

DIRECTORES

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

**Comentarios a la
CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA**

XXX ANIVERSARIO



Fundación
Wolters Kluwer
España

DIRECTORES

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

COORDINADORES

Mercedes Pérez Manzano
Ignacio Borrajo Inieta

**Comentarios a la
CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA**

XXX ANIVERSARIO



Fundación
Wolters Kluwer
España

FUNDACIÓN WOLTERS KLUWER

PATRONOS

Rosalina DÍAZ VALCÁRCEL (*Presidenta*)

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

Enrique LÓPEZ LÓPEZ

Jaume MATAS PALOU

José María MICHAVILA NÚÑEZ

Juan ROCA GUILLAMÓN

Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER

Virgilio ZAPATERO GÓMEZ

Edición: Diciembre 2008

Edita: Fundación Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9

28230 – 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) 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.

ISBN: 978-84-936812-0-3

Depósito Legal: TO-0179-2009

Printed in Spain.

Impreso en España por: Rotabook

Ctra. CM-4001, Km 26600

45250 Añover de Tajo (Toledo)

Índice Sistemático

Introducción

Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER y María Emilia CASAS BAAMONDE	XIX
--	-----

Presentación

La Constitución	
Manuel GARCÍA PELAYO	XXIII
Constitución	
Francisco TOMÁS Y VALIENTE	XXXIII

Índice alfabético de autores	XLI
------------------------------------	-----

Abreviaturas	XLV
--------------------	-----

PREÁMBULO

Preámbulo

Miguel HERRERO DE MIÑÓN	3
-------------------------------	---

TÍTULO PRELIMINAR

Título Preliminar

Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER	11
Artículo 1	
Manuel ARAGÓN REYES	25
Artículo 2	
Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA	53
Artículo 3	
Enric FOSSAS ESPADALER	64
Artículo 4	
Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA	74
Artículo 5	
Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ	80
Artículo 6	
Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS	83
Artículo 7	
Joaquín GARCÍA MURCIA	104

Índice Sistemático

Artículo 8	
César AGUADO RENEDO	118
Artículo 9	
Ángel MARRERO GARCÍA-ROJO	123
María Fernanda FERNÁNDEZ LÓPEZ	139
Ángel MARRERO GARCÍA-ROJO	148

TÍTULO PRIMERO

DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

De los derechos y deberes fundamentales

María Emilia CASAS BAAMONDE	167
Artículo 10	
Javier JIMÉNEZ CAMPO	178
Alejandro SAIZ ARNAIZ	193

CAPÍTULO I

De los españoles y los extranjeros [arts. 11 a 13]

Artículo 11	
Miguel Ángel AMORES CONRADI	211
Artículo 12	
Miguel Ángel AMORES CONRADI	222
Artículo 13	
Cristina IZQUIERDO SANS	228
Pablo SANTOLAYA MACHETTI	238
Mercedes PÉREZ MANZANO	245
Nieves BUISÁN GARCÍA	265

CAPÍTULO II

Derechos y libertades [arts. 14 a 38]

Artículo 14	
Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER y María Fernanda FERNÁNDEZ LÓPEZ	276
María FERNANDA FERNÁNDEZ LÓPEZ	292

CAPÍTULO II

Derechos y libertades [arts. 14 a 38]

Sección 1.^a

De los derechos fundamentales y de las libertades públicas [arts. 15 a 29]

Artículo 15	
Mercedes PÉREZ MANZANO y Carmen TOMÁS-VALIENTE LANUZA	311
Artículo 16	
Alfonso RUIZ MIGUEL	341
Antonio LÓPEZ CASTILLO	356
Artículo 17	
Juan ANTONIO LASCURAIN SÁNCHEZ	366
Joan J. QUERALT JIMÉNEZ	378
Julio DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO	390
Juan Antonio LASCURAIN SÁNCHEZ	398

