

LA COMPARECENCIA DEL GOBIERNO EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL. UNA FORMA DE CONTROL PARLAMENTARIO

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *El concepto del término "comparecencia" en el ordenamiento español.* III. *Antecedentes (1808 a 1978).* IV. *Sus características actuales.* V. *Su actual regulación.* VI. *La participación de la mayoría y oposición parlamentarias.* VII. *Las posibles consecuencias del ejercicio de la comparecencia.* VIII. *Conclusión.* IX. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

El presente artículo tiene por finalidad proporcionar algunos apuntes sobre la comparecencia de los miembros del gobierno en el Parlamento español considerando, en primer lugar, que la bibliografía al respecto es escasa y, en segundo lugar, que es necesario determinar si es ésta simplemente un instrumento de información o es un acto de control parlamentario en todos los sentidos, así como cuál es su concepto, sus antecedentes, sus características, su actual regulación, la participación de la mayoría y oposición parlamentarias en la misma y cuáles serán las consecuencias de su ejercicio en el contexto del sistema político español. País con régimen parlamentario pero que, en algunos casos, tiene disposiciones y costumbres similares a los regímenes presidenciales. Lo anterior, aunado a que en la actualidad el primer país pasa de un parlamentarismo "racionalizado" a uno "hiperracionalizado" (se protege en exceso al Ejecutivo en relación con el Parlamento), por lo que surgen más semejanzas con los segundos sistemas o regímenes de gobierno.

Pero veamos cuál es el concepto de comparecencia en el ordenamiento español.

1 Ver Mirkine-Guetzevitch, S., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez Gendin, Madrid, Editorial Reus, 1934, p. 19.

II. EL CONCEPTO DEL TÉRMINO "COMPARECENCIA" EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Para la Real Academia Española el término "comparecencia" significa acción y efecto de comparecer. Mientras que la palabra "comparecer" deriva del latín *comparecere*, de *comparere*, que hace referencia a que alguien se presente en un lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella.²

El concepto de comparecencia, en el ámbito del derecho parlamentario, denominada en España como sesión informativa³ del gobierno ante el Parlamento español (Cortes Generales españolas: Congreso de los Diputados y Senado), dependerá de la regulación concreta, específica y vigente del país. Al respecto, para nosotros ésta no sólo será "el periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de la gestión de su Departamento",⁴ sino también es una facultad del Parlamento español, que consiste en citar a los altos funcionarios a que concurran a las Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), con el propósito de rendir los informes verbales que éstas les soliciten, así como también puede tratarse de la presencia de los miembros del gobierno, a petición propia, para realizar simplemente una exposición. Con lo cual, sólo basta la presencia de un alto funcionario ante las Cortes Generales, con su correspondiente exposición, para ser considerada por nosotros como una sesión informativa del gobierno o comparecencia, ya sea por propia iniciativa o a petición del Parlamento, pudiendo ser o no sometido a las preguntas y observaciones⁵ de los parlamentarios (diputados o senadores). Debido a que se presentan los anteriores aspectos, unidos a la publicidad, a la intervención de los parlamentarios, así como a la presencia de los medios de comunicación, hace que sea considerada por nosotros también como un acto de control parlamentario, entendido éste como un control político, ya que con la misma se examina,

² Ver Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, t. II, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 521.

³ Ver Molas, Isidre e Ismael E. Pitarch, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 146. Remiro Brotons, Antonio, *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977, p. 145. Los autores, al referirse a la comparecencia gubernativa ante las Cámaras, la consideran como "sesión informativa".

⁴ Fernández-Miranda Alonso, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 167.

⁵ Ver Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 148.

analiza, revisa, comprueba, inspecciona y se verifica la actividad del gobierno.⁶

Ahora veamos cuáles son los antecedentes de este acto de control parlamentario en España.

III. ANTECEDENTES (1808 A 1978)

Los antecedentes de la comparecencia en general, como lo hemos mencionado en otros trabajos, se encuentran en Estados Unidos de Norteamérica en 1792, porque por primera vez en ese año se utilizó la facultad para citar a funcionarios a declarar, con el propósito de aclarar una derrota contra las tribus indias.⁷ Más adelante los encontramos específicamente en España en el Estatuto de Bayona de 1808, en su título IX, relativo a las Cortes, artículo 84, ya que éste mencionó que el ministro de Hacienda debía presentarles las cuentas cada año, para lo cual éste tenía que "asistir" (o comparecer) ante las Cortes.⁸

Posteriormente la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 125, señaló que los secretarios del despacho, cuando hiciesen alguna propuesta a nombre del rey, tendrían que asistir a las discusiones que las Cortes determinaran para hablar en ellas; sin embargo, éstos no podrían estar presentes en las votaciones. Con lo cual, los ministros sólo podían asistir a las sesiones cuando se les autorizaba y en las condiciones en que la autorización se concediese.⁹ Al respecto, Argüelles mencionó que el hecho que hubiese incompatibilidad entre el cargo de ministro y la condición de diputado, "hacía penosa la presencia de los Ministros en las Cortes: si acudían voluntaria-

6 Idea ya expresada en "Comentario al artículo 69", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 7a. ed., t. I, México, Porrúa y UNAM, 1995, pp. 743 y 744. Ver también Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"* (publicación en prensa por el Instituto Nacional de Administración Pública de México).

7 Ver Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*

8 El Estatuto de Bayona de 1808 es considerado como la "Constitución de Bayona" por Sevilla Andrés, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, ts. I y II, Madrid, Editora Nacional, 1969, pp. 49, 57 y 60. Ver Esteban, Jorge de y Pedro J. González-Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 49; Tierno Galván, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 21 y 22.

9 Ver Villarroya, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 22 y 23.

mente, parecían huéspedes importunos; si acudían llamados por aquéllas, parecían acusados".¹⁰

Con el Estatuto Real de 1834, a través de las llamadas "cuestiones de gabinete" antes que las Cortes votasen las contribuciones a imponerse, los secretarios de despacho debían presentar una exposición en la que manifestaran el estado de los diversos ramos de la administración pública. Asimismo, el ministro de Hacienda tenía que presentar a las Cortes el presupuesto de gastos y los ingresos a obtener, para lo cual era necesaria su presencia o comparecencia ante las mismas.

