

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 Iniesta

**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 LASCURAÍN SÁNCHEZ	366
Joan J. QUERALT JIMÉNEZ	378
Julio DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO	390
Juan Antonio LASCURAÍN 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 MATÍA 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 TREMPES	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 MUÑO	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 TREMPs	2885
Índice Analítico	2895

Artículo 111

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

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

Sumario: I. Relevancia del precepto constitucional. II. Las preguntas. III. Las interpellaciones y mociones. IV. Anexo normativo. 1. Normativa del congreso de los diputados. 2. Normativa del senado.

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

I. RELEVANCIA DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL

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

Aunque el contenido del art. 111 CE es relativamente novedoso (cfr. art. 53 de la Constitución de 1869), el constituyente español se limita a dar rango constitucional a una regulación tradicionalmente contenida en los reglamentos parlamentarios (especialmente, el aprobado en 1971 —cfr. MOLERO ALONSO, Die-

go, *Las interpellaciones...*, págs. 183 y ss.—), optando por una fórmula que ha sido calificada como excesivamente reglamentista (tanto durante la elaboración del propio precepto constitucional —SAINZ MORENO, Fernando, *Constitución...*, vol. I, págs. 150 y 406— como en la actualidad —SANTAOLALLA FERNANDO, «Artículo...», págs. 1714-1715—).

Preguntas e interpellaciones se diferencian en su origen histórico [mientras que las preguntas surgen en Inglaterra —la primera se realiza en 1721 en la Cámara de los Lores, reconociendo el *Speaker* de la Cámara de los Comunes el derecho del parlamentario a formularlas en 1783 y consolidándose dicha práctica parlamentaria a partir de 1832—, las interpellaciones nacen en Francia, con ocasión de la Constitución de 1791 (cfr. MARTÍNEZ ELIPE, León, «Artículo...», pág. 755, y MOLERO ALONSO, Diego, *Las interpellaciones...*, págs. 63 y ss.)], en su alcance y en su régimen jurídico. Por otra parte, las interpellaciones pueden dar lugar a una moción, sin que tal posibilidad sea ineludible, contrariamente a lo previsto en el anteproyecto constitucional, que se vio modificado en este punto por la aceptación de algunas enmiendas (*Constitución...*, vol. I, págs. 213, 445 y 459 y BOC 82, de 17 de abril de 1978).

II. LAS PREGUNTAS

Las preguntas pueden ser de tres **tipos**: oral en Pleno, oral en Comisión y de respuesta escrita. Aunque no existe un concepto general de pregunta, podemos servirnos del utilizado para las preguntas orales en pleno. Debe tratarse de la «**escueta y estricta formulación de una sola cuestión**, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo» (art. 187 RCD). La concreción explica que se exija que la misma se contenga entre interrogantes (cfr. RPCD 2008).

Los Diputados individualmente considerados pueden formular preguntas al Gobierno y sus miembros (art. 185 RCD), que se presentan por escrito ante la Mesa del Congreso (art. 186.1 RCD), siendo ésta la encargada de calificar el escrito, admitirlo a trámite y vehiculá-dola en el sentido querido por el proponente (en caso de no indicarse la forma de tramitación, se entenderá que es escrita, y si solamente se indica que es oral, sin mayor concreción, se sustanciará en comisión —art. 187 RCD—). La inadmisión de la pregunta podría acordarse si ésta se formuló en exclusivo interés del proponente o de cualquier otra persona concreta, si plantea una cuestión estrictamente jurídica (art. 186.3 RCD) o si resulta ofensiva al decoro de la Cámara y de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad (arts. 192.2 y 103 RCD).

Ya en relación con las **preguntas orales ante el Pleno**, será la Mesa la encargada de fijar el plazo de presentación (que no podrá ser superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas, *ex art.* 188.1 *in fine* RCD). En todo caso tendrán **preferencia** las formuladas por aquellos diputados que no hayan presentado otras con anterioridad, siendo el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el encargado de señalar el número que deberá ventilarse en cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario (art. 188.2 RCD), regulándose dicha materia actualmente en la RPCD 2008, que prevé un cupo de preguntas por grupo parlamentario y sesión plenaria (diez preguntas

para los Grupos Socialista y Popular, y una para los restantes grupos —Catalán, Vasco, Esquerra Republicana-IU-IpC-V, Mixto—). En esta misma normativa complementaria se contempla la posibilidad de que **un Grupo Parlamentario pueda sustituir una pregunta por otra** referida a un acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros o a una cuestión de especial actualidad, iniciativa que deberá presentarse en plazo (hasta las 20 horas del viernes y las 12 horas del lunes, respectivamente) y será tramitada por unanimidad de la Junta de Portavoces, previa conformidad del Gobierno. Por otra parte, el Gobierno puede solicitar, motivadamente, que se posponga la discusión de una pregunta a la siguiente sesión. Finalmente, las preguntas orales en Pleno presentadas y no incluidas (o incluidas pero no tramitadas) deben ser reiteradas a efectos de su inclusión en la siguiente sesión plenaria (art. 188.4 RCD). En lo que atañe a su sustanciación, se conferirán dos **turnos** de palabra al proponente (o a su sustituto —cfr. RPCD 2008—) y otros dos al miembro del Gobierno, que no podrán superar, en conjunto, los cinco minutos (art. 188.3 RCD).