Índice Sistemático

Artículo 18	
Javier PARDO FALCÓN	414
Rafael ALCÁCER GUIRAO	430
Teresa RODRÍGUEZ MONTAÑÉS	442
Javier PARDO FALCÓN	456
Artículo 19	
Herminio LOSADA GONZÁLEZ	460
Artículo 20	
Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ	472
Joaquín URÍAS MARTÍNEZ	503
Joaquín URÍAS MARTÍNEZ	511
Matilde CARLÓN RUIZ	518
Artículo 21	
Ignacio TORRES MURO	528
Artículo 22	
Ángel J. GÓMEZ MONTORO	540
Artículo 23	
Ángel MARRERO GARCÍA-ROJO	557
Margarita BELADIEZ ROJO	577
Artículo 24	
Rafael PÉREZ NIETO	593
Carmen SÁEZ LARA	603
Aurelio BLANCO PEÑALVER	615
Ignacio SÁNCHEZ YLLERA	632
Ignacio SÁNCHEZ YLLERA	639
Juan José LÓPEZ ORTEGA	651
Juan José LÓPEZ ORTEGA	658
José Miguel SÁNCHEZ TOMÁS	667
Juan José LÓPEZ ORTEGA	673
Juan José LÓPEZ ORTEGA	680
Miguel Ángel MONTAÑÉS PARDO y José Miguel SÁNCHEZ TOMÁS	685
Julio DÍAZ-MAROTÓ y VILLAREJO	702
Juan José LÓPEZ ORTEGA	710
Ángel JUANES PECES	715
Artículo 25	
Susana HUERTA TOCILDO	727
Germán VALENCIA MARTÍN	748
José Miguel SÁNCHEZ TOMÁS	762
José Miguel SÁNCHEZ TOMÁS	768
Artículo 26	
Ignacio SÁNCHEZ YLLERA	773
Artículo 27	
Antonio LÓPEZ CASTILLO	776
Ignacio TORRES MURO	800
Artículo 28	
José María GOERLICH PESET	805
Ignacio GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN	824
Artículo 29	
Pablo GARCÍA MANZANO	844

Índice Sistemático

CAPÍTULO II

Derechos y libertades [arts. 14 a 38]

Sección 2.ª

De los derechos y deberes de los ciudadanos [arts. 30 a 38]

Artículo 30	
César AGUADO RENEDO	857
Artículo 31	
Ángel AGUALLO AVILÉS y Esther BUENO GALLARDO	861
Artículo 32	
Joaquín URÍAS MARTÍNEZ	883
Artículo 33	
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO	898
Artículo 34	
Eva NIETO GARRIDO	923
Artículo 35	
Magdalena NOGUEIRA GUASTAVINO	930
Artículo 36	
Matilde CARLÓN RUIZ	949
Artículo 37	
Fernando VALDÉS DAL-RÉ	957
Juan GARCÍA BLASCO	973
Artículo 38	
Cándido PAZ-ARES RODRÍGUEZ y Jesús ALFARO ÁGUILA-REAL	980

CAPÍTULO III

De los principios rectores de la política social y económica [arts. 39 a 52]

Artículo 39	
Pablo CACHÓN VILLAR	1003
Artículo 40	
Ignacio MATÍAS PRIM	1024
Artículo 41	
Jesús R. MERCADER UGUINA	1043
Artículo 42	
Nieves CORTE HEREDERO	1062
Artículo 43	
Koldo SANTIAGO REDONDO	1070
Artículo 44	
Eva NIETO GARRIDO	1083
Artículo 45	
Francisco VELASCO CABALLERO	1088
Artículo 46	
Juan Manuel ALEGRE ÁVILA	1096
Artículo 47	
Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT	1101

Artículo 48	
Nieves BUISÁN GARCÍA	1113
Artículo 49	
Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER	1118
Artículo 50	
José Luis GOÑI SEIN	1124
Artículo 51	
Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO CARRASCO	1136
Artículo 52	
Matilde CARLÓN RUIZ	1150

CAPÍTULO IV

De las garantías de las libertades y derechos fundamentales [arts. 53 a 54]

Artículo 53	
Manuel MEDINA GUERRERO	1158
Manuel MEDINA GUERRERO	1173
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO	1187
Artículo 54	
Álvaro GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO	1193