Durante la vigencia de dicho Estatuto las sesiones del Estamento de Próceres (Cámara alta) generalmente despertaban poco interés, mientras que las sesiones del Estamento de Procuradores (Cámara baja) fueron más importantes, ya que minuciosamente se examinaban los problemas del gobierno.

La Constitución de 1931, en su artículo 63, señalaba expresamente que el presidente del Consejo y los ministros no podían excusar su asistencia a la Cámara cuando eran por ella requeridos.¹¹

Ya en el régimen autoritario del general Francisco Franco, que comenzó en 1939, se denominó a la *question time* (pregunta oral) como "sesión informativa". Al respecto, el autoritarismo de esa época hizo difíciles todas las técnicas orales de control del gobierno; por ejemplo, la primera sesión informativa dentro de este régimen, sin existir normatividad, se dio hasta 1968 con la comparecencia del ministro López Bravo ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Próceres; posteriormente otra el 18 de diciembre de 1969. Hasta 1971 apareció la primera regulación de las sesiones informativas, denominada como "Normas Provisionales", regulación que sólo se limitó a exigir que las sesiones informativas necesariamente tenían que versar sobre la actividad general del departamento o sobre aspectos concretos de la misma, sin tomar en cuenta que un tema importante podía surgir en cualquier momento. Además, no se hacía referencia a su periodicidad y tampoco a la posibilidad de obligar a los ministros a comparecer.¹²

¹⁰ Villarroya, Joaquín Tomás, *op. cit.*, p. 25.

¹¹ Ver Tierno Galván, Enrique, *op. cit.*, pp. 63, 465 y ss.; Fernández-Miranda Alonso, Faustino, *op. cit.*, p. 204; Villarroya, Joaquín Tomás, *op. cit.*, pp. 33, 35 y 43.

¹² Ver Remiro Brotons, Antonio, *op. cit.*, p. 145; Garrorena Morales, Ángel, *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977, pp. 217 y ss.

Posteriormente el Reglamento de las Cortes de 1971 incluyó a las sesiones informativas como un nuevo acto de control parlamentario, cuyo propósito fue dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado, 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".¹³ Este Reglamento, en diversas disposiciones,¹⁴ recogió el contenido de las mencionadas "Normas Provisionales", con lo cual surgieron claros desajustes, porque a pesar de introducir un elemento atractivo en el sistema, como lo fue la posibilidad de la comparecencia de los ministros, el Reglamento sólo mencionó que los ministros podían informar si lo estimasen oportuno. De tal forma, el gobierno no estaba obligado a comparecer, ni tenía legalmente predeterminado el momento de hacerlo,¹⁵ así la consecuencia de no hacerlo no traía aparejada sanción jurídica alguna. El ministro era quien elegía el momento para someterse al control en el Parlamento. Por lo anterior, podemos afirmar que el órgano controlador (Cortes españolas) no tuvo un control eficaz sobre el órgano controlado (gobierno), debido a que este acto quedó sujeto a la discrecionalidad del segundo.

Estos desajustes se trataron de subsanar, primero, con la instauración de las "Disposiciones complementarias sobre el desarrollo de las sesiones informativas" de 1973¹⁶ y, segundo, con el intento de la oposición por dar publicidad a determinadas sesiones informativas, pero las preguntas orales en las mismas siguieron efectuándose sólo dentro de las Comisiones y no frente al pleno, careciendo de resonancia, eco y publicidad, además, quien podía decidir que las sesiones informativas en la Comisión de Asuntos Exteriores se llevaran a cabo a puerta cerrada era el presidente de la Cámara, argumentando el carácter excepcional de los asuntos que habían de ser tratados. Así, por ejemplo, el 23 de enero de 1973 se desarrolló una sesión informativa a puerta cerrada, no estando presentes los medios de comunicación y en la que no se dio respuesta a algunas de las preguntas, con lo cual se puso en entredicho la intervención de los procuradores ajenos a esta Comisión y no se tomó en cuenta el

13 Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.*, pp. 204 a 245.

14 Artículos 112 a 114, 121 a 124, 128.1o. y 131 relacionados con el 18.7o., 26.1.6o. Ver Remiro Brotons, Antonio, *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, *op. cit.*, p. 146.

15 Ver Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.*, pp. 217 y 224.

16 Publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 1260, del 5 de marzo de 1973. Ver Remiro Brotons, Antonio, *op. cit.*, p. 146.

espíritu de la representación popular. Al respecto, el procedimiento de la sesión informativa durante 1973 a 1977 era el siguiente:

El ministro comenzaba con su exposición, al concluirla, había un tiempo máximo de tres horas en el que éste contestaba a los ruegos y preguntas conjuntamente o agrupados en razón a la materia, estableciéndose un tiempo de cinco minutos tanto para la formulación oral del ruego o pregunta como para la réplica o rectificación del procurador. Si una pregunta en el término de las tres horas quedaba sin respuesta, de acuerdo con el Reglamento de las Cortes de 1971, ésta o éstas se responderían por escrito, cuya contestación sería publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*¹⁷ (a partir de este momento *BOCG*).

De tal forma, durante estos años el alcance de las sesiones informativas fue muy limitado en eficacia y posibilidades, ya que en general las respuestas individualizadas a cargo del ministro no existieron, pues éste simplemente se limitaba a dar pequeños discursos relativos a los sectores de su política gubernamental utilizándolas, incluso, como un escenario para mostrarse como un hombre capaz y seguro. Si hubiese existido una mentalidad de diálogo, por parte de los ministros en relación con las Cortes, las comparecencias como acto de control parlamentario no sólo hubiesen funcionado, sino, además, evolucionado.¹⁸

Como simple dato, en cuanto a política exterior, de 1973 a 1976 se realizaron escasamente las siguientes sesiones informativas: el 16 de mayo de 1973, el 17 de diciembre de 1974, el 16 de junio de 1975 y el 23 de enero de 1976, es decir, sólo cuatro sesiones informativas en siete años. Lo anterior se justifica o se explica, porque tenían que pasar uno o dos años para que las sesiones informativas se llevaran a cabo, con lo cual no se permitió la existencia de oportunidad política.

