

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, SEGÚN LA
CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA
DE 1978 Y LAS LEYES REGLAMENTARIAS



Joaquín Edmundo Mundo Mendoza

I. ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS

En su obra *Derecho constitucional*, Biscaretti di Ruffia explica que en la gran mayoría de los estados de democracia clásica, la ley formal es un acto complejo igual, inserto en un procedimiento rígidamente necesario (porque tiene carácter vinculatorio en el número y sucesión de varias fases).¹

Me ha parecido oportuno utilizar esta definición tan precisa como punto de partida para exponer brevemente algunos aspectos teóricos relativos al procedimiento, a los órganos colegiados, a los actos y las funciones parlamentarias, con el fin de establecer las premisas mínimas indispensables sobre las cuales se puede articular una descripción y análisis del procedimiento legislativo español en particular.

De la definición anterior destaca la caracterización del procedimiento legislativo como un procedimiento necesario (en tanto que su existencia está regulada constitucionalmente), y rígido en la medida que las etapas que lo integran, así como los actos jurídicos que en él se producen, por estar también regulados jurídicamente, no están sujetos a variaciones. Sin embargo, estos rasgos que hoy parecen tan obvios, sólo adquieren para la teoría del Derecho Público naturaleza jurídica plena a partir del momento en que con la aparición de los tribunales constitucionales, la soberanía del Parlamento se transforma en soberanía de la Constitución.

Señala el profesor Fraile Clivillés que esta circunstancia explicaría el hecho de que no exista, por lo menos en España, una teorización amplia suficiente sobre la realidad jurídico-parlamentaria.²

En efecto, se puede constatar que la construcción de una teoría que explique jurídicamente los diversos aspectos de la actividad parlamentaria, es un esfuerzo en ejecución.

Por lo que se refiere específicamente al tema de este trabajo, se puede afirmar que el concepto general de procedimiento, desde el punto de vista jurídico, proviene de la doctrina del Derecho Procesal del que pasará posteriormente al campo del Derecho Administrativo, cuyos teóricos elaborarán una teoría general del procedimiento aplicable a las diferentes funciones del Estado.

Situados en el campo del Derecho Público hay que señalar que los procedimientos, a través de los cuales el Estado —y más concretamente el Parlamento— desempeña sus funciones, supone la existencia de una serie de elementos que lo componen y de un conjunto de principios que explican su dinámica.

El procedimiento consta, en primer lugar, de varios actos jurídicos que son diferentes entre sí; estos actos sehallan dispuestos en un orden fijo determinado j

urídicamente; cada uno de ellos corre a cargo de varios sujetos y órganos, los cuales cooperan con la función que les corresponde al objetivo de producir una decisión final que es también, por supuesto, un acto jurídico. Por último, los actos a los que se aluden están concatenados entre sí y se verifican en una secuencia que tiene una delimitación temporal precisa.

Estos elementos se combinan entre sí en una lógica que responde, por un lado, a la necesidad de racionalizar la participación de una pluralidad de sujetos que coordinan su actuación para lograr un resultado final, y, por el otro, a la necesidad de dar a los ciudadanos garantías de seguridad jurídica (mediante la sujeción del procedimiento, en su totalidad, a las normas que lo regulan) para que conozcan las reglas a las que debe ajustarse la actuación de los órganos del Estado y poder exigir su cumplimiento.

Antes de pasar a explicar las características de procedimiento parlamentario, así como de las fases que lo integran, es necesario hacer referencia al concepto de órgano y a sus diferentes tipos para comprender la naturaleza de los sujetos que participan en él, especialmente la del Parlamento como figura central.

Para García Trevijano, órgano es un centro de competencias que imputa su actitud a la organización de la que forma parte.³ Siguiendo esta definición, en todo órgano encontramos un sujeto o un conjunto de sujetos físicos que actúan como titular o titulares del órgano; la función o funciones a desempeñar; y por último la capacidad conferida por la ley para imputar los actos que resultan del desempeño de la función, a la organización de la cual el órgano forma parte. De lo anterior se desprenden varios aspectos que, aunque sabidos, conviene recordar: lo. que el órgano y las funciones que tienen asignadas existen con independencia de quienes son sus titulares; 2o. que el órgano no puede actuar sino atendiendo los intereses de la organización de la que forma parte, pues carece de derechos, obligaciones y de intereses propios; y, por último, 3o. para que sus actos tengan validez jurídica y puedan ser imputados a la organización, debe desempeñar únicamente las funciones previstas por la ley en la forma y plazos que la misma señale.

De los diferentes tipos de órganos a los que se refieren las clasificaciones que se utilizan en derecho constitucional, nos parecen útiles para definir la naturaleza y la composición interna del Parlamento, los conceptos y órganos individuales y colegiados; simples y complejos; externos e internos. Del primer binomio es útil la explicación de órgano colegiado como aquel que está constituido por una pluralidad de sujetos que desarrollan sus funciones en forma conjunta y simultánea; del

1. Paolo Buscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Madrid, 1982, pág.387.

2. Ver el prologo de *El procedimiento legislativo*, de María Asunción García Martínez, Madrid, 1987, pág. 7.

3. García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2a. ed., Madrid, 1971, tomo II. 1, pág. 178, citado por García Martínez, *op. cit.*, pág. 27.

segundo, la de órgano complejo como aquel que está formado por varios aparatos que se diferencian entre sí para ciertos fines y actúan unitariamente para otros; y del último es útil saber que ambos pueden formar parte de un órgano complejo, distinguiéndose entre sí según su actividad los ponga en contacto con otros poderes del Estado o se consuma íntegramente dentro de un mismo poder.

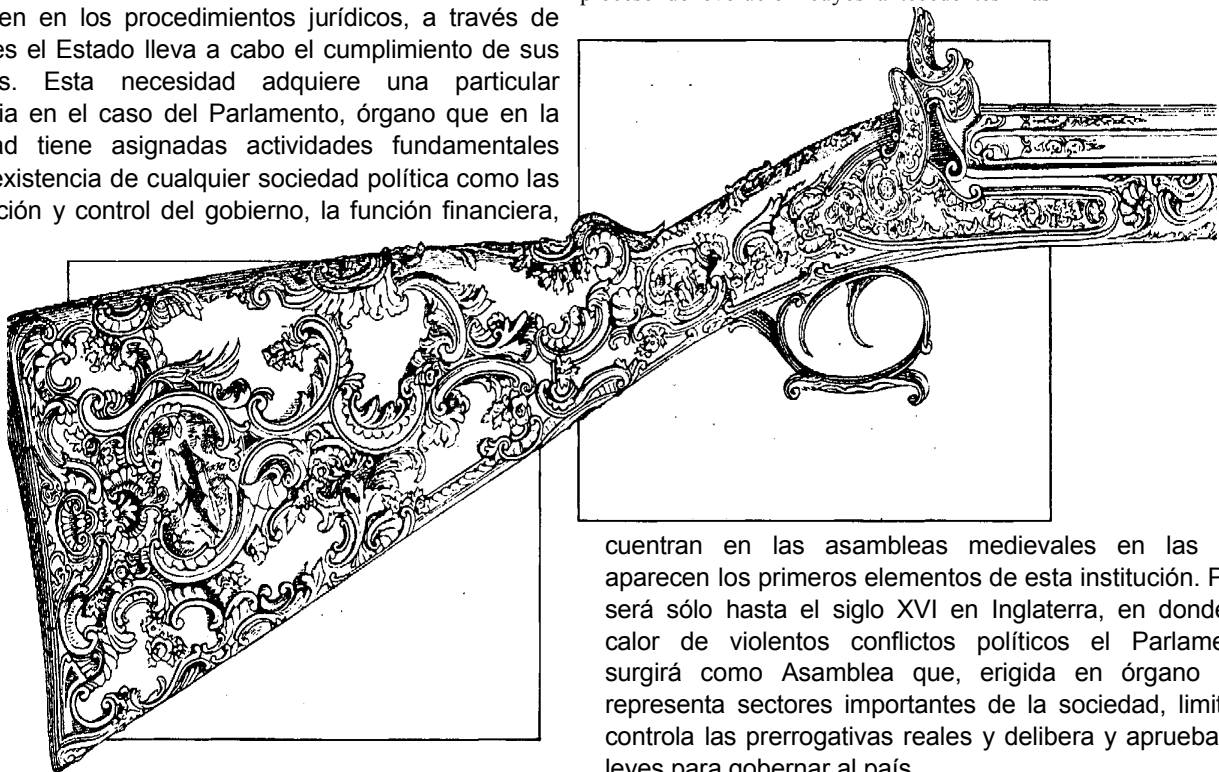
Apoyándonos en estos conceptos podemos afirmar ahora que el Parlamento es el mejor ejemplo de un órgano colegiado, complejo y constituido por una pluralidad de sujetos que, reunidos en diversas estructuras, fusionan sus voluntades a través de diversos actos jurídicos para producir un resultado final que es expresión de la voluntad única del Parlamento.

