

TEMA 2: LA CONSTITUCION ESPAÑOLA (II): LA CORONA: FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY. SUCESIÓN Y REGENCIA. LAS CORTES GENERALES: COMPOSICION, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO.

1. LA CORONA.

La institución de la Corona tiene su fundamento y justificación en el sistema democrático actual no en razones históricas o tradicionales, sino en el reconocimiento de la misma que se efectúa en la Constitución Española de 1978.

Precisamente, el artículo 1.3 de la Constitución dispone que “la forma política del Estado español es **la Monarquía parlamentaria**”.

La ubicación de este precepto en el Título Preliminar de la Constitución, así como la regulación de la Corona en su Título II, supone una especial protección de la institución monárquica, puesto que cualquier modificación de su regulación tendrá la misma consideración respecto a su procedimiento que la de una reforma total de la Norma Fundamental, que requiere que se realice por el procedimiento más exigente previsto en el artículo 168 CE. En definitiva, ello supone una diferenciación además de un refuerzo de la Corona frente a las demás instituciones del Estado, ya que esta circunstancia no se produce con respecto al resto.

Asimismo, al definirla como Monarquía parlamentaria se ha querido resaltar la separación entre la Corona y la dirección política del país, estableciéndose la responsabilidad política del Gobierno que se exige por el Parlamento y excluyéndose al Rey de dicha responsabilidad a través de la figura del refrendo.

2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY O DE LA REINA.

La configuración constitucional de la figura del Monarca se establece principalmente en el artículo 56.1 CE, al señalar que “**el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes**”.

El apartado 2 del mismo artículo 56 CE dispone que “su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona”; y el apartado 3 establece el principio de inviolabilidad del Rey, no encontrándose sujeto a responsabilidad por sus actos gracias a la figura del refrendo, a la que se aludirá posteriormente.

La regulación de la posición constitucional del Rey se complementa con la obligación, al ser proclamado como tal ante las Cortes Generales, de prestar **juramento** de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas. El

mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey, debe ser prestado por el Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y por el Regente cuando se haga cargo de sus funciones (art. 61 CE).

Lo anterior se complementa con la limitación que establece el art. 58 CE respecto a la figura del cónyuge del Monarca, señalando que “la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia”.

La atribución del título de Jefe del Estado responde, a la separación entre la Corona y el Estado. La Corona es un órgano constitucional, que carece de personalidad jurídica y no se identifica con el Poder Ejecutivo, como ocurre en algunas Monarquías europeas. En la Constitución Española, el Rey se configura como el vértice de todos los poderes públicos, tanto desde el punto de vista simbólico como desde su función moderadora del conjunto de las instituciones; y todo ello sin perjuicio de que la propia Norma Fundamental le atribuya al Monarca una serie de funciones o atribuciones concretas.

Por este motivo, la doctrina suele distinguir entre las funciones simbólicas o representativas del Rey, que recoge el art. 56 CE, y sus concretas atribuciones, que figuran principalmente en los arts. 62 y 63 CE:

A) Funciones de carácter simbólico o representativo:

a) El Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado: lo cual no equivale a que la Monarquía personifique la soberanía de la Nación. Como señala Entrena Cuesta, la Corona es el símbolo de la integración nacional, lo que se traduce en que representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes y también simboliza la unidad del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar.

b) El Rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones: la Corona se configura como una magistratura suprema del Estado, ejerciendo un poder armónico y moderador, que se manifiesta especialmente en su capacidad de influencia. Ello no supone el ejercicio de potestad positiva o negativa alguna, sino que se refiere a la facultad del Rey de entrar en contacto o relacionarse con el resto de los órganos constitucionales, con el fin de armonizar su funcionamiento o evitar disputas o conflictos que afecten al funcionamiento ordinario de los poderes públicos.

c) El Rey como máximo representante del Estado en las relaciones internacionales: al Monarca se le atribuye la más alta representación del Estado español en la acción exterior, destacando su carácter simbólico por la alusión expresa que realiza el art. 56 a las naciones de su comunidad histórica. Se trata de una herencia histórica del papel que tradicionalmente ha correspondido a la Corona, pero que, a su vez, se concreta en una serie de funciones que específicamente se reconocen al Rey, como la firma de Tratados internacionales o la acreditación de embajadores, entre otras.