CAPÍTULO V

De la suspensión de los derechos y libertades [art. 55]

Artículo 55	
Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ	1201

TÍTULO II

DE LA CORONA

Las razones de la Monarquía parlamentaria

Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ	1223
Artículo 56	
Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER	1229
Artículo 57	
Jesús GARCÍA TORRES	1241
Artículo 58	
Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES	1258
Artículo 59	
Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES	1264
Artículo 60	
Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES	1269
Artículo 61	
Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES	1273
Artículo 62	
Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO	1277

Índice Sistemático

Artículo 63	
Santiago RIPOL CARULLA	1292
Artículo 64	
Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES	1296
Artículo 65	
Carlos ORTEGA CARBALLO	1302

TÍTULO III
DE LAS CORTES GENERALES
CAPÍTULO I
De las Cámaras [arts. 66 a 80]

De las Cortes Generales

Landelino LAVILLA ALSINA	1315
Artículo 66	
Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ	1322
Ignacio TORRES MURO	1328
Artículo 67	
Ignacio BORRAJO INIESTA	1335
Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ	1337
Juan Carlos DA SILVA OCHOA	1343
Artículo 68	
Pablo SANTOLAYA MACHETTI	1347
Artículo 69	
Ramón PUNSET BLANCO	1359
Artículo 70	
Pablo SANTOLAYA MACHETTI	1370
Javier PARDO FALCÓN	1379
Artículo 71	
Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ	1394
Artículo 72	
Fernando SAINZ MORENO	1408
Artículo 73	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA	1420
Artículo 74	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA	1423
Artículo 75	
Alberto ARCE JANÁRIZ	1428
Artículo 76	
Ignacio TORRES MURO	1436
Artículo 77	
Pablo GARCÍA MANZANO	1443
Artículo 78	
Markus GONZÁLEZ BEILFUSS	1451
Artículo 79	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA	1458

Artículo 80	
Juan Carlos DA SILVA OCHOA	1464

CAPÍTULO II

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

Artículo 81	
Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA	1471
Artículos 82, 83, 84 y 85	
Eduardo VIRGALA FORURIA	1488
Artículo 86	
Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA	1501
Artículo 87	
Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ	1515
Artículo 88	
Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ	1523
Artículo 89	
Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ	1530
Artículo 90	
Ramón PUNSET BLANCO	1538
Artículo 91	
Enrique ARNALDO ALCUBILLA	1545
Artículo 92	
Nicolás PÉREZ SOLA	1551

CAPÍTULO III

De los Tratados Internacionales [arts. 93 a 96]

Artículo 93	
PABLO PÉREZ TREMPs	1562
Miguel Ángel AMORES CONRADI	1576
Artículo 94	
Javier Díez-HOCHLEITNER	1584
Artículo 95	
Manuel PULIDO QUECEDO	1596
Artículo 96	
Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA	1610

TÍTULO IV

DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Del Gobierno y de la Administración

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA	1627
Artículo 97	
Marc CARRILLO LÓPEZ	1632
José María BAÑO LEÓN	1640

Índice Sistemático

Artículo 98	
Marc CARRILLO LÓPEZ	1647
Artículo 99	
Joan VINTRÓ CASTELLS	1654
Artículo 100	
Marc CARRILLO LÓPEZ	1664
Artículo 101	
Marc CARRILLO LÓPEZ	1667
Artículo 102	
Miguel Ángel MONTAÑÉS PARDO	1673
Artículo 103	
Miguel SÁNCHEZ MORÓN	1682
Artículo 104	
Javier BARCELONA LLOP	1700
Artículo 105	
Juan Francisco MESTRE DELGADO	1713
Artículo 106	
Jesús LEGUINA VILLA	1724
Jesús LEGUINA VILLA	1734
Artículo 107	
Enrique ALONSO GARCÍA	1747

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	1763
Artículo 108	
Francisco Javier MATÍA PORTILLA	1769
Artículo 109	
José TUDELA ARANDA	1777
Artículo 110	
Francisco Javier MATÍA PORTILLA	1786
Artículo 111	
Francisco Javier MATÍA PORTILLA	1790
Artículos 112, 113 y 114	
Cristina ELÍAS MÉNDEZ	1794