Anteriormente se ha hablado de la necesidad de racionalizar la actividad de los sujetos y órganos que intervienen en los procedimientos jurídicos, a través de los cuales el Estado lleva a cabo el cumplimiento de sus funciones. Esta necesidad adquiere una particular relevancia en el caso del Parlamento, órgano que en la actualidad tiene asignadas actividades fundamentales para la existencia de cualquier sociedad política como las de dirección y control del gobierno, la función financiera, la de

ampliamente meditada y discutida; b) participación de las minorías —para garantizar que las decisiones adoptadas a nombre de toda la comunidad política sean expresión de la voluntad de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, lo que sólo se puede lograr incorporando también los puntos de vista de los sectores en minoría; c) publicitación de los actos y de los resultados —con el fin de que la sociedad en cuya representación actúa el Parlamento esté debidamente informada sobre la actuación de sus representantes.

2. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El Parlamento actual es el resultado de un largo proceso de evolución cuyos antecedentes más



•coordinación del pluralismo político y social, y, por supuesto, la función legislativa. Cada una de ellas se desarrolla siguiendo un procedimiento específico, por lo que en rigor existirían tantos tipos de procedimiento como funciones tienen asignadas al Parlamento. Sin embargo, dado que entre ellos existen pocas diferencias, esta variedad de hecho queda reducida a dos tipos básicos que son el procedimiento de control y el procedimiento legislativo.

Todos los procedimientos parlamentarios comparten tres rasgos característicos que son: a) periodos definidos de duración, los cuales deben ser suficientes para permitir que las fuerzas políticas que actúan en el Parlamento puedan confrontar sus puntos de vista, deliberar sobre los diferentes asuntos para llegar a emitir una decisión final

cuentran en las asambleas medievales en las que aparecen los primeros elementos de esta institución. Pero será sólo hasta el siglo XVI en Inglaterra, en donde al calor de violentos conflictos políticos el Parlamento surgirá como Asamblea que, erigida en órgano que representa sectores importantes de la sociedad, limita y controla las prerrogativas reales y delibera y aprueba las leyes para gobernar al país.

La explicación de la permanencia de esta institución debe buscarse en la eficiencia de los mecanismos adoptados desde su inicio para lograr el cumplimiento de sus fines, y en las adaptaciones, perfeccionamiento y creación de nuevas técnicas con las que se ha venido enriqueciendo el bagaje de recursos para el desarrollo del trabajo parlamentario. Esta inducción es la misma que ha tenido el procedimiento legislativo, el cual a través del tiempo ha venido incorporando nuevas técnicas y mecanismos creados en diferentes países, hasta convertirse en un procedimiento complejo regulado jurídicamente en todos sus aspectos para garantizar que una tarea de fundamental importancia, como es la de producir las leyes que la sociedad requiere, sea cumplida con eficacia.

2.1. Los modelos de procedimiento legislativo

Existen tres modelos de procedimiento de los que se describirán a continuación las características principales.

I. *El procedimiento de tres lecturas.* Surge en Inglaterra, en donde aún se utiliza al igual que en los países que siguen el modelo parlamentario inglés, si bien con algunos cambios con respecto al modelo original. Consistía en una primera lectura del texto ante la Cámara, con el fin de darlo a conocer (en la actualidad esta primera lectura ha sido sustituida por el simple anuncio del título del proyecto presentado y el nombre del autor), pasándose enseguida a explicar sus líneas generales y sus objetivos.

La segunda lectura corresponde al trabajo en comisión, en la que ésta hace el estudio del proyecto y lo discute para extraer las primeras conclusiones. Con estos antecedentes se inicia la tercera lectura ante la Cámara, en la que se llevará a cabo la aprobación o el rechazo.

II. *El procedimiento de dos lecturas.* O procedimiento de comisiones se desarrolla principalmente en Francia y Estados Unidos, teniendo como principal característica la creación, dentro del Parlamento, de comisiones (que pueden ser permanentes o especiales según el tipo de asuntos que se les encomienda) que se encargan del estudio y análisis de los proyectos de ley, con el fin de preparar los elementos sobre los cuales se desarrollará posteriormente el trabajo del Pleno. Por la importancia que tiene esta actividad, las comisiones deben estar integradas de tal forma que su estructura (basada en una representación proporcional) refleje la composición de las fuerzas políticas que actúan en el Parlamento.

Con respecto al modelo anterior se distingue en que el proyecto, después de su publicación, es enviado directamente a la comisión que corresponda para concluir (sobre la base de los trabajos que ésta ha realizado) con la aprobación o el rechazo del Pleno.

III. *El procedimiento de lectura única.* En la misma línea del anterior (con respecto al modelo de tres lecturas), éste representa también un intento por abreviar los trámites procedimentales ante un órgano como el Parlamento, que debe hacer frente a una cada vez más intensa actividad de presentación de proyectos de ley por el Ejecutivo, que entorpece y llega a bloquear un trabajo que debe realizarse conforme a los plazos establecidos pero con agilidad y sin interrupciones. Este procedimiento, previsto en la legislación española, se denomina también como procedimiento "sin debate", debido a que en él se suprime la deliberación en comisión, pasando el proyecto al Pleno, el cual tras un debate de totalidad deberá aprobarlo o rechazarlo.

Las objeciones que se formulan en contra de este procedimiento se centran en dos aspectos principales: 1o. Al suprimir el trabajo en comisión, limita drásticamente el derecho de los parlamentarios a proponer modificaciones al proyecto; 2o. por su propia dinámica este

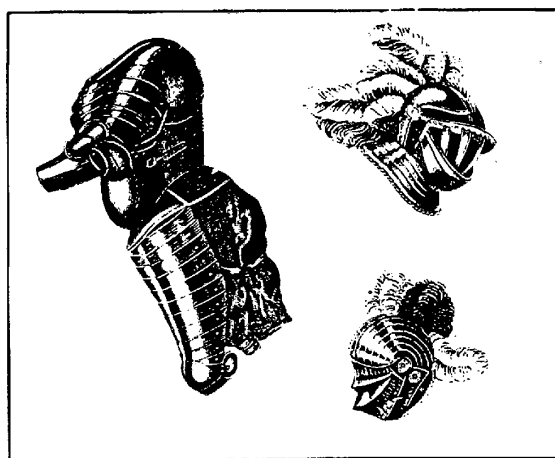
procedimiento sólo es útil para tramitar proyectos que han obtenido previamente el consenso de las fuerzas políticas, es decir proyectos no conflictivos, pero sí como es característico de los Parlamentos actuales, el sujetar la actuación de los parlamentarios a las directrices marcadas por las direcciones de los partidos políticos a los que pertenecen, entonces este sistema comporta el grave riesgo de privar al Parlamento de su carácter de órgano de confrontación y de convergencia de las distintas fuerzas políticas. Adicionalmente plantea el problema de la posibilidad de dejar al margen a las minorías.

Por último hay que mencionar la oposición de una nueva modalidad que se lleva a cabo no en el Pleno sino en las comisiones, y que es el caso de las comisiones con competencia legislativa plena reconocidas por los reglamentos del Congreso y del Senado en España.

2.2. Las fases del procedimiento

Dada su concatenación y en la medida en que coadyuvan a la obtención de resultados parciales, los actos del procedimiento se agrupan en tres fases principales que se caracterizan por sucederse en una secuencia temporal y por cumplir una función propia. Estas fases son la de iniciativa (o presupuesto de hecho), la producción del acto (que comprende la deliberación y la aprobación) y por último las condiciones de eficacia (que comprende la sanción, la promulgación y la publicación de la ley).