B) Atribuciones o funciones concretas:

El art. 62 CE señala como facultades que corresponden al Rey las que se indican a continuación.

1. **Sancionar y promulgar las leyes:** Así, se dispone taxativamente que “el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación” (art. 91 CE).

2. Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución:

En esta materia, tampoco el Rey tiene libertad de decisión, puesto que la convocatoria del Congreso debe tener lugar dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones (art. 68.6 CE) y la disolución se producirá por decisión del Presidente del Gobierno (art. 115 CE) o bien automáticamente en caso de no haber sido elegido Presidente dentro de los 2 meses siguientes a la primera votación de investidura (art. 99.5 CE). Por lo que se refiere a la convocatoria de elecciones, si la causa es la disolución de las Cámaras, la fecha se fija en el propio decreto de disolución, y si es por expiración del mandato, se deberá fijar también por el Presidente del Gobierno entre los 30 y 60 días siguientes a la terminación de dicho mandato parlamentario.

3. Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución:

Al igual que en el caso anterior, la decisión de convocar a referéndum corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados (art. 92 CE), limitándose el Rey a firmar el decreto de convocatoria.

4. Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución:

La facultad de proponer el candidato a la Presidencia del Gobierno es la atribución en la que la Constitución otorga un mayor grado de autonomía al Monarca, exigiendo únicamente dos requisitos (art. 99 CE): la consulta previa con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y la propuesta del candidato a través del Presidente del Congreso. En cuanto al nombramiento y cese del Presidente del Gobierno, el Rey no dispone de capacidad de decisión al respecto.

5. Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente:

Igualmente, el Monarca se limita en el ejercicio de esta atribución a nombrar o destituir a las personas elegidas por el Presidente del Gobierno, careciendo de cualquier poder de veto.

6. Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes:

Con respecto a la expedición de los Reales Decretos, aunque algún autor ha admitido la posibilidad de que el Rey pudiera negarse a firmar un decreto que carezca de elementos formales sustanciales, la mayoría de la doctrina rechaza este supuesto, señalando que corresponde a otros órganos decidir si las normas se ajustan o no a derecho.

Por otra parte, el Monarca conserva cierto margen de iniciativa en relación con la tradicional facultad de conferir honores y distinciones.

7. Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno:

Dada la posición institucional del Rey como Jefe del Estado, es lógico que deba ser informado por el Gobierno de los principales asuntos de Estado. Consecuencia de ello

es que se recoja la posibilidad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros, siempre que así se lo solicite el Presidente del Gobierno y sin que, como es lógico, pueda participar en las decisiones, dada su neutralidad política.

8. El mando supremo de las Fuerzas Armadas:

Se trata de una función esencialmente simbólica, al atribuir el art. 97 CE al Gobierno la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado.

9. Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, que no podrá autorizar indultos generales.

10. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

A lo anterior, el art. 63 CE añade, dentro de lo que se ha llamado la función internacional de la Corona:

- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos, así como los representantes extranjeros en España deben estar acreditados ante el Rey.

- Manifiestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes.

- Declarar la guerra y firmar la paz, previa autorización de las Cortes Generales en ambos casos.

Por otra parte, a lo largo del texto constitucional y en las Leyes se atribuyen otras funciones al Rey, entre las que se pueden citar las relativas al nombramiento de las máximas autoridades del Estado, entre otras:

- Nombramiento de los 12 miembros del Tribunal Constitucional y de su Presidente.

- Nombramiento de los 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

- Nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ.

- Nombramiento del Presidente del Tribunal de Cuentas.

- Nombramiento de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el art. 65 CE regula lo que se ha venido a denominar actividad privada del Rey, al estar relacionada con el funcionamiento de la Casa Real, incluyendo las siguientes facultades:

- Distribuir libremente la asignación global contenida en los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su familia y Casa.

- Nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

3. SUCESIÓN Y REGENCIA

El orden Sucesorio

Una de las características de la Monarquía es el denominado principio hereditario, que implica el establecimiento de unas reglas para la sucesión del Rey fallecido o que cesa en su condición por abdicación u otros motivos.