En relación con lo anterior, Remiro Brotons señala ciertas objeciones en cuanto a la regulación de las sesiones informativas en las Comisiones legislativas durante la época del franquismo; por ejemplo:

1. No se les fijó periodicidad mínima;
2. Los órganos de las Cortes no tenían facultades para forzar su convocatoria;

¹⁷ Ver *idem*, pp. 148 a 151.

¹⁸ Ver Garrarena Morales, Ángel, *op. cit.*, pp. 204 a 245.

3. Los ministros asistían cuando querían y no cuando se les requería, lo que no permitió la oportunidad política de este acto de control parlamentario, y
4. No existió sanción para el incumplimiento de la obligación de comparecer.¹⁹

Más adelante, ya dentro del contexto de la transición democrática o transición de la dictadura a la democracia, el artículo 67 del Anteproyecto constitucional del 5 de enero de 1978, antecedente del actual artículo 76.2 de la Constitución española de 1978 vigente, contempló la obligación de comparecer a requerimiento de las Cámaras señalando, además, que la ley regularía las sanciones que pudiesen imponerse para el caso del incumplimiento de dicha obligación.²⁰ Tema al que nos referiremos, de manera más detallada, en las siguientes páginas.

IV. SUS CARACTERÍSTICAS ACTUALES

De acuerdo con los estatutos jurídicos del Parlamento español vigentes, es decir, la Constitución de 1978, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, que se encuentra en proceso de reforma, y el Reglamento del Senado de 1994, que deroga al de 1982²¹ (a partir de este momento RC y RS, respectivamente), la comparecencia de los miembros del gobierno ante el mismo tiene las siguientes características:

1. Puede ser, según su foro, en el Congreso de los Diputados o en el Senado, ante su pleno y ante sus Comisiones, así como en las Comisiones de Investigación;
2. Según el órgano que solicite su celebración, puede tener lugar tanto a requerimiento de los órganos parlamentarios como a solicitud de los miembros del gobierno;
3. De acuerdo con el objeto de la comparecencia, puede versar sobre la generalidad de los asuntos que conciernen al compareciente;

19 Ver Remiro Brotons, Antonio, *op. cit.*, pp. 146 y 147.

20 Ver Alzaga Villaamil, Óscar, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. VI, Madrid, Revista de Derecho Público, 1978, pp. 564 y 565.

21 Ver *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, número 114, del 13 de mayo de 1994, en éste aparece publicada la reforma o derogación del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982.

4. Pueden comparecer ante las Cámaras tanto los miembros del gobierno y los funcionarios de sus departamentos, como cualquier otra persona que sea requerida;²²
5. La comparecencia debe realizarse en el momento oportuno, tomando por objeto aquellos temas trascendentales y de interés general;
6. Debe responder a la publicidad de la misma (*Diario Oficial de las Cortes Generales*, prensa, radio y televisión);
7. No está prevista la adopción de resoluciones.²³
8. Especialmente este acto de control parlamentario ha sido utilizado con gran frecuencia, sobre todo en temas relativos a política exterior de defensa. Al respecto, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa han comparecido, juntos y por separado, ante las comisiones, a petición de éstas o por propia iniciativa, aproximadamente cuatro veces por año, siendo sesiones informativas que duran hasta de diez horas.²⁴

V. SU ACTUAL REGULACIÓN

1. *Ante las Comisiones de Investigación*

La comparecencia de los miembros del gobierno se puede llevar a cabo ante las Comisiones de Investigación del Parlamento español. Respecto de ésta, un apoyo para afirmar que es un acto de control parlamentario en todos sus sentidos es, retomando lo afirmado por Amoros Darda, señalar que "los redactores del texto constitucional han regulado a las Comisiones de Investigación a continuación de la regulación general de las Comisiones parlamentarias por simple asociación de ideas";²⁵ sin embargo, deberían regularse en el título V ("De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales").

El artículo 76.2 de la Constitución española de 1978 vigente obliga a comparecer ante las Comisiones de Investigación, con el propósito de "aportar a la Comisión el conocimiento que se tenga sobre la materia que se está investigando, y para ello el compareciente se

²² Ver Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 70.

²³ Ver Molas, Isidre e Ismael E. Pitarch, *op. cit.*, p. 210.

²⁴ Ver Remiro Brotons, Antonio, *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 63 y 64.

²⁵ Alzaga Villaamil, Óscar, *op. cit.*, p. 584.

someterá a las preguntas que le formulen los miembros de la Comisión".²⁶

A. Del Congreso de los Diputados

Las Comisiones de Investigación, respecto del Congreso de los Diputados (Cámara baja), están facultadas para requerir la comparecencia gubernamental (artículos 44, 202 y 203 del RC), pero la obligación se extiende también a españoles, extranjeros residentes en España, así como a menores y mayores de edad. Las sesiones de estas Comisiones de dicha Cámara, a partir de 1994, año en que se reformó el artículo 64 del RC, serán públicas, sin embargo, serán secretas cuando lo acuerde la mayoría absoluta de sus miembros, ya sea a iniciativa de su respectiva mesa, del gobierno o de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros; o también cuando la comparecencia se vaya a referir a materias que se hubiesen declarado como reservadas o secretas.²⁷

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación en esta Cámara constituirán el dictamen, mismo que será discutido y votado por el pleno del Congreso de los Diputados, publicándose sólo las conclusiones que se aprobaron.²⁸

En relación con este tema, 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 (a partir de este momento PRRCD). Posteriormente se publicaron las enmiendas a dicha reforma el 7 de octubre de 1992,²⁹ el 9 de febrero de 1993 el Informe de la ponencia³⁰ y en abril del mismo año el dictamen de la Comisión sobre la misma. Dicha reforma tiene como propósito realizar la reordenación sistemática de la rúbrica y contenido de los títulos del RC vigente, introduciendo profundas modificaciones. Algunas de éstas son, primero, que las Comisiones de Investigación

²⁶ Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 167.