LA INICIATIVA. Es... "un acto voluntario por medio del cual un órgano propone al Legislativo un texto normativo para que sea aceptado por éste como ley".⁴ Puede ser de dos tipos: interna o externa, según como sea presentada por un órgano del Parlamento, o por otro órgano del Estado. Su efecto primordial es poner en movimiento el procedimiento legislativo.



4. María Asunción García Martínez, *El procedimiento legislativo*, op. cit., pág. 161.

a) *Iniciativa del gobierno.* Está reconocida por todas las Constituciones. Se funda, por un lado, en el papel que desempeña el Ejecutivo en la conducción de un país, lo que permite conocer mejor las necesidades de éste y proponer, en consecuencia, las leyes necesarias para resolverlas. Actualmente este es el tipo de iniciativas que predomina, situación que se explica por el creciente intervencionismo estatal en los diversos ámbitos de la vida social, y también por el alto grado de complejidad técnica que tienen algunas leyes, cuya formulación exige una infraestructura que sólo el Ejecutivo posee. Un dato complementario a tener en cuenta para comprender la importancia de estas iniciativas es el de que en un sistema parlamentario la dinámica que se establece, entre mayorías y minorías, hace que las del gobierno tengan mayores posibilidades de convertirse en leyes.

b) *Iniciativa del Parlamento.* En este caso es el mismo Parlamento quien presenta un texto normativo para poner en marcha el procedimiento, ya sea a través de iniciativas individuales, de las Cámaras o incluso de las comisiones. Las primeras, aun cuando se siguen reconociendo en muchas Constituciones, y debido a los cambios que ha tenido el Parlamento (para pasar de un conjunto de individuos a un órgano representativo de diferentes fuerzas políticas), ven supeditado su ejercicio a medidas que desnaturalizan su carácter individual (como la obligación de presentarlas a través de los grupos, o como la exigencia de ir acompañada de un determinado número de firmas). La iniciativa de las Cámaras es regulada de diferente manera en los ordenamientos constitucionales. Así, por ejemplo, en los sistemas bicamerales a partir del principio de reconocer esta prerrogativa a ambas, se establecen matizaciones que van desde la igualdad plena (como en Italia), a la negación en términos absolutos a una de ellas (como en los Países Bajos, en donde se niega el derecho de iniciativa a la Cámara Alta), pasando por los casos en los que se reconoce este derecho a ambas Cámaras, pero se

confiere preeminencia a la Cámara Baja en algunas materias.

Con respecto a la iniciativa de gobierno, la parlamentaria ocupa un lugar secundario por las razones señaladas en el inciso anterior.

c) *La iniciativa de otros órganos.* Está reconocida en algunos ordenamientos como la Constitución italiana vigente, en la cual se admite que organismos externos al Parlamento puedan presentar proposiciones de ley en las materias de su competencia. Tal es el caso del C.N.E.L. (Consejo Nacional de Economía y del Trabajo), y de los Consejos Regionales.

d) *La iniciativa popular.* Responde al propósito de introducir, en los Parlamentos modernos, un elemento de democracia directa. Consiste en la facultad que se otorga a los ciudadanos de un país para presentar, por sí mismos, bajo ciertos supuestos normativos, una proposición de ley. Reconocida en las Constituciones italiana y española vigentes, ha sido escasamente utilizada posiblemente debido a las dificultades prácticas para su instrumentación.

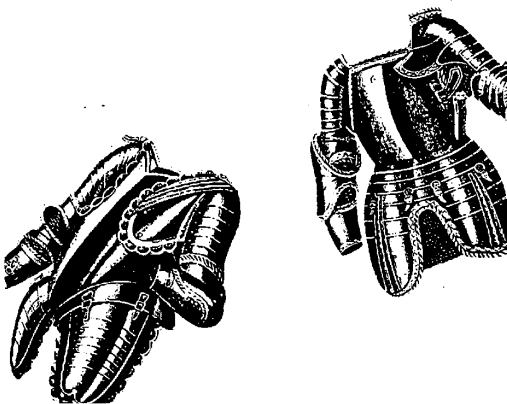
LA DELIBERACIÓN. Con ella comienza la fase central del procedimiento, es decir aquella en la cual mediante el análisis del texto presentado al Parlamento, intenta formar su voluntad como voluntad única a través de la confrontación de las voluntades individuales de sus miembros organizados en las diferentes estructuras externas.

El resultado de esta fase en su primer momento (el trabajo en la comisión) es un conjunto de opiniones y propuestas de diverso tipo sobre el texto original que serán enviadas al Pleno para que éste tome la decisión final.

A) *En la comisión.* Se inicia con la publicación del texto recibido, acto que persigue el doble propósito de dar a conocer a los parlamentarios el contenido del proyecto o proposición de ley presentada, y hacer del conocimiento público la existencia del documento. El siguiente acto consiste en remitir el texto a la comisión que corresponda, según la materia a la que se refiera. Esta tarea corresponde normalmente a los órganos de dirección de la Cámara, salvo que exista controversia acerca de cuál es la comisión competente (en cuyo caso será el Pleno quien resuelva); o bien que se pida expresamente el envío a una comisión determinada, o por último (caso menos frecuente) que no exista una comisión específica y sea necesaria su creación.

Hasta aquí las competencias entre las comisiones y la Cámara parecen estar claramente diferenciadas, sin embargo, existen dos hipótesis en las que se ve modificado el procedimiento, 1) cuando el Pleno asume la competencia legislativa plena; y 2) cuando la misma facultad es delegada por la Cámara en las comisiones. Ambas están reconocidas en Italia y España.

Asignado el proyecto o proposición a una comisión se abre un plazo para la presentación de enmiendas, que son



propuestas, de modificaciones que pueden ser formuladas por los miembros de las Cámaras.

Esta fase del procedimiento brinda a los parlamentarios la posibilidad de ejercer un amplio derecho de iniciativa al que se impone un conjunto de reglas para la deliberación se desarrolle en forma ordenada pero que prácticamente no tiene restricciones.

Por lo general se exige que lá presentación de enmiendas se haga por escrito; pueden hacerlo los parlamentarios individualmente (como ocurre en Italia) o en forma colectiva (Alemania y otros países).

Las enmiendas pueden ser de dos tipos: totales y parciales.

Las primeras pueden consistir en un texto completo diferente, o en la propuesta de devolución del proyecto al gobierno; las segundas consiste en propuestas de modificación del texto dé uno o más artículos del documento presentado.

Con las enmiendas y el texto presentado en su poder, la comisión designa a varios de sus miembros para integrar un órgano reducido, de carácter técnico que es la ponencia, que se encarga de redactar un informe sobre las enmiendas. Con estos elementos la comisión lleva a cabo su deliberación, que consiste en el debate y la votación de las enmiendas, que culmina con la deliberación de un dictamen que es enviado al Pleno para la última discusión y para la adopción de la decisión final por la Cámara.

En el Derecho Comparado la regulación de esta actividad presenta una gama de situaciones diversas que van desde la casi imposibilidad para la comisión de modificar las cuestiones aprobadas por el Pleno en la primera lectura (el caso de Inglaterra), a las prácticamente ilimitadas facultades de las comisiones en el Congreso de los Estados Unidos para modificar los proyectos presentados.

B) *En el Pleno.* La deliberación que tiene lugar en el Pleno constituye el momento crucial del procedimiento, en virtud de que es en esta fase cuando se manifiesta la voluntad de la Cámara para transformar el proyecto o la proposición en ley. Para llegar a este resultado se tiene que realizar una intensa actividad de discusión en la que las diferentes fuerzas políticas representadas por la Cámara confrontan sus puntos de vista con relación al proyecto. Naturalmente para que sea posible realizar esta actividad en forma ordenada es necesario establecer normas que regulen los diferentes aspectos del debate, como son: el quorum; las formas de votación, etcétera, y que confieran validez tanto en las actuaciones como en las resoluciones.

La convocatoria. Es una citación formal a los parlamentarios para participar en la deliberación de un proyecto señalado el día, la hora y el lugar en que se llevará a cabo. Es una facultad que en principio compete íntegramente al presidente de la Cámara, aunque en algunos casos es obligatoria la consulta a la Cámara o a cierto número de sus integrantes. Un elemento que debe figurar en la convocatoria es el orden del día, en el que deben estar indicados

los proyectos, enmiendas y proposiciones que serán discutidos. Su importancia radica en que la Cámara queda obligada a discutir únicamente los temas incluidos en él, por ello es frecuente en el Derecho Comparado buscar la colaboración de los grupos parlamentarios con los presidentes de las Cámaras en su elaboración.