El art. 57 de la Constitución establece que la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica, estableciendo a continuación para el orden sucesorio, las reglas tradicionales en el sistema español, al señalar el art. 57.1 CE que “la sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer; y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos”.

Por tanto, la sucesión corresponde al primogénito y a sus descendientes, siempre que aquél sea varón o bien no tenga hermanos varones. Se ha cuestionado la regla anterior, en virtud de la prohibición de toda discriminación por razón de sexo que establece el art. 14 CE, pero la regla de sucesión ha sido establecida por el mismo Constituyente, por lo cual supone una excepción buscada conscientemente a la regla general de no discriminación. En todo caso, en los últimos tiempos se ha planteado la oportunidad de reformar la Constitución en este aspecto, eliminando la preferencia del varón sobre la mujer, al considerarse una regla tradicional que no tiene sentido que conserve su vigencia.

Por otra parte, existen determinadas referencias en la Constitución a la figura del príncipe heredero y, en general, a las de los sucesores, pudiendo destacarse las siguientes:

- a) El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento como tal, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona (art. 57.2 CE). Como ya se ha señalado, al alcanzar la mayoría de edad, el Príncipe heredero deberá prestar el oportuno juramento ante las Cortes.
- b) Cualquier persona que, teniendo derecho a la sucesión en el trono, contrajera matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedará excluida en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes (art. 57.4 CE).

En todo caso, la prohibición del matrimonio no impide la realización del mismo, sino que supone la extinción del derecho a la sucesión en caso de no respetarse dicha prohibición. No obstante, este precepto no está previsto para el matrimonio del Rey, por lo que el mismo no podrá ser prohibido por las Cortes.

Aunque, en principio, la sucesión al trono se produce automáticamente por aplicación de las normas sucesorias, también está prevista la intervención de las Cortes Generales para proveer sobre dicha sucesión en caso de haberse extinguido todas las líneas llamadas en Derecho a suceder al anterior Rey, debiendo resolver aquéllas en la forma que más convenga a los intereses de España (art. 57.3 CE).

En todo caso, las cuestiones relativas al orden sucesorio pueden dar lugar a problemas interpretativos, por lo cual se ha establecido una cláusula residual que atribuye al Poder Legislativo la facultad de resolver todas las dificultades que surjan en esta materia. Así, el artículo 57.5 CE señala que “las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica”. Como ejemplo de este precepto podemos mencionar la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

La Regencia y la Tutela

La Regencia

La cuestión de la Regencia alude a los supuestos en que la persona del Rey no pueda desempeñar plenamente sus funciones, por ser menor de edad o haberse inhabilitado, debiendo ser sustituido en dicho ejercicio por otra persona que cumpla las funciones que de ordinario corresponden al Monarca. En esta materia, la regulación constitucional se encuentra en el art. 59 CE, que también guarda continuidad con otros precedentes históricos.

En relación con la regencia, se pueden destacar los siguientes aspectos:

A) Supuestos de Regencia

El art. 59 CE prevé dos supuestos en los que entra en funcionamiento el mecanismo de la regencia: la minoría de edad del Rey y su inhabilitación aceptada por las Cortes Generales.

En lo referente a **la minoría de edad del Rey**, al margen de la figura del tutor, la regencia se desempeñará por “el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución” y “la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey” (art. 59.1). Para delimitar la mayoría de edad del Rey no se establece especialidad alguna, por lo que hay que entender que la misma se produce a los 18 años.

Por lo que se refiere al otro supuesto, el art. 59.2 señala que “si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la forma prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad”. En este caso, la intervención de las Cortes se limita a aceptar la inhabilitación del Rey, pero no para determinar la figura del regente.

B) Requisitos para ejercer la Regencia

El apartado 4 del art. 59 establece dos requisitos para ejercer la regencia: ser español y mayor de edad, sin perjuicio de que en los casos citados deberán ser concretamente las personas designadas según lo previsto en los preceptos anteriores. Estos son los supuestos conocidos como de “Regencia legítima”.

Sin embargo, si no hubiera nadie a quien corresponda la regencia de acuerdo con lo señalado anteriormente, la misma será nombrada por las Cortes Generales y se compondrá de una, tres o cinco personas (art. 59.3 CE). Por tanto, este supuesto de regencia nombrada por las Cortes presenta dos diferencias con respecto a la denominada Regencia legítima: por un lado, puede tratarse de una regencia colegiada y, por otra, puede ejercerla cualquier persona, siempre que cumpla con los requisitos de ser mayor de edad y español, pero sin necesidad de guardar parentesco alguno con el Rey o figurar en el orden sucesorio a la Corona.

Hay un supuesto de incompatibilidad para el ejercicio de la regencia, que es de la figura del tutor del Rey (a la que se hará referencia posteriormente), salvo que se trate del padre, la madre o ascendientes directos del Monarca.

Por lo que se refiere a su duración, en el caso de que sea por minoría de edad del Rey, será hasta que éste cumpla los 18 años; y en el supuesto de inhabilitación, hasta que

las Cortes aprecien que las causas de la misma han desaparecido, si bien cuando en este caso no corresponda la regencia al Príncipe heredero por ser menor de edad, al cumplir los 18 años asumirá la regencia.

C) Posición Constitucional del Regente

El art. 59.5 establece que la regencia se hará “**por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey**”. Lo anterior se interpreta en el sentido de que el regente ostenta la misma posición constitucional que el Rey, a quien sustituye en sus funciones. La regencia implica el ejercicio de la Jefatura del Estado, con todas las atribuciones que reconoce la Constitución al Monarca, estando incluso obligado el regente a prestar el mismo juramento que aquél.

La Tutoría

Una figura diferente a la de la Regencia, aunque ambas puedan coincidir en la misma persona, es la del tutor del Rey menor de edad, prevista en el art. 60 CE. Mientras que la Regencia supone desempeñar la Jefatura del Estado por no poder hacerlo el Rey (por su minoría de edad o por haberse inhabilitado), el tutor es la persona que vela por los derechos e intereses del Monarca, en tanto éste no haya alcanzado la mayoría de edad legal para hacerlo por sí mismo.

El art. 60.1 CE dispone un procedimiento específico para la designación del tutor, en el cual prevalece la voluntad del anterior Rey fallecido, aunque también se prevé el supuesto en que el tutor no hubiera sido elegido por aquél:

1o) El tutor del Rey menor de edad será, como regla general, la persona que hubiese nombrado en su testamento el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento.

2o) Si no hubiese nombrado a nadie, el tutor será el padre o la madre del Rey menor, mientras permanezcan viudos.

3o) En defecto de los anteriores, las Cortes Generales designarán al tutor, pero únicamente podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

El apartado 2 del mismo artículo 60 establece una limitación adicional, al disponer que “el ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política”.

4. EL REFRENDO

La titularidad de la Jefatura del Estado por parte de la Corona lleva aparejada, al igual que en otros regímenes comparados, dos características esenciales: la irresponsabilidad y la inviolabilidad de la figura del Monarca. Así, el art. 56.3 CE dispone que “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”.

Por lo general, se ha considerado tradicionalmente que la irresponsabilidad del Monarca se refiere a las funciones ejercidas en el desempeño de su cargo, mientras que la inviolabilidad es un estatus personal de inmunidad frente a las leyes penales, si bien algún autor ha destacado que dicha inviolabilidad sólo afectaría al ejercicio de sus funciones públicas y no al ámbito de su vida privada.

La falta de responsabilidad del Rey se encuentra justificada por la exigencia del refrendo de sus actos, lo cual produce un traspaso o traslación de la responsabilidad de los mismos al órgano que realiza dicho refrendo.

En nuestra Monarquía parlamentaria el refrendo es fundamentalmente una limitación material de los poderes del Rey, puesto que quien refrenda el acto no sólo asume íntegramente la responsabilidad de este, sino también ostenta la competencia efectiva para dictarlo. Es decir, el Rey necesita actuar siempre con el concurso de otro órgano, que es el que en realidad adopta el acuerdo, salvo en el caso de los actos exonerados de refrendo.

En relación con todo lo anterior, el art. 64.1 CE establece lo siguiente: “Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso”.

Por tanto, los sujetos legitimados para refrendar los actos del Rey son, de ordinario, el Presidente del Gobierno, con carácter general, y los Ministros, en el ámbito de sus competencias específicas.

No obstante, se prevén dos supuestos en que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados: la propuesta y nombramiento de Presidente del Gobierno y la disolución automática de las Cortes por no haber sido elegido como tal ninguno de los candidatos propuestos por el Monarca, dentro de los dos meses siguientes a la primera votación de investidura.

La consecuencia fundamental del refrendo, que es la traslación de la responsabilidad, se encuentra recogida en el art. 64.2 CE, al señalar que “de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”. La falta de refrendo de un acto que precise del mismo determina que aquél carezca de validez, como dispone expresamente el art. 56.3 CE.

Desde el punto de vista formal, el refrendo se manifiesta generalmente a través de la firma del órgano refrendante junto con la del Monarca, que es quien suscribe el acto en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a los actos exentos de refrendo, excluidos lógicamente los relativos a la actividad jurídica privada del Rey, sólo se prevén en la Norma Fundamental, por remisión del artículo 56, los supuestos señalados en el art. 65.2 CE, esto es, el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real.

5. LAS CORTES GENERALES. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES.

La Constitución Española de 1978, siguiendo el principio de división de poderes, define y regula los tres Poderes básicos del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El primero se regula en su **Título III**, encomendándose a las Cortes Generales, que se configuran como el órgano representativo por excelencia del pueblo español, residiendo en este último la soberanía nacional (art. 1.2 CE).

Así, el art. 66.1 CE establece que “las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. Además, “son inviolables”. Las notas que determinan su naturaleza son las siguientes:

1. La representatividad. - Son elegidas por el pueblo para que lo represente, es decir, para que decida por él, sometiéndose el propio pueblo a sus decisiones.

2. Carácter deliberante. -Es uno de los rasgos fundamentales de toda institución parlamentaria. Sus decisiones se llevan a cabo a través de un proceso de discusión en el que participan miembros de las diversas tendencias dando un grado de mayor racionalidad a sus acuerdos.

3. La inviolabilidad. - El sistema de garantías de que gozan las Cortes Generales se refuerza con la inviolabilidad, así como con la inmunidad parlamentaria y su autonomía.

4. La continuidad. - Las Cámaras, aun estando disueltas o fuera del periodo de sesiones, tienen continuidad a través de la institución de la Diputación Permanente, que vela por los poderes de la misma cuando no está reunida.

5. La publicidad. - Las Cortes son también un órgano público. Las sesiones plenarias serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara.

6. Las Cortes ostentan la supremacía política. - El Parlamento es la fuente de las decisiones primarias de la vida política del Estado, como consecuencia de ser el órgano donde se expresa fundamentalmente la soberanía popular y el único que debe su existencia directa al pueblo.

Artículo 67. 1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso. 2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. 3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

5.1. Composición.

La composición o estructura de las Cortes Generales se caracteriza por dos notas:

a) Estructura compleja. -De acuerdo con el artículo 66 de la CE, las Cortes tienen una estructura bicameral. Son, en consecuencia, un órgano complejo formado por el Congreso de los Diputados (o Cámara Baja) y el Senado (o Cámara Alta).

b) Bicameralismo desigual. -El parlamentarismo español responde a lo que se conoce doctrinalmente como bicameralismo atenuado, imperfecto, limitado o desigual y que se define como aquél en que una de las Cámaras, el Congreso de los Diputados, se encuentra en una posición de preeminencia sobre la otra.

Composición de las Cámaras:

1) **Congreso de los Diputados**. - A tenor del art. 68 de la CE:

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.
5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.
6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (LOREG) opta por el conocido como método d'hondt o del mayor cociente, previa exclusión de las candidaturas que no hubieran obtenido el 3% de los votos en la circunscripción, método que supone un factor corrector que beneficia a los grandes partidos. El número total de diputados está establecido en 350 (artículo 162 de la LOREG). Según la ley electoral española cada provincia tiene garantizado un mínimo de partida de dos Diputados y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, uno cada una de ellas. De esta forma, quedan ya asignados 102 escaños (50 provincias más Ceuta y Melilla). Los otros 248 diputados se asignan de forma proporcional a la población de derecho de cada provincia.

2) **Senado.** - Según el artículo 69 del Texto Constitucional:

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Actualmente hay un total de 265 senadores (208 por elección directa y 57 elegidos por las CC.AA.).

De lo anterior se deduce que la duración del mandato de los parlamentarios, tanto Diputados como Senadores, es de cuatro años después de su elección, salvo en los casos de disolución de las Cámaras, que puede ser conjunta o separadamente. En el supuesto de disolución por no haber elegido Presidente en el plazo de 2 meses después de unas elecciones o haber negado la confianza al Gobierno (arts. 99 y 115 CE) afecta a ambas Cámaras.

Los miembros de las Cámaras

Las Cortes Generales se hallan integradas por los miembros del Congreso (Diputados) y los del Senado (Senadores) elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y no ligados por mandato imperativo. Son elegibles todos los españoles que

estén en pleno uso de sus derechos políticos y no concurra en ellos una causa de inelegibilidad a determinar por la ley electoral. El artículo 70 de la Constitución dice que en todo caso no podrán ser miembros de las Cortes:

a) Los componentes del Tribunal Constitucional. b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno. c) Al Defensor del Pueblo. d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo. e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo. f) A los miembros de las Juntas Electorales.

El Estatuto de los Parlamentarios

En nuestro ordenamiento jurídico predomina el principio de representación política, afirmando tajantemente el art. 67.2 de la CE que **"los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo"**. En virtud de tal principio, los parlamentarios son absolutamente libres a la hora de manifestar su opinión y emitir su voto. Es decir, **de acuerdo con la Constitución, el parlamentario podría votar en contra de las directrices de su partido y de su grupo parlamentario.**

Las prerrogativas de los parlamentarios no son privilegios personales, sino garantías funcionales, que protegen al parlamentario, no en cuanto tal, sino a la función que él desempeña.

Son, por tanto, reglas objetivas que tienen que ser aplicadas siempre, independientemente de cuál sea la voluntad personal del parlamentario afectado. Se trata de prerrogativas irrenunciables, sobre las que no puede disponer nadie (inviolabilidad) o sólo la Cámara (inmunidad), pero nunca el parlamentario.

En nuestra Constitución tales prerrogativas son las siguientes:

a) **La inviolabilidad:** es la más importante de todas, estando reconocida en el art. 71.1 CE, que preceptúa que **"los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones"**.

La finalidad de esta prerrogativa es proteger la libertad del parlamentario en el ejercicio de sus funciones en cuanto tal. Ni las opiniones expresadas en el ejercicio de las mismas ni los votos emitidos en las decisiones parlamentarias deben suponer para él consecuencias negativas o sanción jurídica del tipo que sea.

b) **La inmunidad:** es una institución que tiene una finalidad distinta. De acuerdo con el art. 71.2 CE, **"durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva"**.

La inmunidad parlamentaria sólo puede levantarse mediante la concesión del suplicatorio, esto es, la autorización de la Cámara a la que el parlamentario pertenece para que pueda ser procesado. La decisión tiene que ser tomada por el Pleno de la Cámara en votación secreta (mayoría absoluta), y solicitada por una cuarta parte de sus miembros.

c) **El fuero jurisdiccional:** en virtud del cual los parlamentarios sólo pueden ser juzgados en el orden penal ante el Tribunal Supremo. Así, el artículo 71.3 de la CE establece que **"en las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo"**.

Por lo que se refiere a sus derechos, el más importante es el de asistir con voto a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte, así como el de asistir, aunque sin derecho a voto, a las Comisiones a las que no pertenezcan. De otra parte, la Constitución les ha reconocido el derecho a percibir una asignación. Y entre sus deberes destacan el de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que sean miembros, así como el de no divulgar las actuaciones secretas de la Cámara.

5.2. Las atribuciones de las Cortes: Funciones legislativas y de control.

La Constitución define las funciones de las Cortes en su art. 66.2, en los siguientes términos: "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".

Por tanto, las funciones parlamentarias definidas en el precepto constitucional son: la legislativa, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, y la del control gubernamental.

La Función Legislativa.

De las diversas funciones que tiene encomendadas las Cortes, sin duda la más importante es la legislativa, que se descompone en tres momentos fundamentales: la iniciativa, la tramitación y la sanción y promulgación. Destacamos en este epígrafe la primera de ellas, dejando la tramitación para el apartado de elaboración de las leyes. La iniciativa legislativa se encuentra regulada en los artículos 87 a 89 de la Constitución. El art. 87 determina quiénes son los titulares en exclusiva de esta prerrogativa:

1. **El Gobierno**: el texto que se somete a las Cortes Generales para su estudio y aprobación, aprobado previamente en Consejo de Ministros, recibe el nombre de "proyecto de ley" y se le da prioridad en la tramitación parlamentaria.

2. **Cualquiera de ambas Cámaras**, de acuerdo con la Constitución y en los términos previstos en sus respectivos Reglamentos. En este caso, el texto recibe el nombre de "proposición de ley".

3. **Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**, las cuales pueden solicitar del Gobierno la adopción de un "proyecto de ley" o bien remitir directamente a la Mesa del Congreso de los Diputados una "proposición de ley", designando una delegación ante la Cámara Baja compuesta por un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

4. **El Cuerpo Electoral** o, mejor dicho, una fracción del mismo integrada por no menos de 500.000 ciudadanos con derecho a voto, constituyendo la denominada iniciativa legislativa popular, que se regula por la Ley Orgánica 3/1984.

Función Presupuestaria.

La potestad presupuestaria, que incluye la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y el control de su ejecución, es una función parlamentaria esencial, que tiene que ejercitarse periódicamente, de manera que los parlamentarios decidan anualmente cómo se va a hacer frente a las necesidades económicas y financieras del Estado. El Título VII de la Constitución, bajo el epígrafe "Economía y Hacienda", contempla el régimen económico del Estado, que se puede sintetizar en las siguientes fases:

a) *Creación de tributos*:

El art. 133 CE consagra el principio de reserva de ley en esta materia, al señalar que "la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley". A ello se refiere también el art. 31.1 CE exigiendo un sistema tributario justo basado en los principios de igualdad y progresividad.

b) La aprobación de los Presupuestos:

Según el art. 134 CE "corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación", añadiendo en su apartado 3 que el Gobierno los presentará ante el Congreso de los Diputados como mínimo tres meses antes de que termine el año (antes del 1 de octubre), y en el 4 que, si los Presupuestos no se hubieran aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior.

Además, se limita notablemente la capacidad de presentación de enmiendas por parte de los parlamentarios, al exigir el art. 134.6 CE 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", a lo que el Reglamento del Congreso ha añadido que las enmiendas que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.

c) Control de la ejecución de los Presupuestos:

La Constitución en su art. 136 prevé la institución del Tribunal de Cuentas, que define como "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público"; y añade que "dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado", siendo éste el instrumento que permite el control sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

El control de la acción del Gobierno.

La tercera de las funciones que la Constitución asigna a las Cortes Generales es la de controlar la acción del Gobierno, que viene regulada en el Título V de la Constitución ("De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales"). Estas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento se regulan desde una doble perspectiva: la exigencia de responsabilidad política y el control de la acción gubernamental.

A) Exigencia de responsabilidad política.

El Gobierno debe contar con la confianza del Congreso, que se manifiesta en la investidura de su Presidente. Pero al mismo tiempo, las Cámaras pueden exigir la responsabilidad política del Gobierno, esencialmente a través de dos mecanismos:

- **Moción de censura:** prevista en el art. 113 CE, exige que sea propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, incluyendo un candidato a la Presidencia del Gobierno (moción constructiva). Para prosperar debe ser aprobada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
- **Cuestión de confianza:** establece el art. 112 CE que "el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados".

B) Control de la acción del Gobierno.

