comisión organizará su tramitación, pudiendo designar la Comisión una ponencia de estudio. La tramitación es similar a la que acaba de examinarse, con la única particularidad de que el plazo de presentación de resoluciones será de tres días si la Mesa del Congreso decide que se debatan en pleno.

Por su parte, el art. 182 del Reglamento del Senado establece que el Gobierno podrá remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado. En tales casos se admitirán dos turnos a favor y dos en contra, así como las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen (todos los turnos son de diez minutos, excepto el inicial). Las mociones que se presenten serán ventiladas por el procedimiento y en la sesión que la Mesa determine, oída la junta de portavoces.

### III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA

Las comparecencias de los miembros del Gobierno no han planteado, hasta el momento, ningún conflicto concreto que haya merecido la atención del Tribunal Constitucional. Sí que se han producido tensiones por la negativa de la Mesa a que se celebraran comparecencias de autoridades y funcionarios públicos (art. 44.3 RCD) y de otras personas competentes (art. 44.4 RCD) (SSTC 177/2002, 208/2003, 89/2005, 90/2005 y 190/2009; ATC 181/2003), tensiones que se conectan con una dilatada y discutible jurisprudencia del Tribunal relacionada con las limitadas facultades de control que posee la Mesa de un Parlamento en relación con la calificación, admisión y tramitación de las iniciativas parlamentarias (art. 31.1, aps 4.º y 5.º, RCD), como son las enmiendas (en Asturias, ATC 275/1993 y en Cantabria, ATC 118/1999), las mociones (en el Senado, STC 205/1990, en Murcia, ATC 155/1993), las preguntas (en

Murcia, STC 107/2001), las proposiciones de ley (en Cataluña, STC 95/1994; en Murcia, STC 124/1995 y en Asturias, STC 38/1999, de 22 de marzo) y las proposiciones no de ley (en el País Vasco, STC 40/2003 y en Andalucía, STC 78/2006). Los dos Autos relacionados con la enmienda tienen una fundamentación similar, en la que se cuestiona que a través de enmiendas al articulado se proponga, en realidad, cuestionar el alcance global del texto. También puede recordarse la STC 225/1992, de 14 de diciembre, en la que el Tribunal desestima el amparo solicitado, al entender que decisión de la Mesa de la Asamblea de Murcia de inadmitir una interpelación por haber sido formulada de forma excesivamente general fue ajustada a Derecho. Finalmente, debe recordarse también el difundido Auto de inadmisión 85/2006, de 15 de marzo de 2006, en el que se impugnaba los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados relacionados con la proposición de ley de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sobre estas materias es muy recomendable la lectura del estudio de A. ARCE JANÁRIZ («Calificación...»).

Esta jurisprudencia sobre las comparecencias a la que se alude tiene algunas características comunes que merece la pena resumir de forma esquemática:

1. La facultad de solicitar comparecencias se inscribe en el núcleo básico de la función parlamentaria garantizada en el art. 23.2 CE, sirviendo como técnica de control del Gobierno (art. 110 CE) (SSTC 177/2002, FJ 7; 208/2003, FJ 6; 89/2005, FJ 4; 90/2005, FJ 4; 190/2009, FJ 3; 1/2015, FJ 4; 23/2015, FJ 5), siempre que así se prevea en el concreto reglamento parlamentario. Esta afirmación es especialmente evidente cuando comparece un miembro del Gobierno, pero también puede serlo si atañe a otras personas, en el marco de las funciones informativas o de asesoramiento (cfr. ARCE, A., «Las privatizaciones...», pág. 274), como ocurre con representantes de empresas que gestionan hospitales públicos (STC 23/2015, en relación con la Asamblea de Madrid).

En todo caso, es oportuno recordar que las comparecencias pueden afectar, también a los responsables de empresas públicas en relación con sus actuaciones (y tal comparecencia deberá realizarse, aunque aquel hubiera perdido con posterioridad tal carácter) (STC 177/2002, FJ 10).

2. La calificación por parte de las Mesas de las iniciativas parlamentarias ha de ser formal, limitándose a verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (SSTC 205/1990, FJ 6; 76/1994, FJ 2; 95/1994, FJ 4; 124/1995, FF. JJ. 2 y 4; 107/2001, FJ 9; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 4; 208/2003, FJ 4; 89/2005, FJ 2; 90/2005, FJ 2 y 78/2006, FJ 4), ajustándose expresamente a lo previsto en el Reglamento (que puede prever también criterios materiales). En todo caso, no son atendibles los alegatos realizados a los usos parlamentarios (STC 177/2002, FJ 7) y a los precedentes (SSTC 208/2003, FJ 8; 89/2005, FJ 6 y 90/2005, FJ 6) que no encuentren reflejo normativo en el Reglamento (como pueden ser considerar que la iniciativa impulsada es inconstitucional —STC 205/1990, FJ 7— o que la Cámara es incompetente para examinarla —SSTC 95/1994, FJ 5, 124/1995, FJ 4 y 107/2001, FJ 9—). Es decir, el Reglamento parlamentario es la única norma que puede imponer algún límite o condición material a la iniciativa parlamentaria.

