

LA FASE CENTRAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

RAMON PUNSET

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *El procedimiento legislativo común.*—3. *Procedimientos legislativos especiales:* A) Aprobación de las leyes orgánicas. B) Aprobación de las leyes de armonización. C) El procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos. D) Los procedimientos de adopción y reforma de los Estatutos de Autonomía: a) Los proyectos estatutarios íntegramente tramitados como proyectos de ley orgánica. b) Los proyectos estatutarios tramitados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151.2 y en la disposición transitoria segunda de la Constitución. c) El procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía. E) El procedimiento de adopción de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI). F) Comisiones con competencia legislativa plena. G) Tramitación en lectura única. H) Revisión y reforma constitucionales.—4. *La sanción real.*

1. Introducción

Según el artículo 66.2 de la Constitución Española (CE), corresponde a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado. Ello —aparte de su significación en el plano de las relaciones internormativas y de su consiguiente repercusión en el de la posición constitucional del órgano parlamentario— quiere decir que a las Cortes compete la fijación del contenido de las leyes formales. Sin duda, también las Asambleas de las Comunidades Autónomas ostentan una similar potestad en su ámbito territorial específico, unas por virtud de expresa autorización constitucional y otras en base a habilitación estatutaria, pero la de las Cortes se caracteriza bien por la jerarquía de sus productos, bien por el ámbito territorial general de aplicación de los mismos, aunque, a veces, hayan de operar, respecto de los comunitarios, en régimen de mera supletoriedad.

Más la atribución de la potestad legislativa a las Cortes no supone que éstas totalicen con su desempeño el procedimiento legislativo, entendido

como el conjunto de actos destinados a la generación de leyes formales, sino que, por el contrario, en dicho procedimiento interviene una pluralidad de órganos o de segmentos orgánicos. Ocurre, no obstante, que, excepto en los casos de referéndum constitucional o de reforma de algunos Estatutos de Autonomía y en los supuestos de declaración de inconstitucionalidad (emitida, dentro o fuera del procedimiento legislativo, por el Tribunal Constitucional), la decisión última acerca del contenido de las leyes atañe sólo a las Cortes.

Hechas estas breves indicaciones, vamos a distinguir, en el interior del procedimiento legislativo, tres fases: introductoria, central o decisoria y conclusiva.

A) La fase introductoria comprende, en primer lugar, la *iniciativa legislativa*, consistente en la facultad de depositar proyectos o proposiciones de ley ante la Mesa de las Cámaras, casi siempre ante la del Congreso de los Diputados. Nuestra Constitución ha creado una amplia diversidad de iniciativas, confiriéndolas al Gobierno, al Congreso, al Senado, a un número determinado de electores y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Existen igualmente unos órganos especiales encargados de elaborar, para su posterior discusión por las Cortes, los proyectos de Estatutos de Autonomía, los cuales requieren luego un procedimiento peculiar de reforma.

Esta vertebración pluralista de la iniciativa legislativa, que hay que conectar con el artículo 1.1 de la CE, alusivo a la forma democrática del Estado, sigue el ejemplo de la Constitución italiana —en la que, sin embargo, los titulares de la iniciativa son aún más numerosos, articulándose en un sistema de titularidad difusa, abierta (susceptible de ampliación) e integradora—, y se aparta tanto del modelo tradicional cuanto del establecido en Francia y en Alemania. Conviene advertir, además, en términos generales, que, a pesar de haber todas estas iniciativas, entre ellas no se da una relación de competencia, sino de integración, y, más concretamente, de integración de la iniciativa gubernamental, que ocupa la posición de preeminencia y frente a la que operan secundariamente. Tales integración y secundariedad de las iniciativas no gubernamentales resultan factibles gracias al trámite de la *toma en consideración* que se desarrolla (salvo en la iniciativa senatorial) en el Congreso, Asamblea que, a causa del vínculo fiduciario que mantiene con el Gobierno, tamiza, mediante el referido trámite, no sólo las proposiciones ajenas, sino también las propias. Todo esto encaja dentro de la forma de gobierno parlamentaria, en la que el Gabinete actúa de impulsor del trabajo legislativo (1).

(1) Cfr. R. PUNSET: *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, en ID., *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, especialmente pp. 253 y ss.

Entre el momento del ejercicio de la iniciativa y el de la toma en consideración de las proposiciones por el Pleno del Congreso se produce la *admisión a trámite*, que se traduce en el control efectuado por la Mesa de la Cámara de la conformidad de las proposiciones (y de los proyectos) con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios arbitrados para su formulación.

B) La fase central o decisoria del procedimiento legislativo –de la que, sobre todo, nos ocuparemos aquí– abarca hasta la sanción regia inclusive, y en su discurrir estrictamente parlamentario se articula en un procedimiento común y en diversos procedimientos especiales.

C) La fase conclusiva comprende dos trámites: la promulgación y la publicación de las leyes. En efecto, según el artículo 91 de la CE, «el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes *aprobadas por las Cortes Generales*, y las *promulgará* y ordenará su inmediata publicación». Así, la promulgación –igual que la sanción– se configura constitucionalmente como un acto debido. De otro lado, teniendo presente la unidad documental entre sanción y promulgación, el plazo para sancionar incluye también el de promulgar.

Mediante la promulgación, el Rey testimonia acerca de la producción *constitucional* de la ley y ordena el cumplimiento de ésta. Por tanto, la promulgación es, en primer lugar, un acto de certificación, característico de la función típica (representativa, unificante y declarativa) de la Jefatura del Estado. Mas toda certificación requiere una verificación preliminar de la realización del supuesto de hecho que la motiva; en este caso, y en los puros términos del artículo 91 de la CE, la aprobación de la ley por las Cortes. Parece claro que sólo poseerán la *apariencia constitucional* de leyes aquellos textos, a ese fin dirigidos, adoptados con la intervención de las dos Cámaras (arts. 66.1 y 2, 74.2, 90, 91, 167 y 168, por citar los preceptos básicos) en las reuniones constitucionales de las mismas (arts. 67.3 y 79.1, esencialmente). Al Rey le ha de bastar con esto para promulgar, puesto que los *interna corporis acta* de la emanación de las leyes –mayorías constitucional o reglamentariamente requeridas y tramitación conforme a las reglas del procedimiento legislativo– son justiciables por el Tribunal Constitucional.

Ciertamente, no sólo las Cortes intervienen en la fase decisoria del procedimiento legislativo, pues la Constitución (y, en virtud de ella, algunos Estatutos de Autonomía) dispone en ocasiones la participación referendaria de Cuerpos Electorales provinciales y comunitarios y del Cuerpo Electoral nacional, participación imprescindible, junto con la de las Cortes, para que se dé el supuesto de hecho que obligue a promulgar.

Ahora bien, las leyes únicamente generan efectos externos –o sea, en el ámbito de las relaciones internormativas, de una parte, y respecto de su

cumplimiento por los poderes públicos y por los ciudadanos, de otra— cuando se publican en el «Boletín Oficial del Estado». Compete al Rey ordenar que esa publicación se lleve a cabo de inmediato una vez realizados los trámites de la sanción y de la promulgación (art. 91). Publicada la ley, entra en vigor y despliega todos sus efectos a los veinte días, salvo que la propia ley disponga otra cosa (art. 2.1 del Código Civil).

2. El procedimiento legislativo común

A) Cuando un proyecto de ley ha sido admitido a trámite y se ha dispuesto su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a Comisión, los Diputados y los Grupos parlamentarios pueden formular enmiendas a la totalidad (postulando bien la devolución del proyecto al Gobierno, bien un texto completo alternativo) o al articulado. Pero cabe que el Gobierno haga uso, para oponerse a la tramitación de las enmiendas, del artículo 134.6 de la CE, el cual requiere su conformidad respecto de aquellas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. A mi juicio, sin embargo, una cosa es el requisito, insoslayable, de la conformidad gubernamental —la expresa negativa de la cual tiene efectos vinculantes para las Cámaras—, y otra, muy distinta, la atribución de la competencia para declarar que se ha producido la circunstancia que demanda la satisfacción del mencionado requisito, esto es, que una enmienda implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. A este respecto, el RS dispone que la disconformidad del Gobierno deberá ser motivada y que corresponde al Presidente de la Asamblea «la resolución de las controversias sobre la calificación de las... enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir» al propósito (art. 151.4 y 5). Por su parte, una Resolución de la Presidencia del Congreso, considerando la insuficiencia del Reglamento de la Cámara en esta materia, otorga a la Mesa de la Comisión competente, en primera instancia, y a la de la Asamblea, en caso de reclamación, la facultad de acordar la calificación oportuna de las enmiendas, en el sentido de dilucidar si incurren o no en los referidos aumento o minoración (2). Así, nos encontramos con que la competencia para fijar las condiciones de ejercicio de la facultad gubernamental conferida por el artículo 134.6 atañe a los órganos rectores de las Cortes y no al propio Gobierno (2 bis).