²⁷ Ver *BOE*, Madrid, núm. 145, de 18 de junio de 1994.

²⁸ Ver Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 421 y 423.

²⁹ Ver "Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 140-5, Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 1992.

³⁰ Ver "Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 140-7, Congreso de los Diputados, 9 de febrero de 1993.

podrán solicitar, por conducto de la presidencia del Congreso, la comparecencia ante las mismas de acuerdo con la Ley Orgánica de Comparecencia del 26 de mayo de 1984, a la que nos referiremos más adelante y, segundo, las materias clasificadas, de acuerdo con la legislación sobre secretos oficiales, no serán objeto de investigación (artículo 58, PRRCD). Hasta el momento no ha culminado la reforma del RC en proceso; sin embargo, partiendo de la derogación del RS de 1982 realizada en mayo de 1994, lo mismo sucederá en relación con el primero.

B. *Del Senado*

En cuanto a la comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Senado, el actual artículo 60.2 del RS,³¹ antes 70.2, señala 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”.³²

El RS no establece que las sesiones de las Comisiones de Investigación se celebren a puerta cerrada; sin embargo, serán secretas en los casos expresamente señalados en su artículo 75; por ejemplo, estudio de incompatibilidades, suplicatorios,³³ cuestiones personales que afecten a senadores o por el acuerdo de la mayoría absoluta de la Cámara, etcétera.

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación del Senado, a diferencia de las del Congreso de los Diputados, serán publicadas antes que sean discutidas por el pleno, salvo que se acuerde lo contrario, ya sea total o parcialmente³⁴ (artículo 60, puntos 3, 4 y 5 del RS).

³¹ Ver *BOE*, Madrid, núm. 114, del 13 de mayo de 1994, que contiene el texto del Reglamento del Senado de 1994.

³² García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 180.

³³ El término “suplicatorio”, que se consagra en la regulación española, es la figura similar denominada en México como procedimiento de “declaración de procedencia” o “desafuero”.

³⁴ Ver Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español, op. cit.*, pp. 421 a 423.

C. *La Ley Orgánica 5/84 de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras*

Esta Ley Orgánica, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* —a partir de este momento *BOE*— el 26 de mayo de 1984, establece que “pueden ser conminados a comparecer ante las Comisiones de Investigación todos los españoles y extranjeros que residan en España, tipificándose el incumplimiento de esa obligación como delito de desobediencia grave”,³⁵ y sancionándola el Código Penal, artículo 237, con penas de arresto mayor y multas de 30 mil a 150 mil pesetas. El requerimiento se hace mediante citación firmada por el presidente de la Cámara respectiva, cuando menos con quince días de antelación a la fecha de la comparecencia, excepto en los casos de urgencia, que son no más de tres días. En la citación debe mencionarse la Comisión de Investigación ante la que se comparecerá; la fecha del acuerdo correspondiente; el nombre, apellidos y domicilio de la persona requerida; el lugar, día y hora de la comparecencia; señalando lo que podrá ocurrir en caso de desobediencia, así como el tema sobre el que va a versar el testimonio y los derechos del compareciente (artículo 2o. de la Ley Orgánica 5/84). Los requerimientos estarán firmados por el presidente del Congreso de los Diputados o del Senado, dependiendo del caso. De acuerdo con el artículo 3 de esta Ley Orgánica, el ciudadano requerido podrá comparecer acompañado de la persona que él designe, previo acuerdo del presidente de la Comisión, con la finalidad de evitar que el compareciente se sienta aislado o intimidado, teniendo derecho al abono de los gastos originados por la misma. Si éste no puede acudir por causa justificada, lo antes posible, debe comunicarlo a la Comisión de Investigación que solicita su comparecencia (artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica 5/1984).

Esta Ley Orgánica 5/1984 sólo regula los poderes relativos a la comparecencia de personas, pero se desprende que si se trata de un funcionario podría aplicársele los artículos 369 y siguientes del Código Penal, aunque lo sanciona en menor grado con relación a las personas. Sin embargo, es la jurisprudencia la que debe señalar el alcance del artículo 4.1 de esta Ley Orgánica.

35 Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *op. cit.*, p. 88.

2. Ante el pleno de las Cámaras y sus Comisiones

La comparecencia también se puede realizar ante el pleno de las Cámaras y ante sus Comisiones (permanentes u ordinarias).

La ubicación sistemática del artículo 110 de la Constitución española de 1978 vigente, título V, "De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales", es un apoyo para afirmar que la comparecencia es un acto de control parlamentario. Además, la misma se regula junto con la exigencia de responsabilidad política del Ejecutivo, máxima expresión del control llevado hasta sus últimas consecuencias, producto de una moción de censura o de una cuestión de confianza que puede conducir a la dimisión del gobierno.

Este artículo 110 constitucional menciona que las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros de gobierno y solicitar que informen ante ellas los funcionarios de sus departamentos, consistiendo en que un miembro del gobierno, por propia iniciativa o a petición del pleno o de la Comisión, expondrá las líneas de su gestión y se someterá a las preguntas y observaciones,³⁶ tanto de los diputados como de los senadores.

Veamos el primer supuesto: la comparecencia ante el pleno del Congreso de los Diputados. Ésta se encuentra regulada en el artículo 196 y siguientes del RC.³⁷ Su procedimiento, de acuerdo con el artículo 203, es el siguiente:

La resolución, para realizarla, corresponde al propio gobierno o a la mesa y Junta de Portavoces del Congreso, a propuesta de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados. Llegado el día, el gobierno intervendrá sin límite de tiempo para su exposición, después, cabe un turno para los grupos parlamentarios, turno que no puede exceder de diez minutos, tras el cual puede replicar el representante del gobierno sin límite de tiempo. Sin embargo, sólo en "casos excepcionales" se podrá disponer de un nuevo turno para que los diputados brevemente puedan formular preguntas o pidan aclaraciones, siempre y cuando lo disponga la presidencia, con acuerdo de la mesa y después de haber sido escuchada la Junta de Portavoces. Sobre este punto, se afirma que el RC impone una exagerada disciplina, eliminando la posibilidad de una discusión natural, espontánea y profunda. Por lo anterior, al igual que otros consideramos necesaria una reforma en el sentido de establecer sólo una