El quorum. Es el número legal necesario de parlamentarios que deben estar presentes en una sesión de la Cámara para que ésta y sus resoluciones sean válidas. Por ello se hace la distinción entre quorum de deliberación y quorum de votación. Con respecto al primero, y dependiendo de la naturaleza de los temas a deliberar, se exige en algunos casos la existencia de mayoría simple, y en otros la de mayoría especial o calificada.

La dialéctica de opiniones a favor y en contra vertidas sobre el texto y las enmiendas que se han venido articulando a lo largo de la fase de deliberación para formar la voluntad de la Cámara, llega a su punto culminante con la adopción de una resolución final, que pueda consistir en el rechazo del texto o en su aprobación. De ocurrir lo segundo se puede decir que el proyecto se ha convertido en ley.

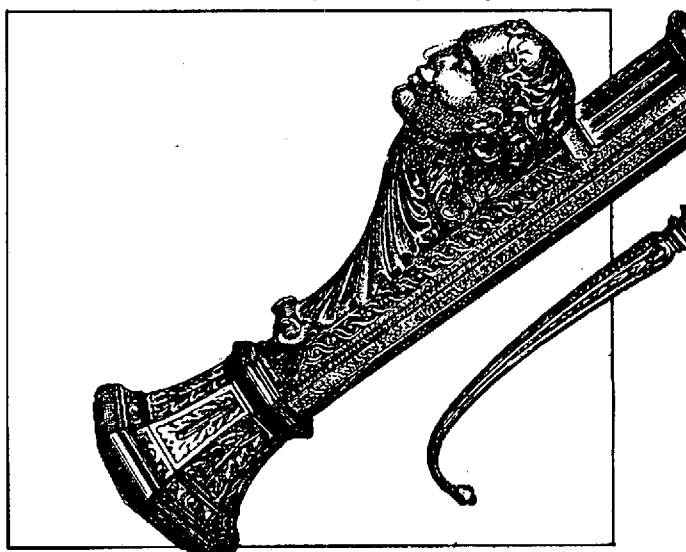
Para llegar a este resultado existen diferentes mecanismos de votación, los cuales pueden ser de diferentes tipos, dependiendo de la forma de llamamiento que se utilice; de la forma de hacer el escrutinio y de la forma en que se emitan. Todos, sin embargo, tienen por objeto lograr que los parlamentarios expresen su voluntad de manera indubitable.

La sanción, la promulgación y la publicación. Con la aprobación del texto por el Pleno termina la fase central del procedimiento. El Parlamento ha producido una ley que existe para el mundo del Derecho.

Los actos que aquí se mencionan no corresponden entonces al procedimientos legislativo propiamente dicho.

Son requisitos formales necesarios para su eficacia.

La sanción es un acto formal que tiene por objeto -

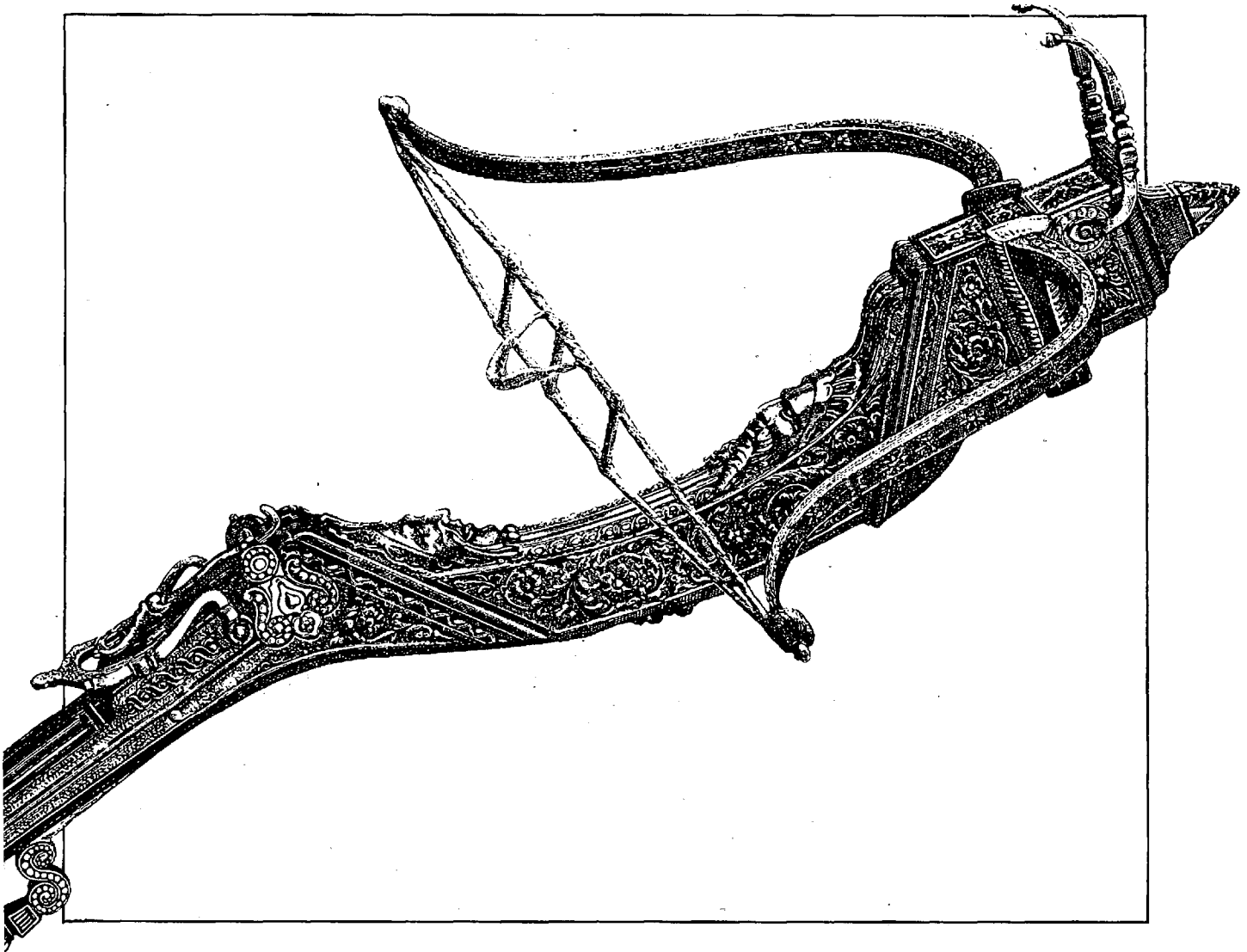


acreditar que el rey ha sido puesto en conocimiento de la aprobación de una nueva ley por el Parlamento. El que en otras épocas tuvo carácter de un acto legislativo ha cambiado con la sustitución del principio monárquico por el principio democrático para convertirse prácticamente en un acto protocolario del monarca de firmar la nueva ley.

En los regímenes del tipo presidencial la sanción, como facultad del titular del Poder Ejecutivo, tiene un carácter distinto, ya que éste puede negarse a sancionar la ley -

3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPAÑOL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 66, fracciones 1 y 2, de la Constitución española vigente, la función legislativa corresponde a las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado en su calidad de representantes del pueblo español.



mediante el ejercicio del derecho de voto, lo que provoca en el caso del veto absoluto la no entrada en rigor, y en el caso del veto devolutivo su envío a la Cámara para un nuevo estudio y discusión.

La promulgación y la publicación son formalidades que de hecho se cumplen en un mismo acto, que es el de la difusión del texto de la nueva ley a través de un órgano oficial, con el fin de darle a conocer a sus destinatarios una ley que a partir de ese momento tiene fuerza obligatoria.

En España el conjunto de actos concatenados en una secuencia que lleva a cabo el Parlamento para producir una ley, se desarrollan también en las tres fases a las que hemos hecho referencia en el apartado anterior, es decir: una fase de iniciativa, una constitutiva y por último una fase integradora de la eficacia.

Si se toma en cuenta, por un lado, que actualmente en la mayoría de los países la primera lectura ha sido reemplazada por la publicación del texto, y por el otro que

los reglamentos de las Cámaras (el artículo 150 del Reglamento del Congreso y el 129 del Reglamento del Senado), * se refieren expresamente a un procedimiento de lectura única como un supuesto distinto al procedimiento ordinario, entonces se puede afirmar que el modelo adoptado en el Derecho español es el procedimiento de dos lecturas que se desarrolla en dos momentos principales, que son el trabajo de estudio en las Comisiones Permanentes y el debate en el Pleno.