Ahora bien, no resulta lícito que la Mesa de la Cámara se limite a reproducir una limitación incluida en el precepto reglamentario, sino que debe motivar que la iniciativa parlamentaria incurre en la misma (STC 74/2009, FJ 4). Aunque la formulación teórica de este principio no merece reproche alguno, se puede discutir si el silencio es cuestionable cuando la decisión no proviene de la Mesa de la Cámara, sino de la Junta de Portavoces. El Reglamento parlamentario de las Corts valencianas establecía que en caso de negativa de la Junta de Portavoces a la tramitación de una iniciativa parlamentaria le corresponde a la Mesa de la Cámara, inevitablemente, declarar la inadmisibilidad de la iniciativa. Pues bien, en la

STC 74/2009 se cuestiona la inadmisión de una comparecencia de una concreta Consejera que traía causa de la decisión de la Junta de Portavoces, y el Tribunal Constitucional la censura por su falta de motivación. Sostiene el Magistrado Conde Martín de Hijas, en un acertado voto particular, que no cabe pedir una motivación a la Mesa sobre una decisión de otro órgano de naturaleza política, como es la Junta de Portavoces.

En realidad, se podrían estar confundiendo dos cuestiones que admiten una clara delimitación dogmática. La Mesa es la encargada de verificar que la iniciativa parlamentaria (la solicitud de comparecencia) cumple con los requisitos reglamentariamente previstos. Y tal actuación resulta lógicamente fiscalizable por el Tribunal Constitucional. Pero cuando se vincula la tramitación de la iniciativa al voto de la Cámara o de la Junta de Portavoces, se está vinculando su viabilidad a la decisión política de sus miembros. Y esta decisión no puede ser cuestionada en sede judicial (en sentido lato), sino que se someterá, en su caso, al control político y social. Si el juicio avanzado no resulta erróneo, el Tribunal Constitucional no podría censurar una decisión de la Junta de Portavoces que, expresamente prevista en el Reglamento de la Cámara, impida la tramitación de una comparecencia solicitada en tiempo y forma.

3. Prácticamente todas las Sentencias estimatorias dictadas en esta materia se han limitado a reconocer la lesión en el derecho fundamental citado y anular los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara, siendo imposible su reparación por haberse agotado la legislatura (cfr. SSTC 205/1990, 95/1994, FJ 6; 107/2001, FJ 10; 177/2002, FJ 11; 40/2003, FJ 9; 208/2003, FJ 10; 89/2005, FJ 8; 90/2005, FJ 8; 78/2006, FJ 5 y 190/2009, FJ 5). Sin embargo, las cosas han comenzado a cambiar. El Tribu-

nal Constitucional ha actuado con diligencia en relación con un amparo parlamentario que tenía su origen en las resoluciones de la Mesa de las Cortes Valencianas que rechazan sendas solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, reconociendo la lesión del derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE), anulando las resoluciones impugnadas y retrotrayendo las actuaciones para que la Mesa de las Cortes Valencianas adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido (STC 191/2013; ver también las posteriores SSTC 202/2014, 1/2005, 23/2005, sobre la Asamblea de la Comunidad de Madrid).

La construcción realizada por el Tribunal juega a favor de la máxima expansión del *ius in officium* del parlamentario y desde esta perspectiva no admite reproche. Sin embargo, como ha observado A. L. SANZ PÉREZ (en «La función...», pág. 9), lo hace estableciendo un control tan estricto sobre la Mesa de las Cámaras que restringe excesivamente las facultades de tal órgano parlamentario e impide que pueda dotar de razonabilidad, racionalidad y sistematicidad al trabajo parlamentario. En efecto, podrían cuestionarse seriamente algunas prácticas habituales en nuestros parlamentos (como son que las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas traten de controlar al Gobierno de la Nación o que, con carácter general, se establezca un control parlamentario ejercido por la actual mayoría parlamentaria sobre gobiernos anteriores — en estos casos, el Parlamento abandona su función de control al Gobierno para ponerse al servicio de la nueva mayoría parlamentaria y gubernamental en el ataque a la oposición, lo que no deja de encerrar una triste paradoja que cuestiona su posición en el entramado constitucional que nos hemos dado—).

**BIBLIOGRAFÍA**

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

- «Las privatizaciones en el Parlamento: comentario de la STC 177/2002, asuntos «Telefónica» y «Endesa»», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 67, 2003, págs. 261-283.
- «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, págs. 9-116.
- «El trámite de admisión en los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, págs. 207-238.

MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A., «Artículo 110», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VIII, Edersa, Madrid, 1998, págs. 711-748.

PULIDO QUECEDO, M., «La función de control del Gobierno por medio de presencias y comparencias públicas», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, III, 2005, págs. 2073 y ss.

- «La comparencia del Presidente del CGPJ ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, III, 2003, págs. 1743 y ss.
- «De nuevo sobre las comparencias parlamentarias en Comisión: los casos de los fiscales especiales antidroga y anticorrupción», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, II, 2005, págs. 2053-2056.

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

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Artículo 110», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2001, págs. 1698-1707.

SANZ PÉREZ, A. L., «La función de control parlamentario en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, I, 2004, págs. 2005-2027.