(2) Cfr. Resolución de la Presidencia del Congreso de 12 de enero de 1983 sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos (BOCG/CD-H número 10, de 25 de enero de 1983).

(2 bis) Que el gobierno puede plantear, *ex* artículo 73 de la LOTC, un conflicto de competencia contra la decisión parlamentaria no ofrece dudas; incluso cabe opinar (aunque no lo disponga la LOTC) que el TC está obligado a declarar la suspensión del procedimiento legislativo

En aquellos supuestos en que se han formulado enmiendas a la totalidad, el proyecto pasa al Pleno, quien, en un debate de totalidad, decide si lo devuelve al Gobierno, si lo reenvía a la Comisión para que prosiga su tramitación o si se toma como punto de partida un texto alternativo, eventualidad, esta última, en la cual se remite a Comisión, se publica y se abre un nuevo plazo de presentación de enmiendas, aunque únicamente al articulado (arts. 110 a 112 del RC).

Finalizado el debate de totalidad, de haberse producido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión legislativa competente nombra de entre sus miembros una *Ponencia* para que, a la vista del proyecto y de las enmiendas presentadas a su articulado, redacte un *Informe*. Concluido éste, se inician los debates de la Comisión. En ellos se discute artículo por artículo, pudiéndose admitir a trámite nuevas enmiendas si son de carácter transaccional o tienen por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. El resultado de tales debates se concreta en el *Dictamen* de la Comisión, que se envía al Presidente del Congreso para su ulterior tramitación (arts. 113 a 116 del RC).

A continuación, los Grupos parlamentarios disponen de un breve plazo para comunicar al Presidente de la Cámara los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al Dictamen, pretendan defender en el Pleno. Al principio de la discusión plenaria, un miembro del Gobierno puede intervenir en defensa global del texto debido a su iniciativa y lo propio puede hacer, en favor del Dictamen, un componente de la Comisión cuando así lo hubiera acordado ésta. Durante el transcurso del debate, la Presidencia se halla facultada, asimismo, para admitir a trámite enmiendas transaccionales o de subsanación (arts. 117 y 118 del RC).

B) Frente a las proposiciones de ley tomadas en consideración (o sea, las de raíz congresual, popular o comunitaria) no procede formular enmiendas a la totalidad de devolución. A este respecto, conviene notar que en el actual Reglamento del Congreso –norma llamada por el art. 89.1 de la CE a regular la cuestión– las proposiciones de origen senatorial no sufren el trámite de la toma en consideración (art. 125 del RC), por lo que pasan directamente a Comisión. Sin embargo, pueden ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución (art. 126.5), resolviendo entonces el Pleno en uno de los llamados debates de totalidad (art. 112).

hasta que recaiga sentencia, pues la adopción de una enmienda a un proyecto o proposición que altere los montantes presupuestarios invadiría la reserva de iniciativa establecida en favor del Gobierno por el artículo 134.5 de la CE. En cuanto a los posibles enmendantes arbitrariamente defraudados por la calificación del Presidente o de la Mesa, les cabe interponer un recurso de amparo (ex art. 42 de la LOTC), si bien tal interposición no podría tener efectos suspensivos habida cuenta de que los mismos generarían una perturbación grave de los intereses generales en los términos del artículo 56.1 de la LOTC.

El resto del *iter* congresual de las proposiciones discurre con arreglo a las pautas establecidas para los proyectos, aunque las surgidas de la iniciativa de los congresistas pueden ser globalmente defendidas por sus promotores al comienzo del debate plenario subsiguiente a la deliberación en Comisión (art. 126.5 del RC).

C) Aprobados un proyecto o una proposición de ley por el Congreso, su Presidente los remite inmediatamente al del Senado, acompañados de los preceptivos antecedentes y documentación (arts. 90.1 de la CE y 120 del RC). El Senado dispone de un plazo de dos meses (o de veinte días naturales, si el Gobierno o el Congreso efectuaran una declaración de urgencia) para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o formular enmiendas al texto recibido. El proyecto, entonces, «no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple» (art. 90.2 y 3 de la CE).

Como se ve, el Senado opera como simple Cámara de reflexión o de segunda lectura (y apresurada, por cierto) en la fase central o decisoria del procedimiento legislativo común, habida cuenta del breve plazo de que dispone para vetar o enmendar los textos procedentes de la otra Asamblea y de la facilidad con que esta última puede quebrantar ese veto y esas enmiendas.

Una reciente experiencia nos induce a preguntarnos qué efectos se derivarían del incumplimiento del plazo por el Senado. Indudablemente, habría de someterse el texto aprobado por el Congreso a la sanción regia. El artículo 90.2 de la CE, en efecto, determina que el proyecto no puede ser sometido al Rey para sanción *cuando el Senado lo haya vetado o enmendado* y hasta que el Congreso se pronuncie sobre el veto y las enmiendas. Por tanto, y puesto que el Senado dispone de un plazo límite para vetar o enmendar, el transcurso de dicho plazo sin que la Alta Cámara haya hecho uso de sus facultades debe considerarse como uno de los dos presupuestos (el otro sería la aprobación sin modificaciones del proyecto dimanante del Congreso) de la sanción. La actitud del Senado resultaría, además, inconstitucional. Como reconoce la Norma supletoria de la Presidencia de esa Cámara de 14 de febrero de 1984 (3), el plazo es imperativo y así lo disponen también los artículos 106 y 118 del Reglamento de la Asamblea (RS). Precisamente, y para garantizar el respeto del plazo constitucionalmente arbitrado, el apartado 4.º de la aludida Norma dice que, a tal propósito, «podrá fijarse el tiempo

(3) Norma supletoria de la Presidencia del Senado para la ordenación del debate, dictada el 14 de febrero de 1984 (BOCG/S-I núm. 66, de 28 de febrero de 1984), a fin de dar cumplimiento al artículo 90.2 de la CE en la tramitación del proyecto de ley orgánica del derecho a la educación.

máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo entre las intervenciones previstas», y que, «agotado dicho tiempo, se procederá a realizar las votaciones que quedaren pendientes».

3. Procedimientos legislativos especiales

A) APROBACIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS.

Compete a la Mesa del Congreso determinar, teniendo presente el elenco de materias contenido en el artículo 81.1 de la CE, cuándo un proyecto o una proposición han de serlo de ley orgánica y deben, por tanto, tramitarse de modo especial (art. 130 del RC). Habida cuenta de la mayoría absoluta constitucionalmente requerida para la aprobación por el Congreso de esta clase de leyes (art. 81.2 de la CE), no parece ocioso pensar que el Gobierno, disconforme con la resolución de la Mesa y eventualmente perjudicado por ella, decidiera recurrir en conflicto al Tribunal Constitucional (art. 73 de la LOTC). En el mismo supuesto, a los Grupos de oposición les cabe el recurso de inconstitucionalidad en las vías previa y principal.

La exigencia constitucional de aprobación por mayoría absoluta se refiere a la «votación final sobre el conjunto del proyecto» (art. 81.2 de la CE) y no, pues, a la de sus preceptos singularmente considerados. De no conseguirse la mayoría absoluta, el texto vuelve a Comisión para nuevo Dictamen, y si, de retorno al Pleno, no obtuviera esa mayoría se entiende rechazado (art. 131.2 y 3 del RC).

La posición del Senado en este procedimiento es todavía más débil por el carácter de decisión prejuzgada que revisten los proyectos de ley orgánica aprobados en el Congreso por mayoría absoluta. Una ojeada a las numerosas e importantes materias objeto de reserva de ley orgánica produce una contundente impresión negativa sobre la posición senatorial. En ninguna de esas materias se ha exigido a la Cámara Alta que se pronuncie cualificadamente.

Ahora bien, el Reglamento del Congreso, aplicando certeramente el artículo 81.2 de la CE, ha dispuesto que en los proyectos de ley orgánica vetados por el Senado «la ratificación del texto inicial y consiguiente levantamiento del veto requerirá *en todo caso* (o sea, aunque hayan transcurrido dos meses desde la interposición del veto) el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara» (art. 132). A cambio, el mismo precepto determina, de manera muy rigurosa, que, cuando tales proyectos se devuelvan enmendados por la Cámara Alta, el texto resultante «será sometido a una votación de conjunto», debiendo ser igualmente

aprobado por mayoría absoluta, entendiéndose que, de otro modo, «quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas *todas* las enmiendas propuestas por el Senado».

B) APROBACIÓN DE LAS LEYES DE ARMONIZACIÓN.

Las leyes de armonización, previstas en el artículo 150.3 de la CE, sólo requieren ser aprobadas por mayoría simple en cada Cámara. Sin embargo, dado que, previamente, las dos Asambleas han de apreciar, por mayoría absoluta de cada una, la necesidad de que el Estado dicte una ley de esta especie (4), existe el peligro de una divergencia entre el contenido del texto sometido a autorización (aunque se halle redactado en términos amplios) y la ley resultante. De ahí que el artículo 168.3 del RC declare que «no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara», o sea, con el texto objeto de autorización y que contiene los criterios que ha de desarrollar la Ley (5). El Reglamento del

(4) La iniciativa para proponer que las Cortes aprecien la necesidad de dictar una Ley de armonización compete al Gobierno, a dos Grupos Parlamentarios del Congreso, a una quinta parte de los Diputados y a 25 Senadores (arts. 168.1 RC y 141.1 RS). Esta iniciativa se puede ejercer por el Gobierno ante el Senado en primer lugar, así como de manera autónoma por el Senado, sin tener que pronunciarse sobre un acuerdo previo del Congreso necesariamente (ello no obstante, en los dos únicos casos habidos hasta ahora, la iniciativa corrió a cargo del Gobierno, que la comunicó primero al Congreso; esta Asamblea, sin embargo, la aprobó con posterioridad al envío al Senado por el Gobierno de la comunicación de su iniciativa, que, en fin, aprobó la Alta Cámara después de que así lo hiciera el Congreso). Como resulta indispensable que las dos Asambleas realicen dicha apreciación por idéntica mayoría cualificada y no se ha dispuesto la intervención de ninguna comisión intercameral de conciliación, el rechazo de la que intervenga en segundo lugar provocaría el decaimiento de la propuesta, salvo que, a título de uso interpretativo, se pusiera en práctica el de una *navette* indefinida, lo que considero perfectamente constitucional (aunque lo más aconsejable es que el asunto se regule por el Reglamento de las Cortes Generales. Con esto quiero resaltar la posición parigual del Congreso y del Senado en el trámite parlamentario de la apreciación de la necesidad de dictar, por razones de interés general, una ley de armonización.

(5) En otro trabajo («La estructura bicameral de las Cortes Generales», en *Las Cortes Generales*, op. cit., p. 76), yo había sostenido la opinión de que «la apreciación de la necesidad de dictar una ley de armonización -y aun la aprobación de la ley misma, no obstante el silencio constitucional- requiere mayoría absoluta de cada Cámara». «En efecto -añadía-, parece absurdo que se exija una mayoría cualificada para la apreciación de la necesidad de dictar una ley de armonización y luego, a la hora de articular esa ley, que baste la mayoría simple; si tal se hiciera, podría producirse una divergencia entre el contenido del texto sometido a autorización... y el texto legislativo resultante: v., con parecidos argumentos, R. ENTRENA, en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 1638. De aceptarse estos argumentos, habrá que aceptar asimismo que la no aprobación (por mayoría absoluta) del texto de la ley en el Senado implica su no aprobación por las Cortes». Como se ve, en esa tesis latía la preocupación de impedir un desajuste entre la ley de armonización y los criterios adoptados en el trámite de su autorización previa. Esa misma preocupación ha llevado a F. SANTAOLALLA a escribir lo siguiente: «... en la segunda ocasión en que se ha aplicado el procedimiento del artículo 150.3 de la Constitución, el Gobierno ha acompañado a su comunicación el texto del proyecto de ley de armonización. Con ello se ha ganado en buena técnica procedimental... Appreciar la necesidad de que se tramite una ley sin conocer su texto puede ser arriesgado, ya que cabe una distinta interpretación sobre los "criterios" presentados por el Gobierno y, en consecuencia, una honda discrepancia sobre si el proyecto de ley que ha de presentarse *a posteriori* responde o no a los "criterios" previamente

Senado no preceptúa nada similar, pero parece obvio que la situación es la misma que en el Congreso, ya que de otra manera se vulneraría el trámite de autorización del artículo 150.3 de la CE, que tiene carácter previo y necesita de mayoría absoluta en cada Cámara. Consecuentemente, el Senado no puede vetar el proyecto armonizador, pues el veto entraría en contradicción con el anterior pronunciamiento de las Cortes; en cambio, podría, claro está, enmendar todos y cada uno de los artículos del proyecto, siempre que tales enmiendas no contradijeran el contenido del texto previamente autorizado. En hipótesis, al menos, son plenamente concebibles controversias entre ambas Cámaras acerca del alcance «contradictor» de uno o varios preceptos de un proyecto de ley de armonización; controversias que habrían de sustanciarse por la vía de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (arts. 56.3 y 73 de la LOTC).

C) EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS.

En aras de la brevedad, destaquemos únicamente los aspectos más relevantes de este procedimiento especial.

Digamos, en primer lugar, que la iniciativa consistente en la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos atañe en exclusiva al Gobierno, correspondiendo a las Cortes su examen, *enmienda* y aprobación, según reza el artículo 134.1 de la CE, el cual detalla significativamente la competencia parlamentaria enunciada genéricamente por el artículo 66.2. El proyecto citado ha de enviarse al Congreso, al menos, tres meses antes de la expiración de los Presupuestos vigentes, los que se entenderán automáticamente prorrogados si transcurrido ese plazo no se hubieran aprobado los nuevos y hasta que ello se produzca (art. 134.3 y 4). Los Reglamentos de las Cámaras otorgan al proyecto presupuestario prioridad absoluta de tramitación (arts. 133.2 del RC y 148.1 del RS).

El nuevo Reglamento del Congreso organiza el debate presupuestario en tres lecturas. La primera tiene lugar en el Pleno de la Asamblea a fin de fijar «las cuantías globales de los estados de los Presupuestos»; la segunda se celebra en Comisión en torno «al articulado y al estado de autorización de gastos», y la tercera se produce nuevamente en el Pleno, «diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus Secciones» (art. 134.1, 2

aprobados» («Crónica parlamentaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 4, 1982, p. 209).

Hoy entiendo que la solución aportada por el artículo 168.3 RC es la más conforme con la interpretación que se debe dar al artículo 150.3 de la CE, que ha de considerarse desde la perspectiva del principio del Estado democrático del artículo 1.1, en virtud del cual ha de restringirse al máximo la cualificación de las mayorías precisas para la aprobación de las leyes, lo que demanda una explícita mención constitucional (cfr. SS. del TC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21, y 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2), de modo que las leyes de armonización sólo requieren mayoría simple.

y 4 del RC). Así, la primera lectura discurre necesariamente en el Pleno de la Cámara independientemente de que se hayan formulado o no enmiendas a la totalidad (enmiendas que, en virtud de la reserva de iniciativa establecida por el artículo 134.1 de la CE en beneficio del Gobierno, no pueden ser, a mi juicio, de texto alternativo, sino de devolución).

Disponen los artículos 133.3 del RC y 149.2 del RS que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto sólo sean admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección. Añade el artículo 133.4 del RC que si tales enmiendas implican minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, lo que me parece contrario al artículo 134.1 de la CE, precepto que, en su expresividad, impide la denegación liminar de la facultad que confiere. Es cierto, en efecto, que el artículo 134.6 de la CE determina que «*toda... enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios*» habrá de contar con la aquiescencia gubernamental, pero se refiere a los Presupuestos a la sazón en vigor, no al proyecto presupuestario, como confirman, además de los ya aludidos artículos 133.3 del RC y 149.2 del RS y el número 1 del artículo 134 de la CE, el número 5 de este propio artículo 134, en virtud del cual, una vez aprobados los Presupuestos, sólo el Gobierno «podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario».

Por otra parte, si, en el Senado, «una enmienda implicase la impugnación completa de una Sección se tramitará como una propuesta de veto» (art. 149.1 del RS), de modo que su adopción requeriría el acuerdo de la mayoría absoluta de la Cámara (art.122.1 del RS).

En fin, ni el Gobierno, en la redacción del proyecto presupuestario, ni las Cámaras, mediante enmiendas introducidas a lo largo de los debates de la Ley de Presupuestos, están habilitados para crear tributos; únicamente cabe que modifiquen los ya existentes cuando así lo autorice una ley tributaria sustantiva previa, entendiéndose por tal «cualquier Ley ('propia' del impuesto o modificadora de éste) que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria», según se expresa en la STC 27/1981, de 20 de julio. Tampoco les es posible, al Gobierno y a las Cortes, alterar el importe de los créditos destinados a la amortización e intereses de la Deuda Pública legalmente previstos, automáticamente incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos, salvo, naturalmente, que se hubiera modificado la ley de emisión (art. 135.2 de la CE).

D). LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN Y REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

a) *Los proyectos estatutarios íntegramente tramitados como proyectos de ley orgánica.*

De acuerdo con el artículo 146 de la CE, la iniciativa legislativa estatutaria –consistente en la presentación de proyectos de Estatuto de Autonomía ante la Mesa del Congreso– compete, cuando el *iter* autonómico sigue el proceso descrito en los artículos 143 y 144, a órganos especiales, constituidos únicamente a ese propósito, cuya naturaleza es la de órganos auxiliares de las Cortes, por lo que hay que reputarles órganos del Estado-aparato. Tales órganos son los siguientes: 1.º «Una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas», en los casos contemplados en los artículos 143.1 y 144 a); y 2.º Una asamblea formada por los miembros de los respectivos Ayuntamientos, más el Diputado y los dos Senadores correspondientes en los casos de Melilla y Ceuta, según parece la interpretación más correcta del juego combinado de los artículos 144 b), 146 y D.T. 5.ª y siempre que las Cortes no acuerden el texto estatutario directamente, sin intervención de la referida asamblea (6).

Pues bien, toda la primera mitad de la fase central del procedimiento legislativo estatutario en las Cortes discurre en el Congreso, Cámara que es la única que se relaciona con las asambleas redactoras (7). Aquí, la subordinación senatorial frente al Congreso se debe a la secundariedad de su posición en el procedimiento legislativo general o común, agravada, además, en el de adopción de las leyes orgánicas (8).

El proceso autonómico tiene connotaciones específicas en el caso de Navarra (D.A. 1.ª y, *a sensu contrario*, D.D. 2 I CE), reflejadas en el uso por el Gobierno de la Nación de su iniciativa legislativa para –previo acuerdo con la Diputación Foral de aquel territorio– presentar al Congreso un proyecto de ley orgánica de actualización del régimen navarro privativo (9).

(6) En el artículo 144 se contemplan estas leyes orgánicas: a) la que autoriza la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supera el de una provincia y carece de «entidad regional histórica» (v. la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, que autoriza la constitución de la CA de Madrid); b) la que recoge el Estatuto de esa Comunidad Autónoma; c) la que autoriza un Estatuto para un territorio no integrado en la organización provincial y la que contiene dicho Estatuto; d) la que otorga directamente un Estatuto a un territorio no integrado en la organización provincial, y e) la que sustituye la iniciativa de las Corporaciones locales prevista en el artículo 143.2.

(7) Cfr. artículos 1 de las Normas Reglamentarias sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía (NREA) (BOCG/CD-H, 8 de junio de 1979) y 136 RC.

(8) Lo propio cabe decir sobre la aprobación de las leyes orgánicas de autorización o de concesión directa de Estatutos citadas en la nota 6.

(9) Cfr. preámbulo de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

b) *Los proyectos estatutarios tramitados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151.2 y en la D.T. 2.ª de la Constitución.*

La iniciativa legislativa estatutaria pertenece también a otros órganos especiales, de carácter asambleario e índole estatal (su naturaleza jurídica es, pues, idéntica a la de las asambleas previstas en el art. 146). Estas asambleas se hallan compuestas por «todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones (o sea, en las provincias) comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno» (art. 151.2-1.º) (10). Una vez elaborado el proyecto de Estatuto, éste se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual dispone de un plazo de dos meses al objeto de examinarlo «con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva» (art. 151.2-2.º) (11). De no producirse tal acuerdo, el texto se tramita como proyecto de ley orgánica (art. 151.2-5.º, *in initio*, en relación con el 81.1), igual, entonces, que los elaborados conforme al artículo 146. Tanto si el texto definitivo del proyecto ha sido fruto del acuerdo en cuestión como si, en otro caso, dimana de las Cortes Generales, debe someterse a referéndum (art. 151.2-3.º y 5.º) (12). Si el referéndum arroja un resultado favorable al texto acordado entre la Comisión Constitucional y la delegación asamblearia, «los Plenos de ambas Cámaras *decidirán* sobre el texto mediante un voto de ratificación»; lo mismo sucede en el supuesto de que, no habiéndose llegado al repetido acuerdo, el proyecto elaborado por las Cortes fuera refrendado positivamente por los electores (art. 151.2-4.º y 5.º). A su vez, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOR), dispone que, en la eventualidad contemplada en el artículo 151.3 de la CE, «el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales *a los solos efectos* de su adaptación al nuevo ámbito territorial» (art. 9.2-2.º) (13).

(10) Además de por su composición (menos *territorial* que la ideada por el art. 146), estas Asambleas se distinguen de las del artículo 146 en que, de una parte, y en los supuestos contemplados en la disposición transitoria segunda, son convocadas, «a los solos efectos» de elaborar el proyecto estatutario, por los órganos colegiados preautonómicos y no por el Gobierno, y, de otra, en que sobre dicho proyecto ha de recaer la conformidad de la mayoría absoluta de los asamblearios.

(11) El procedimiento singular que siguen los proyectos estatutarios en la comisión Constitucional del Congreso se halla actualmente regulado en los artículos 137 a 143 RC, que recogen el establecido con anterioridad en los artículos 3 a 8 NREA.

(12) Los llamados a pronunciarse son los cuerpos electorales «de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto», o sea, órganos provinciales y no estatales.

(13) El artículo 151.3 de la CE establece que «*da* no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada». Los requisitos que, entonces, exige la LOR (art. 9.2-1.º y 2.º) son: «que dichas restantes provincias sean limitrofes» y «que se decida continuar el proyecto estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los parlamentarios correspondientes a las

Según acabamos de constatar, en la tramitación de esta clase de proyectos estatutarios la posición del Senado resulta todavía más marginal –hasta devenir insignificante– que la que ocupa en la de los proyectos del artículo 146. El protagonismo es aquí de la Comisión Constitucional del Congreso (o del Pleno de dicha Cámara, en el supuesto de que la tramitación parlamentaria de un proyecto haya de realizarse como la de un simple proyecto de ley orgánica por no haberse logrado el preceptivo acuerdo entre comisionados y delegados), de la delegación de la asamblea proponente (en la que, sin duda, puede haber algún Senador) y de los electores de las provincias concernidas. Pero, sobre todo, la Constitución, desairadamente, pone a la Cámara de representación territorial ante un hecho consumado cuando requiere su pronunciamiento acerca de un texto previamente acordado por la Comisión congresual y la delegación asamblearia, luego refrendado de modo favorable por los cuerpos electorales provinciales y posteriormente ratificado y aprobado con mayoría absoluta por el Pleno del Congreso.

Notemos igualmente que: 1.º Por imperativo constitucional, el contenido del proyecto de Estatuto acordado por la Comisión y la delegación es inmodificable tanto por el Pleno del Congreso como por el del Senado, que, tras el referéndum, han de aceptarlo o rechazarlo en bloque (14). 2.º La ratificación, y consiguiente aprobación, o el rechazo precisan, desde luego, la mayoría absoluta del Congreso (15). Puesto que no caben enmiendas, el rechazo en bloque del Senado supone un veto a un proyecto de ley orgánica,

provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto» (un nuevo órgano, pues, distinto del considerado en el art. 151.2-1.º, aunque, como éste, de carácter estatal).

De otro lado, la LOR, en un precepto de dudosa constitucionalidad por la problemática interpretación extensiva que efectúa del artículo 144, c), de la CE, determina que, previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151.1, las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrían sustituirla «siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno». Este precepto (art. 8.4, II y III) fue introducido en la LOR por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre («BOE» del 24), cuya DT permitía aplicarlo retroactivamente; como se aplicó, a través de una auténtica chapuza jurídica, por la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre («BOE» del 24), de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica.

(14) Véase la resolución de la Presidencia del Congreso de 27 de noviembre de 1979, relativa al procedimiento para la ratificación por el Pleno de los proyectos de Estatutos de Autonomía (RPCEA) (BOCG/CD-H, 28 de noviembre de 1979), el artículo 144 RC, las normas interpretativas de la Presidencia del Senado de 5 de diciembre de 1979, relativas a la ratificación de los Estatutos de Autonomía prevista en el artículo 151.2-4.º de la CE (BOCG/S-I, 7 de diciembre de 1979), y el artículo 143.2 RS.

No cabe duda que las Cortes poseen la facultad de rechazar el texto estatutario, tanto en esta eventualidad como en las previstas en los artículos 151.2-5.º de la CE y 9.2-2.º de la LOR. Otra cosa sería incompatible con el artículo 66.2 constitucional («las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado»), con la expresa voluntad del constituyente y con la dicción misma del artículo 151.2-4.º, suficientemente clara («decidirán»).

(15) Véase el apartado 3.º RPCEA. En cambio, el artículo 144 RC no especifica tal requisito, quizá por considerarlo innecesario.

de manera que su levantamiento por el Congreso requiere siempre (aunque hayan transcurrido dos meses desde su interposición) la aludida mayoría cualificada (art. 132-1.º del RC) (15 bis).

c) *El procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía.*

Por lo que atañe, en primer lugar, a la iniciativa de reforma, la Constitución remite su regulación a los diferentes Estatutos (arts. 147.3 y 152.2), los cuales, aun reconociendo capacidad para *promover* esa iniciativa, según los casos, a los órganos superiores autonómicos (y, a veces, a un cierto número de municipios), al Gobierno nacional o a las Cortes Generales (16), siempre prescriben la aprobación de la propuesta por la Asamblea de la Comunidad Autónoma y, en alguna ocasión, también por el electorado del territorio, de suerte que, en definitiva, Asamblea y electorado comunitarios son los órganos a quienes compete la iniciativa de reforma estatutaria.

En segundo lugar, los proyectos reformadores han de tramitarse como proyectos de Ley orgánica (17), tramitación en la cual la posición particularmente subordinada del Senado nos es conocida, pero que aquí resulta todavía más precaria, puesto que ya en los Estatutos adoptados según el artículo 146 anteceden a la intervención senatorial la de la Asamblea autonómica (con mayoría cualificada) y la del Congreso (con mayoría absoluta) (18). Sin embargo, tal posición aún puede empeorar y asemejarse a la que genera el

(15 bis) En otro orden de cosas, conviene decir que, en el supuesto de iniciativa estatutaria contemplado en el artículo 146 de la CE, el control de legalidad operado por la Mesa del Congreso genera dos consecuencias: si concluye positivamente, el texto se tramita como proyecto de ley orgánica; si negativamente (por haber obviado sus redactores algún trámite constitucionalmente requerido o por adolecer el proyecto de algún defecto de forma), se comunica tal circunstancia a la Asamblea redactora a fin de que corrija las deficiencias observadas (art. 136 RC). En el supuesto de iniciativa estatutaria regulado en el artículo 151.2-1.º de la CE, ocurre lo mismo, salvo que el control culmine de modo positivo, ya que entonces el proyecto se tramita por el singular procedimiento previsto en el artículo 151.2, apartados 2.º y siguientes de la CE y 137 y siguientes RC. En ambos supuestos, la decisión de la Mesa adviene inapelable, no siendo residenciable ante el Tribunal Constitucional (art. 59 de la LOTC, *a sensu contrario*); por contra, no existe aquí trámite de toma en consideración.

(16) Todos los Estatutos otorgan a «las Cortes Generales» la facultad de promover la iniciativa de reforma estatutaria, esto es, de instar, a través de un proyecto de reforma depositado ante la Mesa del Parlamento comunitario, el ejercicio por tal Asamblea de la iniciativa legislativa reformadora, la cual, de aprobarse, conduciría al proyecto ante la Mesa del Congreso. Parece improbable que las Cortes hagan uso de facultad semejante; sin embargo, no hay razón alguna para considerar que la misma no deba utilizarse en régimen de bicameralismo perfecto.

(17) Resulta extraño que el artículo 152.2 no lo haya dispuesto expresamente así, cuando el artículo 147.3 lo dispone de forma clara; de todos modos, esto no significa que el artículo 152.2 venga a derogar singularmente (para los Estatutos adoptados *ex art.* 151.2) el artículo 147.3 en este punto, ya que el artículo 81.2 no admite distinciones, como bien ha comprendido el artículo 145 RC.

(18) Cfr. artículos 56.2 del Estatuto de Asturias; 57.1, *b*), del de Cantabria; 42.2 y 43 del de La Rioja; 55.2 y 3 del de Murcia; 61.2 del de la Comunidad Valenciana; 61.2 y 62 del de Aragón; 63.1 del de Canarias; 43-2.º del de Castilla-León; 54, *b*), del de Castilla-La Mancha; 71.2 de la LORAFNA; 63.2 y 3 del Estatuto de Extremadura; 68.2 del de Baleares, y 64.1 del de Madrid.

artículo 151.2-4.º de la CE. En efecto, el artículo 152.2 exige referéndum cuando se trate de reformar Estatutos aprobados de conformidad con lo previsto en el artículo 151.2, quedando al arbitrio de cada Estatuto la cuestión de si el referéndum se ha de celebrar en la fase introductoria o en la fase decisoria (tras la aprobación de la reforma por las Cortes) del procedimiento legislativo (19). De celebrarse en la fase introductoria (20), el Senado habrá de pronunciarse sobre un texto totalmente prejuzgado por el Parlamento autónomo, por el electorado comunitario y, con mayoría absoluta, por el Congreso de los Diputados (21). Por último, la posición de la Cámara Alta alcanza la subordinación máxima en la tramitación de aquellos proyectos de reforma que tengan por objeto la incorporación o la segregación de territorios (22).

(19) A mi juicio, el referéndum nunca puede ser posterior a la entrada en vigor de la ley orgánica de reforma, ya que si no tendría carácter abrogatorio, lo que habría que reputar de inconstitucional y absurdo. Véanse, no obstante, los problemas que en este orden suscita la lectura de los artículos 46.1, *d*), y 47.2 del Estatuto del País Vasco; 56.1, *b*), y 3 del Estatuto de Cataluña; 56.1, *b*), y 3 del de Galicia, y 74.1, *b*), y 3 del de Andalucía.

(20) El Estatuto del País Vasco dispone que, «cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los territorios históricos, se podrá proceder de la siguiente manera: *a*) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco. *b*) Consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales. *c*) Si... ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convocará... un referéndum sobre el texto propuesto. *d*) Finalmente se requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica» (artículo 47.1). De manera virtualmente idéntica, los artículos 57 del Estatuto de Cataluña, 57 del de Galicia y 75 del de Andalucía.

(21) No debe olvidarse, por otra parte, que los Estatutos aprobados mediante el procedimiento del artículo 146 también podrían exigir que su reforma requiriera el trámite del referéndum (artículo 147.3).

(22) Por la simple razón de que el procedimiento es mucho más largo y plural: cfr. la DT 7.ª del Estatuto de Castilla-León y los artículos 58 del Estatuto de Cantabria y 44 del de La Rioja.

Otros supuestos singulares de incorporación de territorios son los siguientes:

a) El artículo 47.2 del Estatuto del País Vasco determina que «en el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución (supuesto de integración de Navarra en la C A del País Vasco), el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos por el artículo 46 (del propio EPV) se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso...», etc.

b) Dice la DT 8.ª del Estatuto de Castilla-León que «en el caso de que una ley orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad Autónoma..., tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha ley orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2.º de este Estatuto (ámbito territorial), con la mención expresa de la provincia incorporada». Pues bien, aprobado el ECL por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero («BOE» de 2 de marzo), se dicta la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo («BOE» del 2), por la que (según reza su denominación) se aplica el artículo 144, *c*), de la Constitución a la provincia de Segovia. En el artículo único de esta Ley se dispone que: «1. Por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144, *c*), de la Constitución, se incorpora la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, actualmente en curso» (*sic*). Pero como el artículo 144, *c*), alude a la sustitución de la iniciativa autonómica configurada por el artículo 143.2 (iniciativa que es anterior a la elaboración del proyecto estatutario por la asamblea a que se refiere el artículo 146 y a la tramitación parlamentaria del mismo), mal

E) EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE LA LEY DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (LFCI).

Además del procedimiento especial de aprobación de la LFCI, el artículo 74.2 de la CE regula la adopción de otras dos clases de decisiones por las Cortes. En el primer supuesto (previa autorización de las Cortes en la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales en una serie de materias: artículo 94.1 de la CE), el «procedimiento» se inicia por el Congreso, pero no se trata de un procedimiento legislativo *stricto sensu*, pues no desemboca en la aprobación parlamentaria de una Ley formal, que, en cambio, la Constitución requiere para autorizar la celebración de otro tipo de tratados (art. 93). En el segundo supuesto (autorización de las Cortes para la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas: artículo 145.2), el «procedimiento» se inicia en el Senado, concretándose en un simple acto de autorización, no en una Ley; lo que no quita para que, como en el supuesto anterior, el Reglamento del Senado regule este asunto dentro del título correspondiente al procedimiento legislativo, mientras que el Reglamento del Congreso, con mejor criterio, lo incluye en otro denominado «otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa».

Dicho esto, pasemos a ocuparnos de la tramitación parlamentaria de la LFCI. Esta tramitación presenta, ya de entrada, una especificidad notable: es el único caso en que la fase introductoria del procedimiento legislativo tiene lugar en el Senado. En teoría, la iniciativa legislativa puede ejercitarse por las dos Cámaras, por el Gobierno, por 500.000 electores (23) y por las Asambleas de las Comunidades autónomas. Sin embargo, está claro que, habida cuenta del carácter eminentemente técnico del texto de la Ley del Fondo, será el Gobierno quien, en la práctica, haga uso de la iniciativa (24); por lo que no es de extrañar que el artículo 140.1 RS diga que «los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presentarán ante el Senado», si bien esta disposición no puede entenderse como configuradora de una reserva de iniciativa en favor del Gobierno, lo que resultaría inconstitucional.

¿Puede aprobar la Alta Cámara enmiendas a la totalidad –de devolución o alternativas– frente al proyecto del Gobierno? En concreto, nada se ha cabe invocar ese precepto constitucional como fundamento de una ley posterior al Estatuto. En realidad, la Ley Orgánica 5/1983 no sólo carece de apoyatura en el artículo 144, c), sino –habida cuenta de la inexistencia de reserva formal de ley orgánica en nuestro ordenamiento (art. 81.1, taxativamente)– de toda apoyatura constitucional.

c) La ampliación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma andaluza en el peregrino supuesto contemplado en la DA 1.^a del Estatuto de Andalucía no precisa de reforma estatutaria.

(23) Cfr. artículos 87.3 de la CE y 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, *a sensu contrario*, respecto al ámbito material de esta clase de iniciativa.

(24) De forma similar se manifiesta RECODER, en GARRIDO FALLA y otros, *ob. cit.*, p. 793.

previsto al propósito en el Reglamento, el cual únicamente alude a las enmiendas (parciales) y a las propuestas de veto que cabe formular en relación a los textos procedentes del Congreso (art. 107), propuestas que son inteligibles, obviamente, sólo en el esquema de relaciones intercamerales del artículo 90.2 de la CE. De ahí que el artículo 140.1 RS, en su reenvío al 106, excluya la aplicación del citado precepto constitucional y, en consecuencia, tanto el plazo de dos meses (o de veinte días) que el mismo establece cuanto la técnica del veto. Pues bien: a mi juicio, el silencio reglamentario debe reputarse como una laguna. Quiero decir que caben enmiendas a la totalidad; y ello por la sencilla razón de que el Senado es una Cámara legislativa (artículo 66.1 y 2 de la CE) y la facultad de enmienda resulta inseparable de la cotitularidad de la función legislativa que la Constitución le confiere (25). Consecuentemente, los Senadores y los Grupos parlamentarios, que disponen de iniciativa legislativa, o, mejor dicho, de facultad para promover la de la Cámara *ex* artículo 108.1 RS, han de poseer igualmente la facultad de presentar enmiendas, puesto que, además, sólo mediante estos actos-propuesta resulta factible impulsar la facultad atribuida a la Cámara (26). De hecho, ya fueron admitidas y debatidas enmiendas de devolución en el procedimiento de adopción de la LFCI (Ley 7/1984, de 31 de marzo), aunque, indebidamente, se las llamara, en ocasiones, «propuestas de veto» (27) (28).

(25) Cfr. SPAGNA-MUSSO, emendamento, «Enciclopedia del Diritto», t. XIV, Milán, Giuffrè, 1965, p. 829.

(26) Esta distinción entre la facultad de la Asamblea y la de sus miembros persigue el objetivo de separar la naturaleza de ambas: la primera es el correlato de la potestad legislativa del órgano; la segunda es, como la iniciativa legislativa, un simple acto-propuesta (cfr. SPAGNA-MUSSO, *ib.*, loc. cit., que, sin embargo, no considera a las enmiendas de totalidad con texto alternativo verdaderas enmiendas, sino actos de iniciativa legislativa concurrente).

(27) Véase el BOCG/S-II, núm. 22, b), de 15 de septiembre de 1983. El informe de la ponencia decía: «al proyecto han sido presentadas tres enmiendas a la totalidad o propuestas de veto... La ponencia no entra en el examen de estas enmiendas por considerar que debe ser la Comisión quien se pronuncie sobre las mismas»: *ibidem*, núm. 22 (c), de 10 de octubre de 1983. Para la discusión de tales enmiendas en el Pleno, véase DSS núms. 34 y 35, de 8 y 9 de noviembre de 1983.

(28) Escribe PRIETO SANCHÍS: «Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación Interterritorial», *Revista de las Cortes Generales* núm. 1, 1984, pp. 137-8, que «resulta muy discutible la aceptación de estas enmiendas de devolución del texto. En primer lugar, porque los criterios del Gobierno en la distribución del Fondo pueden ser, sin duda, discutidos y enmendados, pero la existencia misma del Fondo viene impuesta por la propia Constitución, que expresamente atribuye a las Cortes Generales la distribución de los recursos. En segundo término, porque la devolución del proyecto impide que continúe su tramitación parlamentaria, es decir, impide su examen por parte del Congreso de los Diputados, donde tal vez los criterios del Ejecutivo hubiesen sido mejor acogidos. De ese modo resultaría imposible constatar la disparidad de criterios entre ambas Cámaras, y con ello sería, asimismo, inviable la constitución de la Comisión Mixta, lo que parece contrario al mandato del artículo 74.2.^o No obstante, y como solución alternativa, de aceptarse la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución y siempre que las mismas tuviesen éxito, creo que el Gobierno estaría perfectamente legitimado para someter el mismo proyecto al Congreso, pues éste sería el único modo de constatar las diferencias entre ambas Cámaras y de constituir en último término la Comisión Mixta».

Ahora bien, estos argumentos carecen de consistencia. Una enmienda de devolución no atenta contra la existencia del Fondo, sino contra su concreta articulación en un determinado proyecto,

Sin embargo, no se pueden ocultar las repercusiones de semejante solución en el plano de la forma de gobierno. Si el Congreso acepta una enmienda de totalidad contra un proyecto del Gobierno, el Presidente de éste seguramente se vería obligado a plantear la cuestión de confianza, o procedería a hacer uso de la disolución, o, simplemente, presentaría su dimisión al Rey. En cambio, si una enmienda a la totalidad es asumida por el Senado, el Presidente sólo tendría dos opciones: bien disolver, bien allanarse y aportar otro texto. De encontrarse la Alta Cámara únicamente compuesta por Senadores comunitarios y resultando entonces, lógicamente, una Asamblea no disoluble, su facultad de enmienda a la totalidad en este punto le daría una fuerza considerable.

Dispone el artículo 140.2 RS que el dictamen de los proyectos del Fondo compete a una Comisión Mixta integrada por la de Autonomías y Organización y Administración Territorial y la de Presupuestos (29). Una vez aprobados por el Pleno tales proyectos, se da traslado de los mismos al Congreso (arts. 140.3 y 138.3 RS). El Reglamento congresual no contiene previsión alguna específica sobre la tramitación de estos textos, por lo que las reglas aplicables son las del procedimiento legislativo ordinario. En la práctica habida hasta el presente, la Comisión legislativa competente en dicha Cámara ha sido la de Presupuestos, debatiéndose primero, en trámite plenario de totalidad, y puesto que se trataba de un proyecto gubernamental, no sólo enmiendas de texto alternativo, sino también de devolución. De haberse aprobado una enmienda devolutiva, ¿se hubiéra tenido que proceder a la constitución de la Comisión Mixta del artículo 74.2 o el proyecto debería darse por rechazado? Sin duda, lo primero. En efecto, aunque resulta perfectamente concebible que en la fase introductoria del procedimiento legislativo una Cámara sirva de tamiz liminar de los proyectos (mediante su aceptación o devolución) y de las proposiciones (tomándolas o no en consideración), no cabe en nuestro sistema que en la fase decisoria se deje al exclusivo arbitrio de una Asamblea la determinación sobre la vida parlamentaria de un proyecto, porque ello supondría eliminar la facultad constitucional de la otra Asamblea de pronunciarse, *en caso de discrepancia*, acerca del texto que con miras conciliatorias redacte la Comisión Mixta. En el supuesto que

de igual manera que el rechazo de un proyecto de *habeas corpus* no supone abogar por las detenciones arbitrarias. Ciertamente, la devolución del proyecto del Fondo impediría que el Congreso se pronunciase sobre él, así como imposibilitaría la eventual creación de la Comisión Mixta del artículo 74.2; mas lo propio sucedería si el Congreso aceptara una enmienda de devolución contra cualquier otro proyecto, esto es, no lo conocería el Senado. Es más: el Congreso, al resultar la Asamblea que examina en primer lugar todos los proyectos y proposiciones (excepto, precisamente, el del Fondo), es el centro de decisión formal de la viabilidad parlamentaria de los mismos. Y a nadie se le ocurre afirmar que la adopción congresual de una enmienda devolutiva implica una vulneración del artículo 90.2 de la CE por impedir el pronunciamiento del Senado.

(29) Para la composición de la Mesa de la Comisión Mixta, véase el DSS núm. 26, de 28 de septiembre de 1983, p. 2.

estamos considerando, la tarea de esta Comisión no consistiría en resolver una contradicción radical entre una Cámara partidaria de un texto y otra contraria a cualquier texto, porque esta segunda posición sería inconstitucional, ya que, desde luego, el Fondo viene configurado en la Constitución con carácter indispensable, y además porque ya sabemos que una enmienda devolutiva no implica como tal una actitud semejante; sino que la contradicción a solventar se daría respecto a un mismo texto, juzgado por unos positivamente y por otros, en bloque, de forma negativa en el *iter* de la necesaria regulación del Fondo, de modo que la labor de los Comisionados tendría por objeto ofrecer un texto capaz de generar el acuerdo de las dos Asambleas, o sea, susceptible de ser votado afirmativamente por la mayoría de cada una. Cuando la enmienda a la totalidad adoptada por el Congreso fuese de texto alternativo, la intervención de la Comisión Mixta se revelaría aún más obligada.

Por consiguiente, la intervención de la Comisión Mixta dispuesta por el artículo 74.2 de la CE se producirá bien cuando el Congreso apruebe enmiendas totales, bien cuando introduzca modificaciones parciales en el texto recibido del Senado.

De la Comisión Mixta ha de salir un texto de conciliación que debe ser primero votado (en bloque, directamente) por la Alta Cámara, puesto que la decisión final compete al Congreso (así lo dispone el art. 138.5 RS, que ordena dar cuenta de la votación al Congreso). Al respecto, se nos plantean las siguientes hipótesis: 1.^a, el Senado aprueba, por mayoría simple, el texto de la Comisión, el cual obtiene, como mínimo, igual asentimiento del Congreso: el proyecto pasa entonces a la sanción regia; 2.^a, el texto aprobado por el Senado no obtiene la mayoría requerida en el Congreso: entonces el Congreso debe manifestarse acerca de su propio texto, el cual habrá de aprobarse por mayoría absoluta, entendiéndose rechazado en otro caso. Si, a causa de la adopción anterior de una enmienda de devolución, no existiera un texto congresual, la no aprobación del de la Comisión implicaría el fin del procedimiento legislativo sin más requisitos, y 3.^a, el Senado no aprueba el texto de la Comisión: el Congreso puede, no obstante, darle su apoyo por mayoría absoluta, con lo que pasaría a la sanción del Rey. Imaginemos que no se logra dicha mayoría: ésta sería necesaria para que el Congreso aprobase su primitivo texto, quedando cancelado el procedimiento legislativo de otro modo (y lo mismo si no existiera el texto congresual).

F) COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA.

Según establece el artículo 75.1 de la CE, las Cámaras funcionan en Pleno y por Comisiones, correspondiendo a éstas dictaminar los proyectos y proposiciones para su adopción definitiva por aquél. Sin embargo, con miras

a descentralizar, por razones de economía procesal, el procedimiento legislativo, el Pleno puede delegar en las Comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones que no sean de reforma constitucional, de leyes orgánicas y de bases y de Presupuestos Generales del Estado, ni conciernan a cuestiones internacionales (art. 75.2 y 3).

Mas ocurre que la regulación de esta materia por el Reglamento del congreso resulta contraria a la Constitución. En efecto, según el artículo 148.1 RC, «el acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, *se presumirá* para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables...», en tanto que la redacción del artículo 75.2 de la CE en modo alguno permite semejante presunción «*ope legis*» (30). Tampoco resulta acorde con el texto constitucional el artículo 149.1 RC, que establece que el pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación de tales proyectos o proposiciones en las sesiones en que, como consecuencia de la formulación de enmiendas a la totalidad o por tratarse del trámite de la toma en consideración, se haya de celebrar un debate plenario sobre los mismos. «En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo». Frente a estos limites, el artículo 75.2 de la CE permite que el Pleno pueda recabar *en cualquier momento* el debate y votación de cualquier proyecto o proposición que haya sido objeto de delegación (31).

En el Senado, el artículo 130 del Reglamento se acomoda perfectamente a las previsiones constitucionales. Dicho Reglamento dispone, además, que «si se presentase alguna propuesta de veto y fuese aprobada en Comisión, para su ratificación o rechazo deberá ser convocado el Pleno del Senado». Esto quiere decir, *a sensu contrario*, que las Comisiones delegadas de la Alta Cámara pueden introducir enmiendas en los textos procedentes del Congreso sin que tal circunstancia obligue a intervenir al Pleno (sin perjuicio, naturalmente, de la facultad avocatoria de éste).

Por último, a tenor del artículo 149.2 RC, «las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieran sido vetados o enmendados por el Senado,

(30) Cfr. F. SANTAOLALLA: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, página 238, el cual entiende que «es, cuando menos, dudosa la constitucionalidad de este sistema de delegación automática», requiriéndose, a su juicio, «un acuerdo de las Cámaras al respecto» y no presunciones, ya que la Constitución (art. 79.2) exige que los acuerdos de las Asambleas sean expresos y por votación. No obstante —informa este mismo autor—, en la práctica habida durante la segunda legislatura se ha rectificado el precepto reglamentario al someterse a previa «ratificación» plenaria los acuerdos de delegación (*ibidem*).