3.1. V. *La iniciativa*

El artículo 87 de la Constitución establece que la iniciativa legislativa corresponde a:

- a) Al gobierno (87.1)
- b) Al Congreso (87.1)
- c) Al Senado (87.1)
- d) A las asambleas de las comunidades autónomas (87.2)
- e) A los ciudadanos (iniciativa popular, 87.3)

3.1.1. *La iniciativa del gobierno.* Ha sido reconocida por todas las Constituciones españolas desde la Constitución de Cádiz de 1812, que otorgaba al rey la facultad de presentar propuestas de ley a las Cortes.

En el actual sistema parlamentario, para que el presidente pueda ser investigado debe obtener el apoyo de la mayoría del Congreso a su programa de gobierno. Una

(*) En lo sucesivo estos ordenamientos y la Constitución española se identificarán por las abreviaturas R.C., R.S. y CE; respectivamente.

vez lograda la investidura se establece una relación de solidaridad entre mayoría y gobierno, que es expresión de la identidad de proyecto que existe entre ambos. Debido a esta circunstancia y al papel de dirección de la política nacional que la Constitución asigna al gobierno (artículo 97), las iniciativas de éste (que reciben el nombre de proyectos de ley) tienen prioridad frente a las demás y mayores probabilidades de convertirse en ley.

Desde el punto de vista de la materia no existe ninguna limitación para los proyectos de ley. Por lo que se refiere a los aspectos formales, el artículo 88 de la Constitución señala que deberán ser aprobados por el consejo de ministros, el cual los someterá al Congreso, debiendo estar acompañados por una exposición de motivos y por los antecedentes necesarios (los mismos requisitos están señalados por el artículo 109 del Reglamento del Congreso).

La exposición de motivos es una explicación en términos generales acerca de la materia objeto del proyecto, así como de las razones de diversa naturaleza por las que fue elaborado.

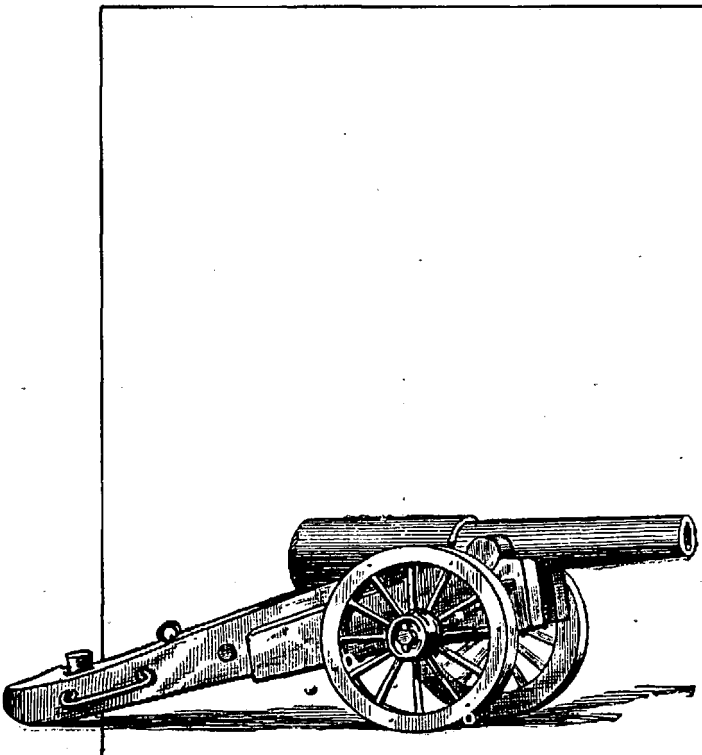
Los antecedentes son todo tipo de documentos que se consideran necesarios para comprender mejor el proyecto como sus motivaciones.

Una vez que ha sido recibido por la mesa del Congreso, el proyecto será publicado y enviado directamente a la comisión correspondiente. A partir de este momento los diputados y los grupos parlamentarios disponen de un plazo de 15 días para presentar enmiendas (artículo 109 R-C).

3.1.2. *Iniciativa de las Cámaras.* Apartándose de la mayoría de las Constituciones europeas, la española deposita la facultad de presentar proposiciones de ley a las Cámaras, en lugar de los parlamentarios en lo individual, lo que refleja una concepción del Parlamento a partir de los grupos que actúan en su interior representando a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, lo anterior se desprende de la lectura del artículo 126.1 del Reglamento del Congreso, que establece que las proposiciones de la ley podrán ser adoptadas a iniciativa de un diputado con la firma de otros 14, o a iniciativa de un grupo de ellos con la firma del portavoz correspondiente. La misma situación se advierte en el caso de las iniciativas debidas a los senadores, las cuales según el artículo 108 R.S., deberán ir suscritas por un grupo parlamentario o por 25 senadores. Además el citado artículo señala que estas iniciativas deberán ser presentadas y acompañadas de una exposición de motivos y, en su caso, de una memoria en la que se evalúe su costo económico.

Desde el punto de vista de la materia, las proposiciones de ley tienen como única limitación la reserva a favor del gobierno para la elaboración de los presupuestos generales del Estado. Deben presentarse acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios.

3.1.3. *Iniciativa de las comunidades autónomas.* El reconocimiento de las asambleas de las comunidades autónomas, da la facultad de presentar al Congreso pro-



posiciones de ley; es una novedad dentro del Derecho Constitucional español. En la Constitución italiana el derecho de iniciativa a los consejos regionales (artículo 121.2) responde al propósito de lograr integración y coordinación entre órganos legislativos que deben afrontar la existencia de un sector de materias de competencia común. La Constitución no señala nada al respecto, como tampoco establece expresamente limitación alguna. Incluso el artículo 166 de la Constitución, que habla de la iniciativa para la reforma constitucional al remitir al artículo 87.2, reconoce a las comunidades autónomas el derecho a presentar estas iniciativas sin establecer ningún límite en cuanto a su contenido, lo que en cambio sí hace es el epígrafe siguiente, al señalar las materias en las que no procede el ejercicio de la iniciativa popular.

3.1.4. *La iniciativa popular.* Esta institución de democracia directa es reconocida a los ciudadanos españoles mayores de edad e inscritos en el censo electoral, los cuales pueden presentar al Congreso una proposición de ley. En exposición de motivos de la Ley Orgánica 3 /1984 del 26 de marzo, que regula su ejercicio, señala que sus objetivos son instrumentar la participación directa del titular de la soberanía en la elaboración de las leyes, y la apertura de nuevas vías para proponer al Parlamento normas que el electorado estima necesarias, pero que no puede plantear a través de las organizaciones políticas que actúan en el Parlamento. Sin embargo, de la lectura del mismo documento se desprende una clara falta de confianza hacia su ejercicio, del que se afirma algunas experiencias históricas han demostrado que puede ser objeto de manipulación o instrumento para legitimar objetivos antidemocráticos. Esto explica una reglamentación tan minuciosa que impone exigencias que pueden constituir serios obstáculos para su utilización.

Limitaciones. El artículo 2o. de la citada ley reproduce el contenido del artículo 87.3 de la Constitución, para señalar que no pueden ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- a) Las que son propias de leyes orgánicas.
- b) Las de naturaleza tributaria.
- c) Las relativas a la prerrogativa de gracia.
- d) Las relativas a la planificación de la actividad económica general (artículo 131 constitucional); y a los presupuestos generales del Estado (artículo 134.1 constitucional).

Requisitos. Las proposiciones de ley deben estar contenidas en un documento que, además, deberá incluir;

- a) El texto articulado y la exposición de motivos;
- b) Un documento en el que se expliciten las razones por las que se tomó la iniciativa;
- c) La relación de los integrantes de la comisión promotora con sus datos personales, y
- d) Después que el documento es admitido, deberá estar apoyado por 500 mil firmas autenticadas.