Artículo 115	
Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ	1808
Artículo 116	
Ignacio TORRES MUÑOZ	1814

TÍTULO VI

DEL PODER JUDICIAL

Del poder judicial

Tomás VIVES ANTÓN	1823
Artículo 117	
Ignacio Díez-PICAZO GIMÉNEZ	1827
Artículo 118	
José GARBERÍ LLOBREGAT	1851
Artículo 119	
José GARBERÍ LLOBREGAT	1857
Artículo 120	
Miguel Ángel MONTANÉS PARDO	1863
Artículo 121	
Isabel Perelló DOMÉNECH	1872
Artículo 122	
Luis AGUIAR DE LUQUE	1879
Artículo 123	
Juan Antonio XIOL RÍOS	1901
Artículo 124	
Juan CESÁREO ORTIZ ÚRCULO	1920
Eduardo TORRES-DULCE LIFANTE	1927
Artículo 125	
Pedro CRESPO BARQUERO	1940
Artículo 126	
Rafael BELLIDO PENADÉS	1950
Artículo 127	
José DE LA MATA AMAYA	1955

TÍTULO VII

ECONOMÍA Y HACIENDA [ARTS. 128 A 136]

Economía y Hacienda

Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO	1967
Artículo 128	
Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Luis ARROYO JIMÉNEZ	1975
Artículo 129	
Jesús R. MERCADER UGUINA	1985
Koldo SANTIAGO REDONDO	1990
Artículo 130	
Juan Antonio UREÑA SALCEDO	1995

Índice Sistemático

Artículo 131	
José María BAÑO LEÓN y Pilar PUÑET GÓMEZ	1999
Artículo 132	
Germán FERNÁNDEZ FARRERES	2005
Artículo 133	
Gabriel CASADO OLLERO	2017
Artículo 134	
Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ	2039
Artículo 135	
Fernando DE LA HUCHA CELADOR	2049
Artículo 136	
Manuel NÚÑEZ PÉREZ	2055

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	2067
Artículo 137	
Javier GARCÍA ROCA	2073
Artículo 138	
Enoch ALBERTÍ ROVIRA	2087
Artículo 139	
Enoch ALBERTÍ ROVIRA	2093

CAPÍTULO II

De la Administración Local [arts. 140 a 142]

Artículo 140	
Francisco VELASCO CABALLERO	2104
Manuel REBOLLO PUIG	2118
Artículo 141	
Manuel REBOLLO PUIG	2130
Artículo 142	
Manuel MEDINA GUERRERO	2147

CAPÍTULO III

De las Comunidades Autónomas [arts. 143 a 158]

Artículo 143	
Enric FOSSAS ESPADALER	2162
César AGUADO RENEDO	2174
Artículo 144	
Juan Francisco MESTRE DELGADO	2178

Artículo 145	
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO	2182
Artículo 146	
César AGUADO RENEDO	2188
Artículo 147	
Javier GARCÍA ROCA	2193
César AGUADO RENEDO	2206
Artículo 148	
Luis POMED SÁNCHEZ	2216
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA	2223
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA	2225
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA	2227
Juan Antonio UREÑA SALCEDO	2229
Antonio FANLO LORAS	2237
Miguel CASINO RUBIO	2242
Jesús R. MERCADER UGUINA	2249
Pedro ORTEGO GIL	2256
Artículo 149	
Juan PEMÁN GAVÍN	2264
Santiago RIPOLL CARULLA	2276
Santiago RIPOLL CARULLA	2281
Fernando LÓPEZ RAMÓN	2286
Joaquín HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO	2292
Javier GARCÍA DE ENTERRÍA LORENZO-VELÁZQUEZ	2299
Esteban MESTRE DELGADO	2306
María Emilia CASAS BAAMONDE	2313
Carlos GÓMEZ DE LA ESCALERA	2327
Santiago RIPOLL CARULLA	2335
Juan PEMÁN GAVÍN	2340
Vicente ÁLVAREZ GARCÍA	2347
Javier GUILLÉN CARAMÉS	2353
Carlos ORTEGA CARBALLO	2362
Antonio EMBID IRUJO	2368
Eduardo COBREROS MENDAZONA	2373
Jesús R. MERCADER UGUINA	2383
José María BAÑO LEÓN	2390
Armando SALVADOR SANCHO	2398
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA	2402
Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Nuria GARRIDO CUENCA	2405
Antonio FANLO LORAS	2414
Armando SALVADOR SANCHO	2419
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA	2424
Vicente ÁLVAREZ GARCÍA	2428
Luis POMED SÁNCHEZ	2435
Juan Manuel ALEGRE ÁVILA	2440
Vicenc AGUADO I CUDOLÀ	2448
Antonio EMBID IRUJO	2454
Manuel IZQUIERDO CARRASCO	2462
Nicolás PÉREZ SOLA	2468
Juan MANUEL ALEGRE ÁVILA	2471
Ignacio BORRAJO INIESTA	2479