36 Ver Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 148.

37 Ver Remiro Brotons, Antonio, *op. cit.*, p. 60.

lista de oradores y suprimir los turnos de palabra de los parlamentarios, limitados en número y tiempo, así como los turnos de los portavoces que dificultan el desarrollo del debate,³⁸ de lo contrario, como señala Fernando Santaolalla, estas normas seguirán permaneciendo como "testimonio de un espíritu desconfiado y restrictivo de la discusión parlamentaria".³⁹

El artículo 63, puntos 1 a 3 del RC, señala que las sesiones del pleno son públicas, salvo determinadas excepciones; por ejemplo, cualquier pleno podrá ser secreto cuando lo acuerde la mayoría de la Cámara.⁴⁰

En cuanto a las comparecencias ante las Comisiones del Congreso de los Diputados (a partir de 1993 son actualmente 13),⁴¹ el RC en sus artículos 44, 202 y 203 las regula, cuya finalidad es informar sobre un determinado asunto o en razón a la materia objeto del debate.⁴² Asimismo, en su artículo 64 reformado el 18 de junio de 1994, establece que las sesiones de las comisiones no serán públicas, pero pueden asistir los medios de comunicación; otras obligatoriamente serán secretas (artículo 64.3) y, por último, también habrá sesiones secretas cuando lo acuerde la mayoría de los miembros de la Comisión (artículo 64.2), a iniciativa de su respectiva Mesa, del gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de sus componentes.⁴³

La PRRCD iniciada en 1992, pero que no ha concluido, a grandes rasgos establece que:

1. Las comisiones, por conducto de la Presidencia del Congreso, podrán solicitar la información o documentación que precisen del gobierno; la comparecencia de los miembros del gobierno; la presencia de autoridades y funcionarios públicos, y adoptar

38 Ver Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pp. 430 a 433. Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, op. cit., pp. 88 a 91 y 98.

39 *Idem*, p. 91.

40 Ver Vega García, Pedro de, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 43, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 58.

41 Reforma al artículo 46.1 del RC, publicada en el BOE, número 237, de 4 de octubre de 1993.

42 Ver Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, op. cit., p. 148; Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, op. cit., pp. 69 y 70.

43 Ver Vega García, Pedro de, op. cit., pp. 59 y 60, así como el BOE, Madrid, núm. 145, 18 de junio de 1994.

- acuerdos respecto de la solicitud de información o comparecencia (artículo 49, PRRCD).⁴⁴
2. Las sesiones de las comisiones no serán públicas, pero cuando se trate de preguntas con respuesta oral, comparecencias o proposiciones que no sean de ley, asistirán los medios de comunicación debidamente acreditados (artículo 72, PRRCD).
 3. 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 (artículo 82, PRRCD).
 4. De las sesiones secretas se levantará acta, ejemplar que será custodiado por la Presidencia (artículo 105, PRRCD).
 5. El título X "De las comparecencias", las contempla en un título específico e introduce modificaciones a su procedimiento (artículos 211 a 214).
 6. El artículo 211 de la PRRCD señala que la Cámara y sus comisiones podrán recabar la presencia de los miembros del gobierno.
 7. La comparecencia de los miembros del gobierno podrá realizarse a petición propia, ya sea que se trate en el pleno o ante cualquiera de sus comisiones (artículo 212, PRRCD).
 8. La iniciativa de la comparecencia corresponde a los grupos parlamentarios o a la décima parte de los miembros del pleno o de la Comisión. Ésta comenzará con una exposición del miembro del gobierno, después intervendrán los representantes de cada grupo parlamentario por diez minutos.

En cuanto al Senado, los senadores y sus comisiones,⁴⁵ con base en el artículo 110 constitucional, pueden reclamar la presencia de los miembros de gobierno y solicitar que informen ante los mismos funcionarios de sus departamentos. Los artículos 66, 67 y 182 del RS regulan a las sesiones informativas teniendo por objeto que, a través de la información oral, el gobierno formule una declaración sobre algún tema.

⁴⁴ Ver "Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

⁴⁵ Las comisiones en el Senado, a partir de octubre de 1993, ya no se integrarán por 25 senadores cada una, sino que en virtud de una reforma al artículo 51 de RS estarán compuestas por un número designado por los grupos parlamentarios, pero en proporción al número de miembros de dicha Cámara. Al respecto, cuando menos habrá un representante de cada grupo parlamentario, ver *BOE*, Madrid, núm. 247, del 15 de octubre de 1993.

En la III Legislatura comparecieron 176 ministros y mil 283 altos cargos, mientras que en la IV Legislatura 50 ministros y 106 altos cargos (noviembre de 1989-junio de 1990).

En cuanto al primer caso, es decir, la comparecencia ante el pleno del Senado, el artículo 182 del RS regula su procedimiento, el cual es el siguiente: intervendrá un miembro del gobierno, admitiéndose dos turnos a favor y dos en contra, con un límite de tiempo de 10 minutos cada uno. Posteriormente intervendrán los portavoces de los grupos parlamentarios con un límite de tiempo de diez minutos. Por otro lado, el artículo 75 del RS regula los casos en que las sesiones no serán públicas.

Por otro lado, el RS en sus artículos 66 y 190 regula la posibilidad de sesiones informativas ante las comisiones del Senado, las cuales se realizan por iniciativa del gobierno o de las propias comisiones. No se establece un límite de intervenciones ni de tiempo, excepto cuando se trate de un ministro, éste intervendrá por un tiempo máximo de 45 minutos. Así, el gobierno expone y posteriormente se abre un debate con la intervención de los senadores.⁴⁶ El RS, en su artículo 75.2, establece que las sesiones de las Comisiones, en todo caso serán secretas y el artículo 75.3 señala que habrá sesiones que serán secretas sólo cuando lo acuerde la mayoría de sus miembros.⁴⁷ Al respecto, consideramos que la comparecencia de autoridades, funcionarios y hasta de particulares, tanto en las Comisiones de las Cámaras, en las Comisiones de investigación, como en los plenos, debe tener un carácter público, ya que la ciudadanía tiene derecho a enterarse, por medio de sus representantes, de lo que se habla sobre los asuntos públicos de mayor relieve, como sucede en instituciones representativas⁴⁸ de otros países.