Las **preguntas orales en Comisión** se tramitan de idéntica forma, siendo preciso para su inclusión en el orden del día que hayan transcurrido siete días desde su publicación, aunque pueden ser respondidas por los Secretarios de Estado o Subsecretarios, además de los miembros del Gobierno (arts. 189 y 188.3 RCD). Las preguntas orales en Comisión pendientes de tramitación cuando finaliza el período de sesiones se tramitarán como **preguntas con respuesta por escrito**, que deberán ser contestadas por el Gobierno antes de la iniciación del siguiente período de sesiones (art. 189.4 RCD). Con carácter general, este último tipo de pregunta debe ser respondida dentro de los veinte días siguientes a su publicación (art. 190.1 RCD, aunque el Gobierno puede solicitar, motivadamente, una prórroga que, en su caso, la Mesa acordará, *ex art.* 190.1 RCD). La falta de respuesta del Gobierno permite al proponente solicitar al Presidente de la Cámara su conversión en pregunta oral en Comisión (art. 190.2 RCD).

Si se examina la evolución de las preguntas parlamentarias en las tres últimas Legislaturas concluidas se aprecia un cierto estancamiento del número de preguntas orales sustancia-

das en el Pleno en el Congreso de los Diputados (2.112, 2.280 y 1.466, respectivamente) que contrasta con el imparable incremento de las escritas (de 32.721 en la VI Legislatura se ha pasado a 140.322 en la VIII), fenómeno que puede traer causa del hecho de que la profusión de tal instrumento parlamentario no incide en los tiempos tasados y limitados de actuación de los órganos de la Cámara.

III. LAS INTERPELACIONES Y MOCIONES

Mientras que las preguntas suelen referirse a cuestiones concretas o determinadas que no tienen una destacada importancia política, el contenido de las interpelaciones **recae sobre cuestiones de política general** del Gobierno o de algún Departamento Ministerial (art. 181.1 RCD). El distinto objeto de la interpelación sobre la pregunta se proyecta en su régimen jurídico. Tal mecanismo parlamentario puede ser utilizado tanto por el Diputado como por los Grupos Parlamentarios (art. 180 RCD). Por otra parte, tras la oportuna calificación por la Mesa (véase el art. 181, apartados 2 y 3, RCD), se prevé que en su sustanciación en el Pleno intervengan, además del proponente y el miembro del Gobierno (mientras que los turnos de exposición y contestación no pueden superar los diez minutos, los de réplica y dúplica no podrán sobrepasar los cinco), los restantes Grupos Parlamentarios para que puedan fijar su posición en un turno de palabra máximo de cinco minutos (art. 183 RCD).

El art. 191.2 RCD faculta al Presidente de la Cámara para acordar la tramitación simultánea de interpelaciones y preguntas que se refieran a cuestiones conexas. Por otra parte, el art. 67.4 RCD alude a las interpelaciones con **carácter de urgencia**, cuyo régimen jurídico se ha visto concretado en la RPCD 1983. Pues bien, esta Resolución establece que deben ser formuladas entre el martes y el jueves de la semana anterior a aquélla en que se solicita el debate, pudiendo sustituir a una ya presentada. Su calificación corresponde, en principio, al Presidente, aunque deberá pronunciarse la Mesa si aquél considera que no procede su tramitación. En cada sesión plenaria pueden incluirse hasta dos interpelaciones urgentes, teniendo preferencia las presentadas por los

Grupos Parlamentarios sobre las formuladas por los diputados, y entre aquéllas tendrán prioridad las de los Grupos que no hayan hecho uso de su derecho a formular interpelaciones. Las interpelaciones urgentes que no hayan sido incluidas en el orden del día, y las ordinarias a las que han renunciado los Grupos Parlamentarios, decaerán, por lo que aquéllos que sostengan su tramitación deberán formularlas de nuevo. En todo caso, finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, a contestar antes de la iniciación del siguiente período, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación (art. 182.3 RCD).

Antes de examinar el régimen jurídico de la moción es oportuno hacer notar que, en la práctica, la interpelación de carácter urgente ha desplazado a las que no tienen tal naturaleza. En las últimas tres Legislaturas finiquitadas, casi todas las interpelaciones realizadas en el Congreso de los Diputados tenían carácter urgente (en la VI, 199 de 203, en la VII, 337 de 338 y en la VIII, 319 de 320).

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

IV. ANEXO NORMATIVO

1. Normativa del Congreso de los Diputados

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

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

Mociones: Art. 184 RCD.

2. Normativa del Senado

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

Interpelaciones: Arts. 170 y ss. y NSPS de 6 de diciembre de 1984, modificada por NSPS de 23 de octubre de 1985, sobre interpelaciones de carácter urgente.

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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