Índice Sistemático

Artículo 150	
José Antonio MONTILLA MARTOS	2504
Artículo 151	
César AGUADO RENEDO	2519
Artículo 152	
Juan José GONZÁLEZ RIVAS	2525
Juan Antonio XIOL RÍOS	2532
César AGUADO RENEDO	2539
Manuel REBOLLO PUIG	2546
Artículo 153	
Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO	2554
Artículo 154	
Andrés BOIX PALOP	2568
Artículo 155	
Germán GÓMEZ ORFANEL	2577
Artículo 156	
Juan MARTÍN QUERALT	2585
Artículo 157	
Juan MARTÍN QUERALT	2599
Ángel AGUALLO AVILÉS	2617
Artículo 158	
Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ	2628

TÍTULO IX

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL [ARTS. 159 A 165]

Del Tribunal Constitucional

Pedro CRUZ VILLALÓN	2641
Artículo 159	
José GABALDÓN LÓPEZ	2647
Artículo 160	
Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER	2663
Artículo 161	
Rafael DE MENDIZÁBAL ALLENDE	2672
Artículo 162	
Vicente GIMENO SENDRA	2692
Artículo 163	
Guillermo JIMÉNEZ SÁNCHEZ	2702
Artículo 164	
Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS	2719
Artículo 165	
Ignacio BORRAJO IÑIESTA	2733

TÍTULO X

DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL [ARTS. 166 A 169]

De la reforma constitucional

Francisco RUBIO LLORENTE	2745
Artículo 166	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS	2753
Artículo 167	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS	2757
Artículo 168	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS	2765
Artículo 169	
Juan Luis REQUEJO PAGÉS	2771

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición adicional primera	
José TUDELA ARANDA	2776
Fernando DE LA HUCHA CELADOR	2789
Disposición adicional segunda	
Benito ALÁEZ CORRAL	2795
Disposición adicional tercera	
Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ	2805
Disposición adicional cuarta	
	2814

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición transitoria primera	
Pedro ORTEGO GIL	2817
Disposición transitoria segunda	
César AGUADO RENEDO	2821
Disposición transitoria tercera	
Pedro ORTEGO GIL	2825
Disposición transitoria cuarta	
José Antonio RAZQUIN LIZÁRRAGA	2829
Disposición transitoria quinta	
José María PORRAS RAMÍREZ	2835
Disposición transitoria sexta	
César AGUADO RENEDO	2841
Disposición transitoria séptima	
	2842
Disposición transitoria octava	
Pedro ORTEGO GIL	2843
Disposición transitoria novena	
Pedro ORTEGO GIL	2848

Índice Sistemático

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Disposición derogatoria	
Pedro ORTEGO GIL	2856
José Antonio RAZQUIN LIZÁRRAGA	2860
Ignacio BORRAJO INIESTA	2862