46 Ver Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *op. cit.*, pp. 69 y 70; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 148; 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, núm. 22, Congreso de los Diputados, 1991, p. 17; Vega García, Pedro de, *op. cit.*, p. 58; Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español, op. cit.*, pp. 430 a 433.

47 Ver Vega García, Pedro de, *op. cit.*, p. 59.

48 Ver Santaolalla, Fernando, *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, pp. 106 a 108.

3. *El debate sobre el estado de la nación como comparecencia*

El debate sobre el estado de la nación no está contemplado específicamente por los dos reglamentos parlamentarios (RC y RS), sino que éste se desarrolla sólo conforme a los artículos 196 y 197 del RC. Nosotros, al igual que otros autores,⁴⁹ consideramos a este acto como una forma de control parlamentario, identificándolo como la comparecencia del presidente del gobierno, ya que, por un lado, el sistema político español no sólo se integra por normas, reformas constitucionales, sino también por la costumbre y, por otro lado, a través de este instrumento, de indiscutible repercusión pública, se comprueba, analiza, inspecciona, examina, revisa y se discute la actividad del Ejecutivo, poniéndose en contacto, conjuntamente, el gobierno, el Parlamento y la opinión pública.

El debate sobre el estado de la nación es un hábito parlamentario instaurado por la mayoría socialista (Partido Socialista Obrero Español, PSOE), que se realiza anualmente, el cual consiste en un debate sobre la política general del gobierno, en donde se adoptan resoluciones de impulso y orientación de la política del gobierno, pero con la limitación relativa a que sólo se lleva a cabo a iniciativa del gobierno y que, por su generalidad, impide las críticas de la oposición parlamentaria —Partido Popular (PP); Izquierda Unida (IU); Convergencia y Unión (CIU) y; Partido Nacionalista Vasco (PNV)— respecto de varios aspectos de la política gubernamental. Consideramos que esta comparecencia debiera ser más particularizada, y que se debería realizar cuando lo amerite algún problema o asunto que se produzca en un momento determinado⁵⁰ aunque no podemos dejar de reconocer que la época en que el Parlamento —o cualquier institución representativa— servía de tribuna pública ha pasado; ahora, el desarrollo de los medios de comunicación ha logrado más que éste, ya que tienen mayor influencia sobre la opinión pública; sin embargo, sería viable, para que la institución representativa española recupere la imagen que ha perdido, que el presidente de gobierno inmediatamente informe primero los asuntos de verdadera importancia a las Cortes Generales, con la presencia de los medios de comu-

49 Ver los autores que identifican al debate sobre el estado de la nación como instrumento de control parlamentario son: Luis López Guerra, Eduardo Espín, Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps y Miguel Satrustegui. Ver López Guerra, Luis y otros, *Derecho constitucional*, vol. II, Valencia, Brant lo Blanch, 1992, p. 122.

50 Ver Marcet I Morera, Joan, *op. cit.*, p. 17; Santaolalla, Fernando, *El Parlamento en la encrucijada*, *op. cit.*, pp. 93 y 94.

nicación y, de ser necesario, después informar a los mismos a través de una conferencia de prensa.

VI. LA PARTICIPACIÓN DE LA MAYORÍA Y OPOSICIÓN PARLAMENTARIAS

En cuanto a la mayoría parlamentaria, la comparecencia de los miembros del gobierno ante las Cámaras o ante sus comisiones permite que éste explique el programa de gobierno, tanto a los ministros como a la misma, así como conocer las razones políticas de una determinada iniciativa gubernamental. Sin embargo, la mayoría parlamentaria, en varias ocasiones a través de este acto de control parlamentario, se presta para darle la oportunidad a un ministro debilitado para que se explique⁵¹ y recobre la confianza de la opinión pública, del cuerpo electoral, del presidente o de otros miembros del gobierno. Con lo cual, las comparecencias son muy habituales en este país, además, éstas permiten el intercambio de información y discusión tanto de las iniciativas como de los planes que se están elaborando.⁵² Pero en algunos casos éstas resultan ser armas de dos filos, por lo que la mayoría parlamentaria trata de utilizarlas de forma más esporádica; incluso, en otras ocasiones las evita.

En cuanto al gobierno, en muchos casos es el más interesado en comparecer ante las Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), con el propósito de exponer sus proyectos y explicar las razones de su actuación, así como sus futuros pasos en relación con la aplicación de su programa político en un área determinada. De esta forma, se anticipa a las iniciativas de control parlamentario que se originen en las Cámaras.⁵³ Recientemente, en 1995, las comparecencias han resultado sumamente peligrosas para el gobierno y la mayoría parlamentaria (PSOE), ya que día a día se van debilitando; un ejemplo fue el "Debate sobre el estado de la nación" de 1992 y los siguientes (1994 y 1995), en los que el presidente Felipe González asiste un solo día, argumentando que estaba enfermo o cansado para presentarse ante el Parlamento al siguiente día. Al respecto, con la disolución de las Cortes Generales en 1993 y con la anticipación de las

51 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.

52 Ver Marcet I. Morera, Joan, "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", *op. cit.*, p. 12.

53 Ver Remiro Brotons, Antonio, *Política exterior de defensa y control parlamentario*, *op. cit.*, pp. 60 y 75; Molas, Isidre e Ismael E. Pitarch, *op. cit.*, p. 210.

elecciones para el día 6 de junio de ese mismo año, el presidente González se eximió de este hábito parlamentario, pero no de sus posibles consecuencias relativas a la responsabilidad política difusa (pérdida de escaños parlamentarios, abstencionismo, fortalecimiento de la oposición, etcétera). Situación que nuevamente se presenta en la última legislatura, convocándose a elecciones anticipadas para el 3 de marzo de 1996.

¿Cuál es la participación de la oposición parlamentaria en la comparecencia del gobierno?

