

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.^a 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.