DISPOSICIÓN FINAL

Disposición final	
Ignacio BORRAJO INIESTA	2879

La primera reforma de la Constitución

Pablo PÉREZ TREMPES	2885
Índice Analítico	2895

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 44, pág. 683). Aunque se formularon distintas enmiendas a lo largo de su tramitación parlamentaria (SAINZ MORENO, Fernando: *Constitución...*, Vol. I, págs. 126 y 340) y una de ellas triunfó en el Senado (III, pág. 2950. Cfr. DSS 50, pág. 2376, BOC 157, pág. 3434 y DSS 63, pág. 3160), la Comisión Mixta Congreso-Senado terminó devolviendo al precepto constitucional su versión original (BOC 170, pág. 3720). En términos generales, debemos felicitarnos 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 compareencias 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 de palabra de los miembros del Gobierno en las Cámaras, recogiendo-se 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 éste, sino en la necesaria cooperación entre ambos (cfr. MARTÍNEZ ELIPE, León y MORENO ARA, José Antonio: «Art. 108», págs. 719 y ss.).

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

Los miembros del Gobierno (compuesto en sentido estricto, por el Presidente y los Ministros, 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 como parlamentarios, sino como representantes del Gobierno en la Cámara. Tampoco nos compete examinar la facultad

de los parlamentarios de recabar información de cualesquiera autoridades, prevista en el art. 109 CE y desarrollada en los arts. 44, 202 y 203 RCD (este último concernido por la Resolución de la Presidencia, de 25 de enero de 1983, sobre trámite previsto en el art. 203 del Reglamento de la Cámara en materia de comparecencias), porque dicho precepto constitucional será objeto de comentario específico en la presente obra.

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. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Art. 110», págs. 1701-1703), y su derecho de ser oído 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.**

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula dicha presencia gubernamental en diversos lugares, en relación con las preguntas (arts. 185 y ss.), interpelaciones y mociones (arts. 180 ss.), proposiciones no de ley (arts. 193 y ss.), aunque también se produce para posicionarse en relación con los proyectos y proposiciones de ley (cfr. art. 506 del vigente Código Penal). Especial interés presenta en el Título XI, que versa sobre el examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno. 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 requiriendo 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 y 90/2005, 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 determinadas iniciativas parlamentarias (art. 31.1, apartados cuarto y quinto, 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 impugnaban 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 Alberto Arce Janáriz («Calificación...»).

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

1. La facultad de solicitar comparecencias (art. 44 RCD) **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 y 90/2005, FJ 4). Esta afirmación puede valer, es obvio decirlo, cuando comparece un miembro del Gobierno, pero no resulta tan evidente si atañe a particulares, en cuyo caso también podría guardar relación con funciones informativas o de asesoramiento, como ha hecho notar Alberto ARCE (en «Las privatizaciones...», pág. 274).

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, esta es la única norma que puede imponer algún límite o condición material a la iniciativa parlamentaria.

3. 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; STC 89/2005, FJ 8; 90/2005, FJ 8 y 78/2006, FJ 5). Por tal motivo, parece razonable esperar que la tramitación futura de los amparos parlamentarios sea más ágil y tenga cierta preferencia en relación con otros asuntos (como pueden ser, por ejemplo, los vinculados con procesos civiles).

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 Ángel 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.

BIBLIOGRAFÍA

ARCE JANÁRIZ, Alberto, *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* 67, 2003, págs. 261-283.

- «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional* 29, 1990, págs. 9-116.
- «El trámite de admisión en los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional* 46, 1996, págs. 207-238.

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

MARTÍNEZ ELIPE, León y MORENO ARA, José Antonio, «Artículo 110». En ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VIII, Edersa, Madrid, 1998, págs. 711-748.

PEÑA RODRÍGUEZ, Luis y MERINO MERCHÁN, José Fernando, «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991, págs. 133-152.

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

- «La comparecencia 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 comparecencias parlamentarias en Comisión: los casos de los fiscales especiales antidroga y anticorrupción», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* II, 2005, págs. 2053-2056.

SAINZ MORENO, Fernando (ed.), *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, 4 volúmenes.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, «Artículo 110». En GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3.^a edición, Civitas, Madrid, 2001, págs. 1698-1707.

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