En el último tercio del siglo XX, "la eficacia del control ejercido por la minoría descansa sobre su independencia con respecto al gobierno y sobre la repercusión pública que el control puede alcanzar gracias a los medios de comunicación".⁵⁴ Con lo cual, los destinatarios del control parlamentario son la opinión pública y el cuerpo electoral, mientras que a la oposición parlamentaria le corresponde transmitir a éstos la información y juicios sobre la actuación tanto del gobierno como de la mayoría parlamentaria.

Lo normal en un sistema de gobierno parlamentario, como el caso español, es que la oposición parlamentaria active los actos de control, pero en este país, respecto a la comparecencia, es el gobierno no la mayoría ni la oposición parlamentarias quien lleva la iniciativa, adelantándose a la presentación de preguntas e interpellaciones, considerando que la regulación lo faculta para que a iniciativa de éste comparezca ante las Cámaras o sus comisiones. Un ejemplo de lo anterior es el denominado "Debate sobre el estado de la Nación".⁵⁵ Sin embargo, la oposición parlamentaria utiliza la comparecencia de los miembros del gobierno no sólo con objeto de criticar,⁵⁶ sino de comprobar, analizar, revisar, valorar, inspeccionar, verificar y examinar la actividad del mismo e influir en la opinión pública y en el cuerpo electoral, únicos que pueden alterar la correlación de fuerzas. A ésta le interesa obtener información suficiente para emitir opiniones, realizar preguntas, interpellaciones, efectuar otros actos de control o simplemente tener conocimiento de ciertos temas.⁵⁷ Actualmente, a través de la misma, entre otros actos de control parlamentario que se han ejercitado, el Partido Popular (PP)

54 Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

55 Ver Santaolalla, Fernando, *El Parlamento en la encrucijada*, *op. cit.*, p. 93.

56 Ver Pitarch, Ismael E., "La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 331.

57 Ver Remiro Brotons, Antonio, *Política exterior de defensa y control parlamentario*, *op. cit.*, pp. 60 y 75. Molas, Isidre e Ismael E. Pitarch, *op. cit.*, p. 210.

se ha venido fortaleciendo, partido de oposición que se encuentra a la cabeza.

VII. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DEL EJERCICIO DE LA COMPARECENCIA

En cuanto a las posibles consecuencias del ejercicio de la comparecencia del gobierno ante el Parlamento español, coincidimos con el profesor Pedro de Vega García al afirmar que mantener la regulación del secreto parlamentario en las sesiones de las comisiones, para determinados asuntos, resulta imposible, ya que las actividades en donde participan centenares de personas que conforman al Parlamento no pueden ser reservadas, secretas y confidenciales. Sin embargo, a este respecto, nosotros consideramos que deben ser, para todos los casos, públicas, es decir, permitir la entrada de los medios de comunicación a pesar de que los parlamentarios, al hablar en público, pueden caer en actitudes demagógicas con intereses electorales, perjudicando el debate parlamentario.⁵⁸ Pero creemos que los intereses políticos de la propaganda no son tan perjudiciales, ya que tanto la mayoría como la oposición parlamentaria tienen el interés y, sobre todo, el derecho de influir en el cuerpo electoral para tratar de ganar el mayor número de escaños, curules o asientos en las próximas elecciones e integrar gobierno, y es aquí donde entra también la responsabilidad política difusa (debilitamiento de la mayoría, fortalecimiento de la oposición, voto de castigo, etcétera).

En relación con lo anterior, sin lugar a dudas, en la actualidad los medios de comunicación son órganos de control constantes y vigilantes pero, al mismo tiempo, indudablemente, deforman la opinión pública,⁵⁹ por lo que consideramos conveniente la transmisión televisada de manera completa de la comparecencia de los miembros del gobierno ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales, ya que a quien le corresponde llevar a cabo las últimas consecuencias del ejercicio de dicho control será, en este caso, al cuerpo electoral; de tal manera, el ciudadano se formará una opinión respecto de la dirección política del gobierno.⁶⁰ Por ello, nos parece acertado dar publicidad a todas las comparecencias con la presencia de los medios de comunicación, considerados éstos de vital importancia para el acercamiento de los ciudadanos tanto con sus repre-

58 Ver Vega García, Pedro de, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

59 Ver Mirkine-Guetzevitch, B., *op. cit.*, p. 155.

60 Ver Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *op. cit.*, pp. 56 a 58.

sentantes como con el gobierno, lo cual permitirá juzgar la actuación de los mismos.

Si se diera la posibilidad de exonerar al presidente y a su gobierno de su presencia ante el Parlamento, es decir, que no estuvieran presentes en el debate ni se dirigieran directamente de forma regular al pueblo a través de la utilización de los medios de comunicación, significaría, como señala Isidre Molas, "socavar el sistema establecido. No integrarse en el comportamiento que el diálogo ha de ser siempre simétrico y que la mayoría a conquistar se encuentra en última instancia 'en la opinión pública [...] sería una quiebra del 'principio de lealtad a las normas' y una alteración del sistema", con lo cual no se contribuiría al logro de una de las metas principales en toda sociedad: su participación activa en la gestión de los intereses públicos.

Por otro lado, sería conveniente evitar, a pesar de que está prohibida por el RS y por el RC, la lectura total de los discursos en las comparecencias, como sucede en el Parlamento británico, ya que ésta disminuye el interés por la discusión. Al respecto, es necesaria la voluntad política, tanto de los parlamentarios como del gobierno, para cumplir dicha prohibición, ya que los medios de comunicación, la opinión pública, la ciudadanía e, incluso, los parlamentarios, no se motivan al escuchar un lenguaje que, por lo general, es sumamente formal,⁶¹ teniendo como resultado la pérdida de eficacia de la comparecencia como una forma de control parlamentario.

También, si la comparecencia no se realiza en el momento oportuno, es decir, sin oportunidad política, se pierde la eficacia de este acto de control, así como cuando se refiere a hechos demasiado conocidos.