(31) Cfr. F. SANTAOLALLA, *ib.*, pp. 238-9.

siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara».

G) TRAMITACIÓN EN LECTURA ÚNICA.

Los Reglamentos de las Cámaras contemplan la eventualidad de que los proyectos o proposiciones *cuya naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita* sean aprobados en lectura única por el Pleno, sin necesidad de estudio y dictamen previos de una Comisión legislativa (arts. 150 RC y 129 RS). La propuesta compete a la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, y la decisión al Pleno. Adoptado por éste el acuerdo, se procede a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, con turnos a favor y en contra y fijación de su posición por los respectivos Grupos parlamentarios. No hay, pues, enmiendas a discutir, aunque en el Senado se admiten propuestas de veto.

Pero también aquí nos encontramos con un precepto reglamentario de dudosa constitucionalidad. El artículo 129.4 RS dispone que, «en el caso de que el Proyecto o Proposición de que se trate no sea aprobado por el Senado o no alcance la mayoría exigida según la naturaleza del Proyecto, *se considera rechazado por la Cámara*, comunicándolo así el Presidente del Senado al Congreso de los Diputados, a los efectos correspondientes». Ahora bien, este rechazo debe producirse por mayoría absoluta, si se quieren respetar los términos del artículo 90.2 de la CE, y aun entonces no se ve cómo se podría cumplir la exigencia constitucional de motivación, puesto que en el artículo 90.2 no se contempla un mero «rechazo», sino un veto.

H) REVISIÓN Y REFORMA CONSTITUCIONALES.

La Constitución distingue, con arreglo a criterios materiales, dos procedimientos de reforma, graduando la dificultad de su ejercicio. Los titulares de la iniciativa son el Gobierno, las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 166 de la CE). La iniciativa parlamentaria se ve aquí especialmente restringida, debiendo ir suscritas las proposiciones congresuales por dos Grupos parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados y las senatoriales por 50 Senadores no pertenecientes al mismo Grupo parlamentario (arts. 146.1 RC y 152 RS).

El procedimiento más agravado, regulado en el artículo 168 de la CE, se dirige a la revisión total de la Constitución o a una parcial atinente a cualquier aspecto del título preliminar (arts. 1-9), de la sección 1.^a del capítulo II del título I («De los derechos fundamentales y de las libertades públicas»: arts. 15-29) o del título II («De la Corona»: arts. 56-65). Cuando la reforma afecte a materias diferentes de las señaladas, los proyectos o proposiciones en que se concrete siguen un procedimiento menos severo.

Desde el punto de vista de nuestra estructura parlamentaria dual, el Senado actúa como una segunda Cámara en el procedimiento de reforma constitucional del artículo 167 y en régimen de virtual bicameralismo perfecto en el procedimiento del artículo 168. En efecto, en materia de reforma constitucional el Senado ocupa una posición que, como mínimo, en el procedimiento menos agravado, cabe reputar de casi equiparable a la del Congreso; y ello porque se ha pretendido dotar a la Constitución de un elevado grado de rigidez. No obstante, puesto que la iniciativa senatorial sigue siendo heterónoma, el Congreso se halla en condiciones de desestimarla libremente.

La característica más relevante común a los métodos de reforma constitucionalmente establecidos radica en que el Congreso no está facultado para imponerla al Senado, al revés de lo que sucede con las leyes ordinarias. Veamos.

En el método del artículo 167 –a través del que cabe modificar, entre otras normas constitucionales, las relativas a la estructura y funciones de la Cámara Alta, a la organización territorial del Estado y al propio procedimiento de reforma–, el *iter* legislativo discurre, fundamentalmente, mediante estos trámites: 1.º El Congreso aprueba el proyecto reformador por mayoría de tres quintos y lo remite al Senado, Asamblea la cual –según se deduce de lo preceptuado en su Reglamento (arts. 154 a 156)– sólo puede formular enmiendas parciales al mismo; 2.º Cuando el texto aprobado por el Senado difiera del recibido del Congreso, se ha de constituir una Comisión intercameral paritaria, encargada de elaborar un texto de conciliación capaz de obtener una mayoría de tres quintos en cada Cámara; 3.º Si dicho texto no logra esa votación en el Senado pero consigue la mayoría absoluta, el Congreso, para que prospere la reforma, debe aprobarlo por mayoría de dos tercios; 4.º Obviamente, si no se alcanza la aludida mayoría senatorial, el proyecto quedaría rechazado, y 5.º Aprobada de esta guisa la reforma, será sometida a referéndum a solicitud de una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

En el método del artículo 168, la intervención de las dos Cámaras viene organizada como sigue: 1.º El Congreso aprueba, por mayoría de dos tercios, y en un debate que tiene lugar directamente en el Pleno, un proyecto de reforma constitucional y lo remite al Senado, que ha de aprobarlo (por idéntica mayoría) o rechazarlo en bloque, también directamente; en el supuesto de que lo rechace, el proyecto decae, pues no se ha dispuesto ningún mecanismo de conciliación; 2.º Aprobado el proyecto por las Cortes, éstas son disueltas; 3.º Las nuevas Cortes deciden sobre el proyecto de las anteriores con iguales procedimientos mayoría y (en caso de desestimación senatorial) efectos, y 4.º El Congreso debate el proyecto, primero en Comisión y luego en

el Pleno, y, si lo aprueba por la mayoría citada, lo remite al Senado, el cual puede enmendarlo artículo por artículo y, en suma, con la mayoría de dos tercios, fijar definitivamente su contenido (véanse arts. 147 RC y 158 y 159 RS), puesto que, paradójicamente, nada se ha previsto, constitucional o reglamentariamente, para resolver las discrepancias entre los textos de las dos Cámaras. Lo que supone una contradicción mayúscula, no sólo con la posición del Senado en el resto de las materias, sino con el hecho de que el procedimiento se inicia también aquí por el Congreso, que luego no puede participar en la determinación última del contenido del proyecto. Tal vez corresponda al Reglamento de las Cortes Generales disponer la creación de una Comisión Mixta paritaria que proponga un texto de conciliación apto para ser votado en cada Asamblea por la repetida mayoría de dos tercios.

4. La sanción real

La sanción es la manifestación del consentimiento regio respecto del contenido de la ley. Acto de naturaleza legislativa, en otro tiempo significó la participación material del Monarca en la fase decisoria del procedimiento legislativo. En nuestra Constitución, en cambio, se vertebra como un acto debidamente afirmativo. En efecto, de una parte, la declaración del artículo 66.2 (que atribuye a las Cortes el ejercicio de la potestad legislativa del Estado) elimina de raíz la eventualidad del empleo por el Rey de un veto absoluto de las leyes; de otra, la previsión del artículo 91 («el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales») completa esa eliminación impidiendo el veto suspensivo. Así, el Rey no puede negarse a sancionar en ningún caso.

Ahora bien, el plazo para sancionar constitucionalmente establecido en el artículo 91 puede resultar alterado en algunas circunstancias.

A) La LOTC dispone un plazo de tres días, a contar desde la aprobación definitiva de los proyectos de Estatutos de Autonomía y de los proyectos o proposiciones de leyes orgánicas, dentro del cual cabe interponer contra los mismos recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. De manera que el Rey ha de abstenerse de sancionar durante ese lapso de tiempo (véase el Auto del Pleno del TC de 21 de marzo de 1983), e igualmente además: 1.º si, pasados los citados tres días, se admite a trámite un recurso de tal especie, ya que entonces quedan automáticamente en suspenso la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos (art. 79.2 de la LOTC); 2.º si el TC declara la inconstitucionalidad de algunos preceptos del proyecto impugnado y hasta tanto no sean suprimidos o modificados (con mayor motivo si la inconstitucionalidad fuera total) (art. 79.4 b)). Por contra,

el Rey sancionará el proyecto «cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada» (art. 79.4 a)).

B) Aprobado un proyecto de reforma constitucional adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 167 de la CE, y habida cuenta del arbitrio constitucional de un referéndum potestativo, el Rey habrá de esperar el agotamiento del plazo de quince días al efecto previsto, consumido el cual sin que los parlamentarios hicieran uso de la solicitud en cuestión el Rey deberá ejercitar la sanción.