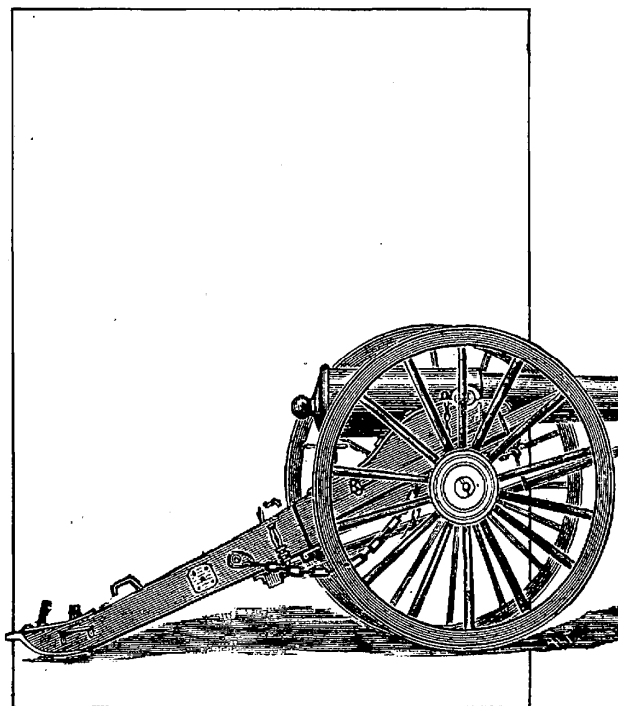
Tramitación. El escrito anterior se presenta ante la me-

sa del Congreso, la que deberá pronunciarse en un plazo de 15 días sobre si es admitido o no, en cuyo caso deberá señalar las causas. Si el escrito es admitido, la mesa lo comunicará a la junta Electoral Central, órgano que lo notificará a la Comisión Promotora, la que dispone de un plazo de 6 meses a partir de ese momento para recoger las 500 mil firmas autenticadas en pliegos previamente sellados por la junta Central Electoral.

Terminado el plazo, los pliegos con las firmas serán remitidos por la junta Central Electoral al Congreso, el que ordenará la publicación de la proposición, quedando ésta en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

3.2. *La iniciación del procedimiento*

En el sistema parlamentario español todos los proyectos y las proposiciones de ley deben ser presentadas, siempre ante el Congreso, para iniciar el procedimiento. Lo mismo las proposiciones de las comunidades autónomas (artículo 87.2 CE.); que las iniciativas populares (artículo 127 R. C.); los proyectos de ley (artículo 88 C. E.) e incluso las proposiciones de ley que hayan sido tomadas en consideración por el Senado (artículo 125 R.C. y artículo 108.5 R.S.). Esta reglamentación, que confiere una marcada preeminencia al Congreso sobre el Senado, va más allá . incluso de aquellos sistemas de parlamentario atenuado en los que después de hacer una reserva a favor del Congreso sobre ciertas materias se permite la presentación de iniciativas en cualquiera de las Cámaras.



1.2.1. La toma en consideración. Es un procedimiento al que deben sujetarse las iniciativas de ley presentadas por las Cámaras, por las comunidades autónomas y las iniciativas populares, las que no pasan directamente al Congreso como los proyectos de ley. Los cuales por ser considerados prioritarios son tramitados directamente ante el Congreso (ver artículo 88y89.IC.E.). Tiene por objeto racionalizar el trabajo de la Cámara, evitando que proposiciones de ley que son inviables sean tramitadas siguiendo todo el procedimiento en perjuicio de otros que se consideran viables y necesarios. La no aprobación de una iniciativa en esta fase equivale a la no iniciación del procedimiento legislativo, el cual sólo puede considerarse puesto en movimiento en el momento en que la Cámara hace suya la proposición de ley.

García Martínez⁵ explica que el trámite de toma en consideración consta de dos fases: la primera de ellas con enza con la publicación de la proposición conforme a **10** dispuesto por los artículos 126.2 R.C. y 108.2 R.S. En el primer caso es la mesa quien ordena la publicación; en el segundo caso es el presidente del Senado. A continuación la proposición es enviada al gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o desacuerdo a su tramitación si supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (artículos 134.6 CE; 126.2 R.C. y 151.1 R.S.). El plazo de que dispone el gobierno para dar respuesta es de 30 días ante el Congreso (artículo 126.2 R.C.) y de 10 ante el Senado (artículo 151.1 R.S.). Transcurridos estos plazos, si el gobierno no expresa claramente su inconformidad, se entenderá que está conforme con la tramitación.

En este punto conviene recordar el derecho que la Constitución otorga al gobierno, en el artículo 84, para oponerse a la tramitación de una proposición de ley cuando ésta sea contraria a una delegación legislativa en vigor.

Por último hay que, señalar que conforme al artículo 108.2 R.S., los senadores disponen de un plazo de 15 días a partir de la publicación de una proposición de ley para presentar otras proposiciones de ley sobre la misma materia, lo que brinda a la Cámara la posibilidad de optar por una proposición alternativa.

La segunda fase de la toma en consideración después de que se han efectuado los actos anteriores tiene lugar con la inclusión de la proposición de ley en el orden del día del Pleno, sede en la que será discutida en debate de totalidad para llegar a la votación, en la que deberá resolverse la toma en consideración. En el caso de una votación favorable la mesa de la Cámara procederá a enviarla a la comisión competente para la apertura del plazo de presentación de enmiendas (artículo 126.5 R.C.). En el Senado, si se hubieren presentado varias proposiciones, la votación se llevará a cabo en el mismo orden en que fueron debati-



das, en su conjunto o mediante agrupación de artículos. Si en este último caso resultaran aprobados sólo grupos de artículos de las proposiciones presentadas, entonces la toma en consideración se realizará a través de una votación de totalidad sobre los artículos de las proposiciones aprobados. Sobre la toma en consideración de las proposiciones de ley de las comunidades autónomas y las de la iniciativa popular, el artículo 128 R. C. establece que serán examinadas por la mesa del Congreso para verificar que cumplan con los requisitos establecidos, en cuyo caso se tramitarán en la misma forma que las proposiciones de las Cámaras. El único elemento específico de diferencia que se encuentra en estas iniciativas es el que se refiere a la facultad que tienen las asambleas de las comunidades autónomas de encargar la defensa de sus proposiciones de ley a una delegación integrada por un máximo de tres miembros; que podrá intervenir ante la Cámara en el trámite de toma en consideración (artículos 87.2 C.E y 127 R.C).

3.2.1.1. La retirada de proyectos y proposiciones de

5. García Martínez, *op. cit.*, pág. 5.



ley. Una vez que se ha iniciado el procedimiento legislativo con la toma en consideración de una proposición de ley, por la Cámara, el efecto normal sería que continuara su tramitación hasta convertirse en ley. Sin embargo, puede ocurrir que el procedimiento sea interrumpido, con lo que la producción de una nueva ley se vería truncada. Dejando al margen los casos de interrupción por causas extraordinarias, por regla general se admite la posibilidad de que quien ha iniciado el procedimiento puede interrumpirlo retirando el texto presentado.

En el Derecho Parlamentario español se admite la retirada de los textos en dos supuestos: 1) cuando se trata de la iniciativa del gobierno (proyecto de ley); y 2) cuando se trata de las iniciativas de las Cámaras (proposiciones de ley). El primero está regulado por los artículos 128 R.C. y 128 R.S., en los que se concede al gobierno el derecho de retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, pero antes de que la Cámara dicte sobre él una resolución final. El segundo está previsto por el artículo 129 R. C., que establece la regla de que las proposiciones de ley

pueden ser retiradas por sus autores, lo que tendrá distintos efectos si se produce antes o después del acuerdo de la toma en consideración. En el primer caso (antes del acuerdo) tendrá pleno efecto por sí sola. En el segundo (después del acuerdo) la retirada tendrá efecto sólo si la acepta el Pleno de la Cámara. La razón de ser de este último supuesto es que una vez que el Pleno aprueba la toma en consideración, la proposición de ley deja de pertenecer a sus autores para pertenecer a la Cámara.

3.2.2. *Las enmiendas.* Como se indicó antes, el efecto de la toma en consideración es el inicio del procedimiento legislativo en su fase constitutiva. La mesa de la Cámara remite la proposición de ley a la comisión que corresponda, según la materia de que se trate abriéndose un periodo de 15 días para que los diputados y los grupos parlamentarios puedan presentar enmiendas (artículo 110 R.C.).