A pesar de los inconvenientes señalados con anterioridad, las posibles consecuencias del ejercicio de este acto de control parlamentario pueden ser, primero, la responsabilidad política difusa, o sea, producir el debilitamiento o derribe del gobierno y, segundo, a pesar de que no se formalice jurídicamente, se puede producir el voto de castigo o la abstención electoral. Asimismo, de darse el caso que no comparezcan los miembros del gobierno no tendrá consecuencia jurídica alguna, pero sí política, ya que produce un efecto perjudicial para el prestigio del miembro del gobierno que ha sido requerido. También, en este caso, puede producir el debilitamiento de la mayoría parlamentaria que gobierna, así como cierta pérdida de eficacia

61 Molas, Isidre, "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 2, Prisma Industria Gráfica, 1989, pp. 62 y 63.

de este acto de control. Lo anterior es el resultado de la imposibilidad de establecer una sanción adecuada para tal supuesto.⁶² Otro problema particular que encontramos “es que la única obligación de todos frente a las Comisiones de Investigación es la de comparecer, no la de declarar ni la de prestar juramento o la de soportar la sanción por falso testimonio”,⁶³ aunado a éste la reiterada negativa de la mayoría parlamentaria para crear comisiones de investigación. Para realizar modificaciones en este sentido, la dificultad más importante que se presenta es lograr la difícil tarea que en un futuro próximo nuevamente el Parlamento español —así como las instituciones representativas de otros países— sea la sede principal del debate político y, de menor importancia, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las fuerzas económicas y los medios de comunicación, quienes actualmente son las sedes del debate político.⁶⁴

VIII. CONCLUSIÓN

El primer antecedente constitucional de la comparecencia de los miembros del gobierno ante el Parlamento español se encuentra, aunque no llegó a estar vigente, en el Estatuto de Bayona de 1808, posteriormente en la Constitución de Cádiz de 1812 y, más adelante, en el Estatuto Real de 1834 y en la Constitución de 1931. La misma, durante la época del franquismo (1939 a 1975), no tuvo mayor importancia; sin embargo, existieron disposiciones reglamentarias que la contemplaron; por ejemplo, las “Normas Provisionales” de 1971, el Reglamento de las Cortes del mismo año y el artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado, pero la crítica principal que se hace a los últimos tres en relación con la comparecencia es que su realización quedó sujeta a la discrecionalidad del gobierno, estando limitadas en eficacia y posibilidades. En 1973, para subsanar los desajustes de la misma, se expedieron las “Disposiciones complementarias sobre el desarrollo de las sesiones informativas”; sin embargo, no evolucionaron.

En la actualidad, una vez que ha concluido el proceso de transición a la democracia en España, la comparecencia de los miembros

62 Ver Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *op. cit.*, pp. 82, 88 y 89. García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, pp. 180 y 181; Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español, op. cit.*, pp. 421 a 423; Esteban, Jorge de y Pedro J. González-Trevijano, *op. cit.*, pp. 336 a 338.

63 Alzaga Villaamil, Óscar, *op. cit.*, p. 587.

64 Ver Martínez Báez, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 25.

del gobierno ante el Parlamento es considerada como una forma de control parlamentario en el Parlamento, ya que éste es el escenario político en donde se obliga a los miembros del gobierno, o a petición de los mismos, a exponer su actuación frente a los parlamentarios de las Cortes Generales españolas (Congreso de los Diputados y Senado) y, generalmente, ante la opinión pública, produciéndose como consecuencia de su ejercicio una responsabilidad política difusa. De acuerdo con la Constitución española de 1978 vigente, se puede realizar ésta ante el pleno de las Cámaras y sus Comisiones, así como en las comisiones de investigación, para lo cual se reclama la presencia de los miembros del gobierno o la de los funcionarios de sus departamentos. Respecto a las últimas, también se regula la comparecencia de personas.

En relación con el Congreso de los Diputados y con el Senado, respecto de los procedimientos para realizar la comparecencia, existen ciertas diferencias; entre éstas, por ejemplo, las conclusiones de las comisiones de investigación del Senado serán publicadas antes de que sean discutidas por el pleno, salvo que se acuerde lo contrario, mientras que las del Congreso de los Diputados primero son discutidas y luego publicas.

La tendencia es que los ciudadanos conozcan cómo se tratan los asuntos públicos que les atañen, así como el papel del Parlamento español como órgano que permite el diálogo, para lo cual consideramos no sólo necesario establecer la presencia de los medios de comunicación en las comparecencias, como ya se consagra en disposiciones reglamentarias, sino que éstas se transmitan de manera completa, así como modificar el procedimiento del "Debate sobre el estado de la nación".

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. VI, Madrid, Revista de Derecho Público, 1978.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 1260, del 5 de marzo de 1973.
- *Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, núm. 140-5, Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 1992.
- *Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, núm. 140-7, Congreso de los Diputados, 9 de febrero de 1993.

- *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 28 de mayo de 1992.
Boletín Oficial del Estado, Madrid, núm. 237, del 4 de octubre de 1993.
- Madrid, núm. 247, del 15 de octubre de 1993.
- Madrid, núm. 114, del 13 de mayo de 1994.
- Madrid, núm. 145, del 18 de junio de 1994.
- Cortes Generales, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1982.
- ESTEBAN, Jorge de y Pedro J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de derecho constitucional español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.
- GARRORENA MORALES, Ángel, *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977.
- LÓPEZ GUERRA, Luis y otros, *Derecho constitucional*, vol. II, Valencia, Brant lo Blanch, 1992.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986.
- 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, núm. 22, Congreso de los Diputados, 1991.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Derecho legislativo o derecho parlamentario", *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934.
- MOLAS, Isidre, "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 2, Prisma Industria Gráfica, 1989.
- MOLAS, Isidre e Ismael E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"* (publicación en prensa por el Instituto Nacional de Administración Pública de México).
- y José Ma. SERNA DE LA GARZA, "Comentario al artículo 69", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, t. I, 1995.
- PITARCH, Ismael E., "La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Publicaciones del Senado, *Constitución española. Reglamento del Senado*, Madrid, 1982.
- REMIRO BROTONS, Antonio, *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977.
- *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, Editora Nacional, t. I y II, 1969.
- TIERNO GALVÁN, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 43, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- VILLARROYA, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE