**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 9**

**LAS FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES.** **LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. SU EJERCICIO, INICIATIVA Y TRAMITACIÓN. LA SANCIÓN.**

**LAS FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES.**

Dispone el artículo 66.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.

El programa dedica el presente tema al estudio de la función legislativa, mientras que las demás funciones son estudiadas en los dos siguientes temas.

Sin embargo, antes de entrar en el estudio de esta función, debe subrayarse que las funciones que se ejercen por las Cortes Generales no tienen el mismo alcance cuando las ejerce el Congreso de los Diputados que cuando lo hace el Senado, ya que el bicameralismo imperfecto que caracteriza nuestras Cortes Generales comporta un claro predominio de la cámara baja, de forma que:

1. Corresponde al Congreso de los Diputados otorgar o negar la confianza al Presidente del Gobierno en los siguientes casos:
2. Mediante la investidura del candidato propuesto por el Rey en los supuestos del artículo 99 de la Constitución.
3. Mediante el rechazo de una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno, en cuyo caso éste debe presentar su dimisión al Rey conforme al artículo 114.1 de la Constitución.
4. Mediante la aprobación de una moción de censura, que implica el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato a Presidente del Gobierno incluido en la misma, conforme al artículo 114.2 de la Constitución.
5. Autoriza la prórroga del estado de alarma declarado por el Gobierno y la declaración del estado de excepción y declara por mayoría absoluta el estado de sitio, conforme al artículo 116 de la Constitución.
6. Ejerce por mayoría absoluta la acusación contra los miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, conforme al artículo 102.2 de la Constitución.
7. Autoriza la propuesta de referéndum realizada por el Presidente del Gobierno, conforme al artículo 92 de la Constitución.
8. Es destinatario de los proyectos de ley a través de los que el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa, conforme a los artículos 87 y 88 de la Constitución.
9. Es destinatario de las proposiciones de ley presentadas por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 87 de la Constitución.
10. Aprueba, modifica o deroga las leyes orgánicas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, conforme al artículo 81 de la Constitución.
11. Convalida o deroga los decretos-leyes, o acuerda su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 86 de la Constitución.

**LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.**

La función legislativa es la función por antonomasia de los parlamentos y constituía la función de mayor relevancia en el origen del Estado constitucional.

La ley es el fruto de la potestad legislativa, siendo la expresión máxima de la voluntad popular a la que las Cortes Generales están llamadas a representar, conforme al preámbulo de la Constitución y a su artículo 66.1.

La ley es, además, consecuencia del principio democrático que inspira nuestra Constitución, y por ello el procedimiento legislativo responde al principio mayoritario, por lo que la regla general es que las leyes se aprueban por mayoría simple.

No obstante, las Cortes Generales no tienen el exclusivo monopolio en la elaboración y aprobación de las normas con fuerza de ley, ya que:

1. Las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas ejercen la potestad legislativa en materias cuya competencia haya sido asumida por los respectivos Estatutos.
2. El Gobierno tiene la potestad de aprobar normas con fuerza de ley, como son los decretos legislativos regulados por los artículos 82 a 85 de la Constitución y los decretos-ley regulados por el artículo 86 de la Constitución. En el ámbito autonómico, muchos Estatutos atribuyen al respectivo consejo de gobierno parecidas potestades normativas en materias de competencia autonómica.
3. La iniciativa legislativa es atribuida, además de a las cámaras, a otros órganos, como paso a examinar.

**SU EJERCICIO, INICIATIVA Y TRAMITACIÓN.**

La Constitución dedica el Capítulo II de su Título III, relativo a las Cortes Generales, al procedimiento de elaboración de las leyes, el cual comienza con el ejercicio de la iniciativa legislativa por uno de los sujetos constitucionalmente legitimados para ello.

**Iniciativa.**

A tal efecto, el artículo 87 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

Por tanto, conforme a este precepto podemos distinguir las siguientes clases de iniciativa legislativa:

1. Del Gobierno, y precisamente la mayor parte de las iniciativas legislativas parten del Gobierno y reciben el nombre de proyectos de ley, estableciendo el artículo 88 de la Constitución que “los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

Los proyectos de ley, además, tienen preferencia sobre otras iniciativas en su tramitación parlamentaria y no requieren trámite de toma en consideración por parte del Congreso, de modo que una vez recibido el proyecto de ley la Mesa del Congreso ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, abre el plazo de presentación de enmiendas, a la totalidad o al articulado, y lo envía a la comisión competente.

El procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa se regula en la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997 y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 30 de octubre de 2015, y se estudia en el tema 27 de Derecho Administrativo del programa.

La Ley del Gobierno, además, prohíbe que el Gobierno en funciones pueda presentar proyectos de ley al Congreso o aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

1. Del Congreso, en el que las proposiciones de ley pueden ser promovidas por quince diputados o por un grupo parlamentario.

La Mesa del Congreso publica la proposición y la remite al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, y su conformidad o no a los efectos del artículo 134.6 de la Constitución, que dispone que “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

Si transcurrido el plazo de treinta días el Gobierno no niega expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición debe ser incluida en el orden del día para su toma en consideración por el Pleno, y si éste la toma en consideración la proposición se envía a la comisión competente y se abre el plazo de presentación de enmiendas al articulado.

1. Del Senado, en el que las proposiciones de ley pueden ser promovidas por veinticinco senadores o por un grupo parlamentario, y presentan la particularidad de que, conforme al artículo 89.2 de la Constitución, si son tomadas en consideración por el Pleno de la cámara alta “se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición”, siendo por tanto el Congreso la cámara en la que se presentarán las enmiendas al articulado.
2. De las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, que pueden hacerlo de dos formas:
3. Por un lado, solicitando al Gobierno la adopción de un proyecto de ley, pero sin obligación jurídica del Gobierno de adoptar tal proyecto.
4. Por otro lado, remitiendo a la Mesa del Congreso una proposición de ley, en cuyo caso se somete al trámite de toma en consideración, y en el debate plenario una delegación de miembros de la asamblea legislativa proponente defenderá la proposición.
5. De los ciudadanos, ejerciendo la llamada iniciativa legislativa popular, regulada por la Ley Orgánica de 26 de marzo de 1984, cuyas reglas más importantes son las siguientes:
6. A las materias excluidas de esta iniciativa expresamente por el artículo 87.3 de la Constitución, la Ley Orgánica añade los proyectos de planificación económica y de Presupuestos Generales del Estado, reservados al Gobierno por los artículos 131 y 134.1 de la Constitución.
7. La iniciativa debe ser impulsada por una comisión promotora, que debe presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados un texto articulado, que inadmitirá la proposición en los casos siguientes:

* Versar sobre las materias excluidas de la iniciativa popular
* Encontrarse en tramitación un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto.
* Ser reproducción de otra iniciativa popular de contenido análogo presentada durante la misma legislatura.
* Versar la proposición sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.

Contra la resolución de la Mesa del Congreso cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

1. Una vez admitida la proposición, la comisión promotora dispone de un plazo de nueve meses, prorrogable por tres más, para proceder a la recogida de las firmas de ciudadanos incluidos en el censo electoral, que deben ser autenticadas en los términos previstos.
2. La Junta Electoral Central, con el auxilio de la Oficina del Censo Electoral, hará la comprobación y recuento definitivos de las firmas, y si el resultado es favorable lo comunicará a la Mesa del Congreso, la cual ya podrá incluir la proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

Hasta la fecha, tan sólo dos proposiciones de iniciativa legislativa popular se han convertido en ley, dando lugar a la Ley de 30 de septiembre de 2022, de reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor, y la Ley de regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural de 12 de noviembre de 2013.

**Tramitación.**

El artículo 90 de la Constitución establece lo siguiente:

“1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto 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.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados”.

El procedimiento legislativo está regulado fundamentalmente por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

El Tribunal Constitucional ha interpretado las normas reguladoras del procedimiento legislativo con una gran flexibilidad, y ha considerado que no existe inconveniente constitucional para que los proyectos o proposiciones de ley tengan un contenido heterogéneo, como ocurre con las llamadas leyes ómnibus o de acompañamiento a los presupuestos. En cambio, ha declarado la inconstitucionalidad de la admisión de enmiendas a un proyecto o proposición de ley por completo ajenas al texto legislativo en discusión.

Las fases del procedimiento legislativo ordinario son las siguientes:

1. La tramitación comienza en el Congreso de los Diputados, con el debate de las enmiendas a la totalidad de los proyectos de ley o de la toma en consideración de las proposiciones. Tales enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios y son debatidas por el Pleno.
2. Si no hay enmiendas a la totalidad o son rechazadas, o si la proposición es tomada en consideración, el texto legislativo pasa a continuación a examen y votación en la comisión correspondiente, en la que se debaten las enmiendas al articulado.
3. Para sistematizar el debate, la comisión designa una ponencia, encargada de elaborar un informe sobre el texto y las enmiendas al mismo.
4. Sobre la base de este informe, la comisión debate y aprueba un dictamen, bien con competencia legislativa plena en caso de delegación por el Pleno, bien para su sometimiento a debate y discusión en el Pleno en caso de que falte la delegación o esta sea avocada.
5. En el debate plenario pueden mantenerse enmiendas que no hayan sido aceptadas por la comisión, en cuyo caso el Pleno deberá pronunciarse por el texto propuesto por la comisión, por el texto alternativo mantenido por la enmienda, o por un texto de transacción.
6. El texto aprobado por el Congreso se remite al Senado, que puede oponer su veto por mayoría absoluta o proponer enmiendas por mayoría simple.
7. Si el Senado no veta ni modifica el texto enviado por el Congreso, el mismo queda definitivamente aprobado por las Cortes Generales.
8. Si el Senado interpone su veto, el texto vuelve al Congreso, que puede superar el veto por mayoría absoluta, o por mayoría simple transcurridos dos meses.
9. Si el Senado formula enmiendas pero sin interponer veto, el Congreso las aceptará o rechazará por mayoría simple.

Además del procedimiento ordinario, los reglamentos parlamentarios regulan los siguientes procedimientos especiales o especialidades procedimentales:

1. El relativo a las leyes orgánicas, para cuya aprobación el artículo 81 de la Constitución exige “mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

De no obtenerse esa mayoría, el texto vuelve a la comisión competente para ser modificado y, si el nuevo texto tampoco alcanzase la mayoría absoluta del Pleno es definitivamente rechazado.

Si el proyecto es vetado o enmendado por el Senado, la superación del veto o la aceptación de las enmiendas por el Congreso siempre requiere mayoría absoluta del Congreso en una votación de conjunto.

1. El relativo a las leyes de armonización, cuya especialidad radica en que el artículo 150.3 de la Constitución exige que las dos cámaras aprecien por mayoría absoluta la necesidad de la armonización, lo que se hace antes del inicio de la tramitación, por lo que una vez apreciada tal tramitación se ajusta al procedimiento ordinario.
2. La tramitación en lectura única, que puede ser aprobada por el Pleno del Congreso a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en cuyo caso se procederá a un debate de totalidad de la iniciativa y, si el resultado de la votación es favorable, no se pasa a la fase de enmiendas y el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario el texto queda rechazado.
3. Los procedimientos para la modificación de estatutos de autonomía, examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y reforma constitucional, que se estudian en otros temas de esta parte del programa.

Por último, en caso de disolución de la cámara caducan todos los procedimientos legislativos en tramitación salvo los de iniciativa legislativa popular.

**LA SANCIÓN.**

El artículo 62 de la Constitución atribuye al Rey la función de “sancionar y promulgar las leyes”, y conforme a ello 91 de la Constitución dispone que “el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación”.

La sanción real es una reminiscencia de los antiguos sistemas constitucionales en los que la soberanía era compartida entre la Nación y el Monarca, por lo que la aprobación de una ley requería tanto de la voluntad regia como de la parlamentaria.

Sin embargo, en nuestra Constitución la sanción es un requisito formal y obligado que no permite discrecionalidad alguna al Rey, y es prácticamente equivalente a la promulgación, que es el acto de proclamación de que la ley cumple con todos los requisitos constitucionalmente exigidos, con el mandato de que se cumpla y sea obedecida.

Con todo, la potestad de sancionar y promulgar las leyes permite al Rey un mínimo control formal y externo de las leyes. Así, podría negarse a sancionar y promulgar leyes a las que les faltasen elementos esenciales externos constitucionalmente requeridos de manera manifiesta, flagrante e incuestionable, como su aprobación por ambas cámaras de las Cortes.

Por lo demás, los actos de sanción y promulgación deben ser refrendados conforme al artículo 64 de la Constitución, refrendo que la Ley del Gobierno atribuye a su Presidente.

La promulgación lleva aparejada la orden de publicación en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con el principio de publicidad de las normas proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución.

Una vez publicada, la ley entrará en vigor conforme al artículo 2.1 del Código Civil de 24 de julio de 1889, que dispone que “las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa”.

José Marí Olano

10 de febrero de 2023