Las enmiendas son propuestas de modificación al texto legislativo. Deben ser presentadas por escrito ante la mesa de la comisión. Si la enmienda es presentada por un diputado debe ir acompañada de la firma del portavoz del grupo parlamentario del que forma parte. En esta disposición, y en la que establece que las enmiendas de totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios, queda claro el propósito del constituyente de reforzar la posición de los grupos frente a los diputados, los que ven restringido también su derecho a presentar enmiendas.

Hay varios tipos de enmiendas:

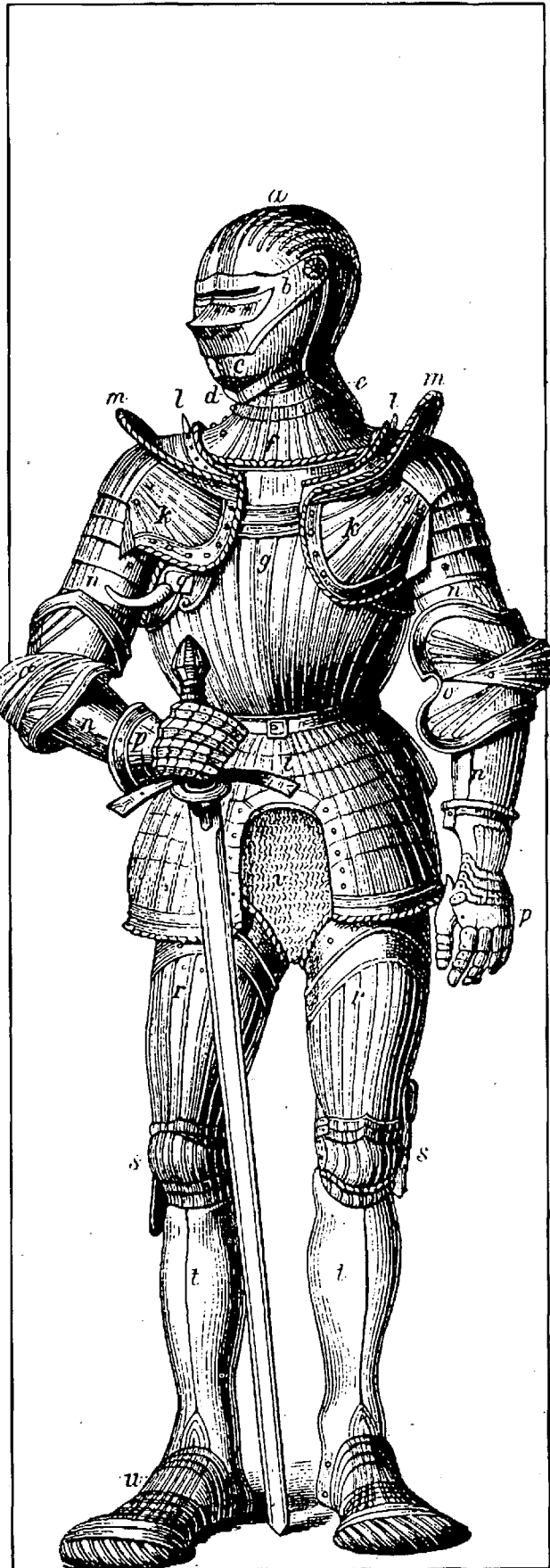
a) *Las enmiendas a la totalidad.* Son aquellas que se refieren a la oportunidad, los principios o al espíritu del proyecto de ley, y que propongan la devolución a su autor o un texto alternativo al presentado.

García Martínez considera que por sus características, y en virtud de que sólo pueden ser presentados por los grupos, estas enmiendas pueden ser consideradas como políticas en la medida que ellos las utilizan para definir su posición frente a la regulación propuesta por el gobierno.

El artículo 126.5 R.C. establece la improcedencia de las enmiendas de totalidad que postulen la devolución del texto contra las proposiciones de ley, lo que es completamente lógico, debido a que a través de la toma en consideración la Cámara se ha pronunciado ya sobre su viabilidad. Esta regla no es aplicable a las proposiciones procedentes del Senado.

El debate de totalidad. Está regulado por el artículo 112. R.C y tiene lugar cuando se presentan enmiendas de totalidad. Después de que la mesa de la comisión las ha calificado, el presidente de ésta las remite al presidente del Congreso para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria en la que deben discutirse. En el debate los autores de las enmiendas tienen derecho a hacer intervenciones de 15 minutos, mientras los demás grupos parlamentarios disponen de 10 minutos para expresar su opinión. Por cada una de las enmiendas presentadas hay un turno a favor y uno en contra.

Concluido el debate el presidente pone a votación las



enmiendas, empezando por las que proponen la devolución al autor. Si ésta se aprueba el presidente hace la notificación correspondiente; en el caso contrario continúa el trámite ante la comisión. Si la enmienda aprobada es de las que proponen un texto alternativo, entonces éste será remitido a la comisión que corresponda, y se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, abriéndose un nuevo plazo para presentar enmiendas sólo sobre el articulado (artículo II epígrafes 1 a 5).

b) *Las enmiendas al articulado.* Son aquellas que proponen la modificación, adición o supresión de uno o varios artículos del documento presentado. En los casos de modificación o adición debe presentarse el texto específico que se propone. Dado su carácter puramente formal pueden ser presentadas tanto por los grupos como por los diputados en lo individual.

c) *Las enmiendas que suponen aumentos de los créditos o disminución de los ingresos.* Constituyen un caso especial, toda vez que tienen repercusiones en los Presupuestos Generales del Estado, y porque afectan las previsiones hechas por el gobierno, requieren la conformidad de ésta para su tramitación (artículos 134.6 CE. y 111.1. R.C).

El artículo 133 R.C. dispone un tratamiento diferenciado de estas enmiendas, según impliquen:

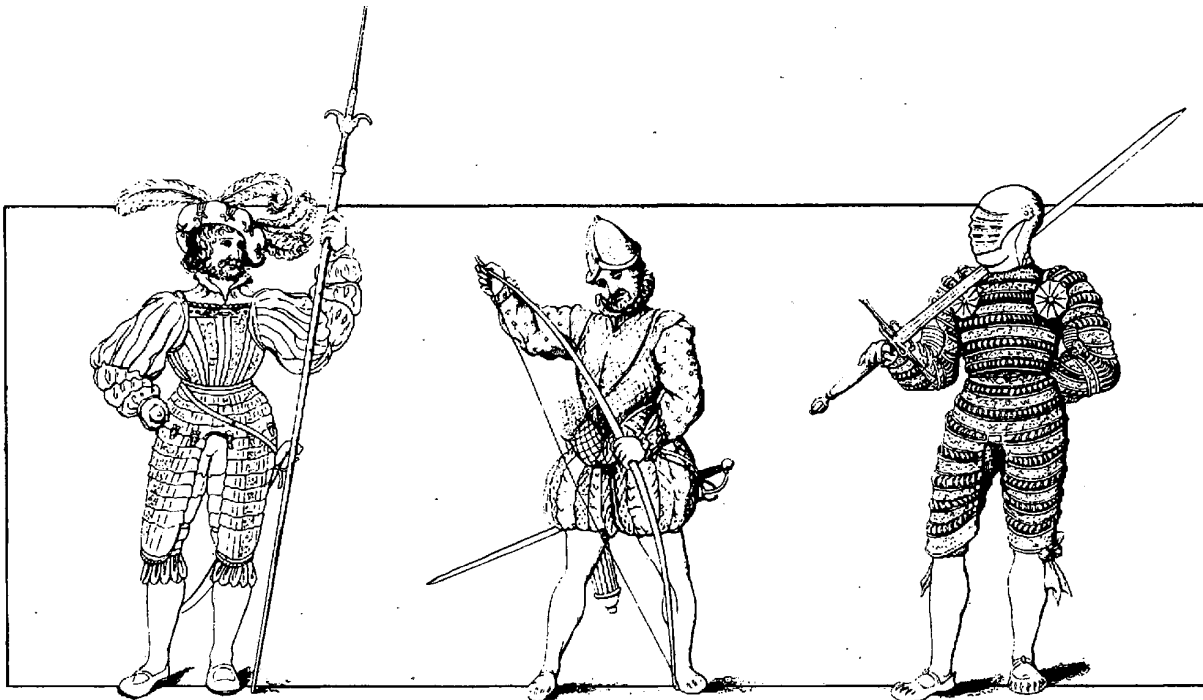
a) Una disminución de ingresos (epígrafe 4o. del artículo citado). Para su tramitación basta la conformidad del gobierno.

b) Un aumento de créditos en algún concepto (epígrafe 3o). Requerirán para su tramitación, además, los requisitos generales, que la misma enmienda proponga una reducción de igual cuantía en la misma sección del proyecto de ley presupuestaria en la que se propone dicho aumento.

