

INTRODUCCIÓN

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

I. INTRODUCCIÓN

El respeto a unas formas esenciales de procedimiento surge en el seno de los procesos judiciales del Derecho anglosajón como una exigencia del principio de justicia natural y como garantía de acierto en la resolución; esta misma idea es la que se aplica cuando la Administración Pública somete su actuación a unas reglas de procedimiento administrativo. En los orígenes del procedimiento legislativo latén estas mismas convicciones, a la par que los parlamentos continentales y europeos adoptan diferentes usos y costumbres procedentes del parlamento británico.

El procedimiento legislativo (Pérez Serrano) está formado por el conjunto de normas que ordenan el proceso de adopción de una ley por el Parlamento en el ejercicio de la función legislativa; de tal modo que dicho procedimiento determina la serie de actos que el ordenamiento jurídico exige para que un texto normativo se convierta en una ley aprobada por el Parlamento.

Tradicionalmente, la doctrina viene señalando que se divide en tres fases:

1ª. Introdutoria. Que se identifica con el ejercicio de la iniciativa legislativa.

2ª Constitutiva. Que corresponde al debate del texto presentado y su votación en el seno de la Cámaras.

3ª. Integradora de la eficacia. Conforme a la cual la ley, ya perfecta al concluir la fase anterior, se integra en el ordenamiento jurídico mediante los actos de sanción, promulgación y promulgación de la ley.

En el presente análisis no nos ocuparemos de la última fase, ya que tiene lugar una vez la ley ha sido aprobada y se efectúa por órganos diferentes del Parlamento.

II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

- Concepto.- La iniciativa legislativa ha sido definida como la facultad de presentar un texto normativo ante el Parlamento de tal manera que, una vez tramitado, se convierta en Ley.

En cuanto a los tipos de iniciativa, la distinción más importante es la que diferencia entre gubernamental y no gubernamental. La primera, como su propio nombre indica, es la que corresponde al Gobierno. La segunda es la que pueden actuar otros sujetos: parlamentarios, grupos parlamentarios, entidades territoriales, la iniciativa legislativa popular e incluso, en algunos países, la que pueden ejercer algunos órganos constitucionales.

En los Estados actuales la iniciativa más importante es la gubernamental: Podría afirmarse que más del 95 % de las Leyes aprobadas provienen de una iniciativa gubernamental. Y ello porque en el marco del intervencionismo propio del Estado Social, es el Gobierno quien dirige la política interior y exterior y cuenta con los medios que son necesarios para la elaboración de los textos normativos en que se plasman cada una de sus iniciativas. Tales textos reciben el nombre de proyectos de ley, a diferencia de los textos mediante los que ejercen su iniciativa el resto de los sujetos legitimados para ello, a los que se denomina proposiciones de ley.

En España, con arreglo al artículo 87 de la Constitución, tienen iniciativa legislativa el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, las Asambleas Legislativas de las CCAA y está reconocida, asimismo, la iniciativa legislativa popular.

En el Congreso y en el Senado, de conformidad con los reglamentos de las Cámaras, la iniciativa para la presentación del texto normativo corresponde, respectivamente, a 14 diputados con la firma del portavoz de su grupo o a un grupo parlamentario. Y, en el Senado, a 25 senadores o a un grupo parlamentario. El texto presentado (proposición de ley) ha de ser sometido al trámite de toma en consideración por la Cámara respectiva. Trámite que también han de superar las proposiciones de ley de CCAA y la que provienen de una iniciativa legislativa popular.

Tal acto de toma en consideración consiste en un debate y votación previos al inicio de la fase de comisión, en el Pleno de la Cámara, que decide si el texto se va a tramitar, o no. Este trámite previo ha llevado a alguna doctrina (ARAGÓN REYES) a señalar que, tanto los diputados, senadores y grupos parlamentarios, como las Asambleas Legislativas de las CCAA y la iniciativa popular, en realidad, solo gozan de una facultad de propuesta de iniciativa. Y que, por tanto, solo tienen una autentica facultad de iniciar el procedimiento legislativo el Gobierno, mediante un proyecto de ley y el Congreso y el Senado, mediante acuerdo en tal sentido, adoptado en la toma en consideración de una proposición de ley que haya sido presentada.

-Presentación y admisión a trámite de los proyectos y proposiciones de ley por la Mesa.- En España, tanto los proyectos de ley, como las proposiciones de ley, se presentan ante la Mesa del Congreso de los Diputados.

En relación con los proyectos de ley, puede observarse que la Mesa del Congreso de los Diputados, órgano ante el que deben presentarse todas las iniciativas, hace tres cosas, una vez examinado el mismo:

-Calificarlo como proyecto de ley y admitirlo a trámite.

-Trasladarlo a la comisión correspondiente.

-Abrir el plazo de presentación de enmiendas.

Sobre las proposiciones de ley, el acuerdo se refiere a la calificación y admisión a trámite y a la toma en consideración.

III. FASE CONSTITUTIVA

A. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS.- La fase constitutiva del procedimiento legislativo comienza con la presentación de enmiendas. Siguiendo a BISCARETTI DI RUFFIA, las enmiendas son propuestas de modificación de un texto normativo que se está tramitando en el Parlamento. Su aprobación tiene como efecto la sustitución del texto del proyecto, o proposición, por el texto en que consiste la enmienda.

No obstante, lo anterior el término enmienda, en su sentido más amplio, comprende varios instrumentos. En concreto, y por lo que se refiere a la fase constitutiva del procedimiento, existen las enmiendas propiamente dichas –de totalidad o al articulado-, las transaccionales, las enmiendas técnicas y los votos particulares.

1/Sujetos legitimados para la presentación de enmiendas

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados El Reglamento prevé que las primeras se presenten por los grupos parlamentarios, lo que supone una limitación del derecho de enmienda de los diputados que podría parecer no del todo acorde con lo establecido por el citado artículo 58 de la Ley Fundamental.

En España, donde el texto constitucional no se refiere a los sujetos legitimados para la presentación de enmiendas, el Reglamento del Congreso de los Diputados, diferencia dos tipos de enmiendas, las de totalidad, que versan sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley; y las enmiendas al articulado, que proponen la modificación de partes concretas del proyecto de ley. Y también reserva la presentación de las de totalidad a los grupos parlamentarios. En el Senado, tanto los senadores, como los grupos parlamentarios, pueden presentar propuestas de veto y enmiendas.

A/ **Plazo.**- La fase de enmiendas tiene lugar una vez la iniciativa ha sido admitida a trámite y se ha publicado. Y tiene, siempre, un plazo acotado por las normas reglamentarias. En el caso de la proposiciones de ley, comienza después de la toma en consideración.

En El Congreso de los Diputados dicho plazo es de 15 días, salvo que el proyecto haya sido declarado urgente, en cuyo caso se reduce a la mitad. En el Senado el plazo es menor, diez días, lo que es coherente con la limitación constitucional en España (artículo 90.2 CE), que tienen esta Cámara para tramitarlos proyectos de ley en dos meses. Tal plazo de diez días se reduce, en España, a cuatro días en caso de urgencia.

Los plazos pueden ser ampliados, si lo solicita algún grupo parlamentario. En el Congreso la ampliación es por una semana y puede ser ampliado varias veces. La práctica parlamentaria en España, en algunas legislaturas, ha sido limitar el número de ampliaciones de plazo, sobre todo en las enmiendas de totalidad.

En el Senado, a petición de senadores y grupos parlamentarios, puede ser ampliado por cinco días.

B/ **Limitación del poder de enmienda.**- Una segunda cuestión relevante en relación con las enmiendas son las limitaciones a su ejercicio.

En España, los Reglamentos parlamentarios recogen dos limitaciones, que encuentran su justificación en la posición constitucional que la CE atribuye al Gobierno.

- La primera es que, de conformidad con el artículo 84 CE, el Gobierno puede oponerse a una enmienda que sea contraria a una delegación legislativa en vigor.
- La segunda afecta a la iniciativa presupuestaria que, con carácter exclusivo, la Constitución atribuye al Gobierno en el artículo 134.6. En España, está recogida en el artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que establece que las enmiendas a un proyecto de ley que supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, que podrá manifestarla si no se le ha consultado en forma. Igual requisito presentan las enmiendas en el Senado, que han de trasladarse todas, a estos efectos, al Gobierno, sin necesidad de calificación previa de tal necesidad por la Ponencia, como ocurre en el Congreso.

C/ **La homogeneidad y la congruencia de las enmiendas.**- Se trata de dos requisitos de las enmiendas cuyo examen en profundidad sería considerablemente extenso y que, en el presente examen solo puede ponerse de manifiesto en sus aspectos más básicos.

La homogeneidad exige que, entre la enmienda y el texto que se pretende modificar haya una conexión material suficiente; es decir, que afecte al mismo ámbito material y verse sobre el mismo objeto. De tal requisito existen manifestaciones tanto en la Cámara de los Comunes, como en el Bundestag, en Alemania.

Por su parte, la congruencia hace referencia a que, una vez superado el debate de totalidad, la iniciativa queda aceptada como objeto de deliberación, sin que se puedan volver a cuestionar sus principios o su oportunidad. También encontramos este requisito en la Cámara de los Comunes y en la Asamblea Nacional Francesa.

En España, los Reglamentos parlamentarios no recogen tales exigencias. La razonabilidad de su observancia ha surgido de la práctica parlamentaria, así como de algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que si bien no ha manifestado una posición general de exigencia, ha ido resolviendo y matizando, en cada caso, su doctrina. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ resume la posición del alto intérprete de la Constitución afirmando que, cuando se ha planteado las facultades de enmienda del Senado, como Cámara, ha considerado que son tan amplias como las del Congreso. Mientras que, cuando ha analizado la cuestión, vía recurso de amparo (presentado por parlamentarios o grupos parlamentarios), ha reconocido que las enmiendas han de tener conexión con el texto enmendado.

La cuestión, en todo caso, presenta cierta relevancia, en la medida que afecta la problemática de una correcta técnica legislativa que, a su vez, el Tribunal Constitucional español ha relacionado con el principio de seguridad jurídica (9.3 CE).

B. FASE DE COMISIÓN.

-Informe de la Ponencia.

Terminado el plazo de presentación de enmiendas, el texto del proyecto y las enmiendas al articulado son objeto de un primer examen por la ponencia.

La ponencia es un órgano integrado por los miembros que designen los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. El número de miembros de las ponencias se fija al inicio de la legislatura por la Mesa de la Cámara, así como los representantes en la misma de cada grupo parlamentario.

Tal configuración supone que se ha asumido el modelo de ponencia colegiada, frente al de ponencia unipersonal -propio de otros países, como Francia (rapporteur) o Italia (relator)- ; en la realidad de la práctica parlamentaria los grupos parlamentarios (casi nunca la Comisión) designan a sus ponentes, la ponencia elabora su informe y, después, la Comisión ratifica la ponencia designada. La ponencia toma decisiones por el sistema de voto ponderado,

según el cual los representantes de cada grupo parlamentario tienen el número de votos que el grupo tiene en la Comisión.

Realiza un primer examen del proyecto y de las enmiendas presentadas. Se discuten las enmiendas presentadas y se decide acerca de su incorporación al proyecto de ley. También es común introducir modificaciones técnicas que mejoran el texto.

Junto a lo anterior, las ponencias tienen atribuidas funciones muy importantes en el Derecho español tales como la calificación de las enmiendas financieras o la emisión de criterio sobre la naturaleza orgánica de las iniciativas legislativas y sobre las enmiendas.

El resultado del trabajo de la ponencia es un informe de la ponencia que está integrado por dos partes:

Informe: Se trata una explicación de lo actuado por la ponencia. Puede ser más o menos extenso dependiendo de diferentes circunstancias.

Anexo: contiene El texto del proyecto de ley con las modificaciones introducidas por la Ponencia.

-Dictamen de la Comisión.

Concluido el Informe de la Ponencia comienza el debate en la Comisión.

El texto que examina la Comisión es el Informe de la Ponencia. O lo que es lo mismo, el originario proyecto de ley con las modificaciones introducidas por la Ponencia.

La organización de los debates de la Comisión difiere según la extensión y complejidad del proyecto de ley. Puede existir un solo debate para todo el proyecto o puede dividirse el proyecto por títulos, o grupos de títulos, más o menos homogéneos, y realizarse un debate por cada uno de estos.

En cada debate intervienen los portavoces de los grupos parlamentarios de menor a mayor. Normalmente, en los debates legislativos, actúa como portavoz quien ha sido ponente. En su intervención defienden sus enmiendas (si las tienen) y fijan su posición respecto de las enmiendas del resto de los grupos, anticipando así el sentido de su voto.

En cuanto a las votaciones, su complejidad depende también de la del proyecto de ley. En el caso de proyectos poco extensos se realiza una sola votación para todo el proyecto. Cuando son más extensos, se van votando por títulos o por grupos de títulos.

- Se votan primero las enmiendas de cada grupo (de menor a mayor). Se pueden pedir votaciones separadas de todas las enmiendas. Tal circunstancia, en proyectos complejos, puede complicar considerablemente las votaciones y su duración.
- A continuación, se votan las enmiendas transaccionales, si las hay.

- Seguidamente, se someten a votación las correcciones técnicas que ha preparado el letrado de la Comisión, si ha sido necesario.
- Finalmente, se somete a votación el texto del informe de la ponencia con las enmiendas y correcciones que han sido aprobadas.

C. PROCEDIMIENTO DE COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA EN COMISIÓN

El artículo 75.2 de la Constitución prevé que las Cámaras podrán delegar en las Comisiones la aprobación de proyectos y proposiciones de ley. Se trata de un procedimiento especial según el cual, la tramitación del proyecto en cada Cámara termina tras la celebración de del debate y votación de la Comisión, sin necesidad de examen posterior por el Pleno de la Cámara.

La eficacia de este procedimiento lo ha convertido en el procedimiento utilizado con carácter general, salvo en dos supuestos. Cuando el Pleno de la Cámara haya recabado su examen; y cuando afecte a materias que por determinación de la Constitución no son delegables. Tales materias son la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y los presupuestos generales del Estado.

El texto aprobado por la Comisión se envía al Senado.

D. DICTAMEN DEL PLENO

Esta fase solo tiene lugar en los supuestos en que la Comisión no actúa con competencia legislativa plena.

El examen del proyecto que realiza el Pleno de la Cámara se hace sobre:

- El Dictamen de la Comisión.
- Las enmiendas que permanezcan vivas; es decir, las que no se hayan aprobado ya en Ponencia o Comisión y se hayan mantenido para el Pleno.
- Los votos particulares.

El debate del Pleno se organiza, normalmente, en un solo turno en el que intervienen los grupos parlamentarios de menor a mayor, defendiendo sus enmiendas y fijando la posición respecto de las enmiendas de los demás grupos. No obstante, hay excepciones, como por ejemplo el proyecto de ley de presupuestos, que es objeto de debate por partes.

Durante el debate se pueden presentar enmiendas transaccionales -al igual que en Comisión- con la diferencia de que la enmienda a la que afecta tiene que ser obligatoriamente retirada y que cualquier grupo parlamentario puede oponerse a su admisión.

La votación se realiza, en la mayoría de los casos, de todo el proyecto, salvo en los casos en que se considera necesario hacer varias votaciones, previa división del proyecto, cosa que ocurre normalmente porque algún grupo solicita votaciones separadas.

El orden de la votación es el mismo que en la Comisión.

Las enmiendas y votos particulares aprobados se incorporan al Dictamen de la Comisión y el texto resultante se denomina “Texto aprobado por el Congreso de los Diputados”, que se envía al Senado.

E. TRAMITACIÓN EN EL SENADO

Según el artículo 90.2 de la Constitución, el Senado dispone de un plazo de dos meses para vetar o introducir enmiendas. Tal disposición ha sido interpretada por el Reglamento del Senado como una nueva tramitación del texto remitido por el Congreso de los Diputados muy similar a la que se realiza en la Cámara baja. La diferencia más apreciable es que, en el Senado, se pueden presentar propuestas de veto y no se presentan enmiendas de devolución.

Así, en síntesis, tras la remisión del Texto del Congreso de los Diputados al Senado, la Mesa de la Cámara Alta abre el plazo de presentación de enmiendas y vetos y lo envía a la Comisión competente, donde es objeto de examen en Ponencia y Comisión. Posteriormente, si no se ha seguido el procedimiento de competencia legislativa plena en Comisión el proyecto es objeto de debate y votación por el Pleno.

En el caso de que el Senado no haya introducido vetos, ni enmiendas, concluye la tramitación del proyecto, que es elevado para su sanción, o regulación e inmediata publicación como de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Constitución.

En el caso de que El Senado introduzca enmiendas o proponga un veto, el proyecto de ley vuelve al Congreso y los vetos y enmiendas son objeto de un debate y votación en el Pleno de esta cámara.

Las “Enmiendas” del Senado, junto con los “Vetos” se remiten al Congreso de los Diputados, mediante Mensaje Motivado, un documento que contiene la explicación sobre lo que ha aprobado la Cámara Alta y que alguna doctrina considera una exigencia que, una vez más, pone de manifiesto la desigual posición de ambas Cámaras en el ordenamiento constitucional español (bicameralismo desequilibrado o imperfecto).

En la práctica, el Mensaje Motivado consiste en un escrito que dirige el Presidente del Senado al del Congreso, en el que se van poniendo de manifiesto las modificaciones introducidas. Si bien, en realidad, la motivación es más bien escasa y se plasma, muy frecuentemente, en la fórmula “mejora técnica”. A tales explicaciones se acompaña en anexo el texto del proyecto de ley en una doble columna: la de la derecha contiene el texto que remitió el Congreso, mientras que en la de la izquierda se reflejan las modificaciones introducidas por el Senado.

F. TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS VETOS Y ENMIENDAS INTRODUCIDOS POR EL SENADO

Recibido el Mensaje Motivado en el Congreso de los Diputados las enmiendas se someten a deliberación y votación del Pleno. Las enmiendas del Senado solo quedarán incorporadas al texto del Proyecto si obtienen el acuerdo de la mayoría de la Cámara Baja.

Los vetos pueden ser levantados por la Cámara Baja si, sometido a votación el texto que había remitido el Congreso (ya fuera el aprobado por el Pleno o por la comisión actuando con competencia legislativa plena), éste obtiene la mayoría absoluta de los votos de los diputados.

Si no obtiene tal mayoría, el Congreso aún puede levantar el veto si, transcurridos dos meses, el texto que remitió obtiene el respaldo de la mayoría simple de la Cámara.

IV. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES.

Definición.- Es inimaginable un Parlamento que pueda acomodarse a un único procedimiento para la elaboración de todo tipo de leyes.

Ya hemos visto que el procedimiento legislativo ordinario o común puede ser definido como la sucesión de fases que son necesarias para la adopción de una ley por el Parlamento; por contraposición a la anterior definición, los procedimientos legislativos “especiales” son aquellos procedimientos en los que, por la razón que sea, se altera alguna de las fases del llamado procedimiento ordinario. Dicho con otras palabras: cuando la Constitución o los Reglamentos Parlamentarios añaden, suprimen o modifican alguna de las fases del procedimiento legislativo ordinario, éste pasa a ser un procedimiento legislativo “especial”.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, en España la utilización de alguno de los procedimientos legislativos especiales es muy frecuente (casi más frecuente que la utilización del llamado procedimiento legislativo ordinario).

Es más, en España el uso del llamado procedimiento legislativo ordinario es muy escaso si se compara con la frecuencia con que se utilizan los diferentes

procedimientos legislativos especiales arriba descritos. Casi podría decirse que el procedimiento legislativo ordinario es uno más de los procedimientos especiales o, dicho de otro modo, que todos los procedimientos legislativos son especiales y que ninguno merece el título de “procedimiento ordinario”.

Clases de procedimientos legislativos especiales.- En todos los países existen procedimientos legislativos especiales (luego veremos algunos). Como criterio universalmente aplicable, los procedimientos legislativos especiales se pueden clasificar en:

a. **Procedimientos especiales por razón de la materia.-** En ellos es la naturaleza de la materia a regular la que implica ciertas peculiaridades procedimentales y determina el modelo a utilizar, produciendo, normalmente, la agravación de alguno de los trámites del llamado procedimiento legislativo ordinario. En nuestro ordenamiento dan lugar a procedimientos especiales:

- La reforma constitucional.
- La tramitación de tratados y convenios internacionales.
- La aprobación de leyes orgánicas.
- La reforma de los Estatutos de Autonomía.
- Las leyes de armonización.
- La distribución del fondo de compensación interterritorial.
- O la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado entre otras.

b. **Procedimientos especiales por razón del tiempo,** también llamados procedimientos legislativos **abreviados.-** En ellos la especialidad estriba fundamentalmente en el acortamiento del tiempo de tramitación. En nuestro ordenamiento parlamentario hay tres procedimientos legislativos abreviados, que son:

- El procedimiento de urgencia.
- La delegación legislativa en comisión.

- El procedimiento de lectura única.

Estas tres categorías son, en nuestra práctica parlamentaria, las que más frecuentemente se utilizan a la hora de aprobar o modificar leyes.