A fin de cumplir con el requisito de la conformidad del gobierno, la ponencia encargada de redactar el informe remitirá a éste, a través del presidente del Congreso, las enmiendas que se encuentren en este supuesto. El gobierno, por su parte, en un plazo de 15 días deberá dar una respuesta razonada. Si cumplido el plazo el gobierno no ha dado respuesta, su silencio será interpretado como conformidad. Si las enmiendas fuesen tramitadas sin cumplir este requisito, el gobierno podrá manifestar su disconformidad en cualquier momento (artículo 111 R.C. epígrafes lo. al 4o.).

El reglamento del Congreso no prevé ninguna solución para el caso de que surgiera una controversia entre el autor de la enmienda y el gobierno por la negativa de la conformidad por parte de éste. Por su parte, el Reglamento del Senado establece, en el artículo 151.5, que corresponde al presidente del Senado la solución de las controversias que surjan sobre la calificación de las enmiendas.

Existen dos tipos más de enmiendas que pueden ser presentadas en fases posteriores del procedimiento s.on:



a) *Las enmiendas técnicas* (o in voce). Se presentan por escrito y pueden ser admitidas por la presidencia durante el debate para corregir errores o subsanar deficiencias técnicas, terminológicas o gramaticales; y

b) *Las enmiendas transaccionales*. Tienen por objeto lograr una conciliación entre posiciones contrapuestas para respaldar al precepto con un mayor consenso. Sólo podrán ser admitidas entre las que ya fueron presentadas y el texto presentado, siempre que ningún grupo se oponga a su admisión y comporten la retirada de las enmiendas con respecto a las que se transige (artículo 118 R.C. epígrafes 1o. y 2o.).

3.3. *El estudio y debate en la comisión (la ponencia)*

Molas y Pitarch⁶ dividen la fase constitutiva del procedimiento legislativo español en tres etapas, que son la ponencia, la comisión y el Pleno. Para hablar de la primera empiezan por explicar que las Comisiones Permanentes (integradas por un número de diputados proporcional a la representación de los partidos políticos en el Parlamento), con todo y que permiten el acceso a los medios de comunicación para hacer públicos sus trabajos, y que desarrollan sus actividades mediante un procedimiento regulado detalladamente, no son el órgano parlamentario básico para el estudio y discusión de los proyectos de ley, sino que éstos son llevados a cabo en un momento anterior al del trabajo en comisión por un órgano distinto que es la ponencia.

Una vez que ha concluido la presentación de enmiendas, o el debate de totalidad, si se hubiera efectuado, pero en todo caso cuando se ha remitido el texto legislativo a la comisión competente en razón de la materia, ésta integra con uno o varios de sus miembros la ponencia, que

es un órgano interno de carácter temporal y acéfalo encargado de elaborar, basándose en el texto y las enmiendas, un informe que deberá presentar a la comisión, que será el punto de partida para que ésta lleve a cabo el debate que le corresponde. Cuando fuese necesario, por la complejidad o la trascendencia del proyecto, la mesa de la comisión podrá ampliar el plazo para la entrega del informe (artículo 13 R.C. epígrafes 1o. y 2o.).

La comisión delibera a partir del informe de la ponencia y del examen efectuado y las enmiendas presentadas al articulado. El debate es conducido por la presidencia y por la mesa en los mismos términos que señalan los artículos 31 y 32 del R.C. para la mesa y para la presidencia con respecto al Pleno. Se realiza artículo por artículo, sobre los cuales podrán hacer uso de la palabra los enmendantes para defender sus enmiendas y los miembros de la comisión, abriéndose en seguida turnos a favor y en contra, en las que las intervenciones podrán tener una duración máxima de 10 minutos.

Como el debate sigue las reglas generales establecidas por el reglamento para éste, no se exige un quorum de debate, además las intervenciones de los diputados se realizan más a nombre del grupo que a título individual.

Un aspecto importante que conviene destacar es que a pesar de que el artículo 64.1 R.C. establece que las sesiones de las comisiones no serán públicas, el mismo precepto cambia sustancialmente el propósito de la disposición al permitir la asistencia de los representantes de los medios de comunicación, con lo que las sesiones dejan de tener un carácter reservado.

Concluido el debate se procede a afectar la votación en la que, para adoptar acuerdos, válidamente se requiere de mayoría simple conforme a los artículos 79-2 CE. y 79.1 R.C.

El acuerdo que resulta de la votación es el dictamen que ha sido redactado por los letrados que asesoran técnica y jurídicamente a la comisión, y que firmado por el presidente y por uno de los secretarios, será remitido

6. Ismael, E. Pitarch-Isidre Molas *Las Cortes Generales*. Madrid, 1987, págs. 155 y 156.

al presidente del Congreso para continuar su tramitación (artículos 45 y 116R.C).

3.4. *El debate en el Pleno*

Se realizará tomando como punto de partida el dictamen de la comisión, en el que están incorporadas las enmiendas aprobadas por ella. También podrán discutirse las enmiendas y los votos particulares que, habiendo sido defendidos ante la comisión no hubieran quedado incluidos en el dictamen siempre que los grupos parlamentarios manifiesten por escrito, dentro de las 48 horas siguientes a la terminación del dictamen, su intención de defenderlos ante el Pleno (artículo 117 R.C.).

Para el desarrollo del debate y la votación no existe una reglamentación específica, por lo que se aplicarán las disposiciones contenidas en los títulos III y IV del R.C., que se refieren a las atribuciones de los órganos internos del Congreso y al funcionamiento del mismo, respectivamente.

La única norma del Reglamento del Congreso directamente relacionada con esta etapa es el artículo 118.1, que establece a propósito de los proyectos de ley, que el debate podrá comenzar con la presentación de la iniciativa que haga un ministro y por la del dictamen a cargo de un diputado de la comisión cuando así lo hubiera acordado ésta, en intervenciones que no excederán de 15 minutos (artículo 118.1 R.C). La redacción inicial del artículo ("... podrá comenzar...") indica que el presidente puede decidir un orden diferente para comenzar el debate.

Como se indicó antes, el artículo citado se refiere al debate de los proyectos de ley, pero el reglamento no contiene ninguna norma sobre el debate de las proposiciones de ley. Ante esta omisión cabe pensar, por analogía, que cuando se trate de una iniciativa de la Cámara será presentada por un diputado o un grupo parlamentario. Mientras en la ausencia total de disposiciones relativas a

las iniciativas extraparlamentarias hace pensar que su presentación estaría a cargo de un integrante de la comisión que ha elaborado el dictamen correspondiente.

La presidencia de la Cámara, después de oír a la mesa y a la junta de portavoces, podrá ordenar el debate y las votaciones por artículos, por grupos de ellos, por materias o por enmiendas cuando sea necesario por la complejidad de texto, la homogeneidad o vinculación de las pretensiones, o de las enmiendas, o para lograr una mayor claridad en la confrontación de las distintas posiciones; podrá también determinar, de antemano, el tiempo máximo de duración de un debate; podrá admitir enmiendas *in voce* y enmiendas transaccionales (entre las presentadas y el texto del dictamen, siempre que ningún grupo se oponga, y comporten la retirada de las enmiendas respecto a las que se transige) (artículo 118 R.C. epígrafes lo. y 2o.).

Por último, podrá omitir votos particulares.

Si al término del debate, como consecuencia de la aprobación de votos particulares, enmiendas o artículos el texto final resultara obscuro, la mesa, por voto propio o por petición de la comisión lo enviará a la misma para que en el plazo de un mes haga las correcciones necesarias, a fin de que sean respetados los acuerdos del Pleno. El dictamen corregido será sometido al Pleno para su aprobación o rechazo en una sola votación (artículo 119 R.C).

El artículo 90 CE. establece que una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado por el Congreso de los diputados, su presidente lo remitirá al del Senado para que se inicie su tramitación en este.

BIBLIOGRAFÍA

Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, 1977.
Solé Tura, Jordi-Aparicio Pérez, Miguel A., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1984.
Autores varios, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, 1987.