Adicionalmente, las Cortes Generales llevan a cabo el control de las actuaciones concretas gubernamentales a través de varios mecanismos:

a) **Las preguntas:** pueden consistir en una solicitud de información al Gobierno o en la petición de que se aclare algún aspecto concerniente al funcionamiento de la Administración Pública. Pueden ser en pleno o en comisión.

b) **Las interpelaciones:** son preguntas que deben versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial, pudiendo ser elevadas a mociones. Solo en pleno.

c) **Las proposiciones no de Ley:** de índole semejante a las mociones, pero tienen un contenido positivo o constructivo, por cuanto su finalidad es instar al Gobierno para que actúe en una determinada dirección.

d) **Solicitud de información y comparecencia de los miembros del Gobierno:** los arts. 109 y 110 de la CE facultan genéricamente a las Cámaras y a sus Comisiones para que puedan recabar información y ayuda del Gobierno, así como para reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Asimismo, la Constitución prevé que sea el Gobierno el que solicite comparecer ante las Cámaras, a fin de explicar algún aspecto concreto de su política general.

e) **Comisiones de Investigación:** están previstas en el art. 76 CE, el cual establece que "el Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público".

Otras funciones.

- Propuesta al Rey, tanto por el Congreso como por el Senado, de 4 personas cada Cámara para ser designadas miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.1).
- Propuesta al Rey, tanto por el Congreso como por el Senado, de 10 personas para ser designadas miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3).
- Provisión a la sucesión en la CORONA (art. 57.3) y exclusión en la sucesión (art. 57.4), inhabilitación del Rey (art. 59.2), designación de la Regencia (art. 59.3), nombramiento de tutor del Rey (art. 60.1) y proclamación del Rey (art. 61.1). Son las denominadas funciones no legislativas de las Cortes Generales.
- Designación del Defensor del Pueblo (art. 54).
- Autorización del referéndum consultivo de todos los ciudadanos sobre decisiones políticas de especial transcendencia, que se convoca por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno con la autorización expresa del Congreso de los Diputados. (art. 92).
- Autorización de la declaración de guerra y conclusión de la paz (art. 63.3).

6. EL PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN DE LAS CÁMARAS Y DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES.

Los Reglamentos propios

El art. 72.1 de la CE reconoce la autonomía reglamentaria de las Cámaras, al disponer que "las Cámaras establecen sus propios Reglamentos", aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma se someten a una votación final sobre la totalidad, que requiere la mayoría absoluta de la Cámara. Las funciones que cumple el Reglamento parlamentario son la aplicación de la Constitución en lo relativo

a las funciones parlamentarias y el mantenimiento de la disciplina interna de los trabajos de las Cámaras.

Organización de las Cámaras.

Tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados como el del Senado regulan la organización de cada Cámara, detallando de manera pormenorizada la estructura de las mismas, integrada por los siguientes órganos:

1) La Mesa.

El Reglamento del Congreso y el del Senado definen a sus respectivas Mesas como "el órgano rector de la Cámara". La Mesa del Congreso se compone del Presidente (que la preside), de cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios (9 miembros). La del Senado se compone del Presidente (que la preside), dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, estando asistida y asesorada por el Letrado Mayor (7 miembros). Los miembros de las Mesas son elegidos en la sesión constitutiva de las Cámaras.

Las funciones de la Mesa son de dos tipos: una función rectora, mediante la cual dirige los trabajos de la Cámara, y otra registral, recibiendo toda la documentación que va dirigida a la Cámara y ordenando su tramitación correspondiente.

2) El Presidente.

El Presidente de cada Cámara es elegido por sus miembros en la sesión constitutiva de la misma, siendo precisa la mayoría absoluta en la primera votación. Si ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, se repetirá la votación entre los dos que hayan tenido más votos, bastando en la segunda votación la mayoría relativa. Sus competencias son fundamentalmente de coordinación, de carácter interpretativo, de representación y de policía en el interior de las sedes.

3) La Junta de Portavoces.

Aunque la Constitución no la contempla, la Junta de Portavoces es un órgano sumamente importante en el funcionamiento de las Cámaras. El Reglamento del Congreso dispone que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Cámara Baja, asistiendo a ella, como mínimo, un Vicepresidente, uno de los Secretarios y el Secretario General. La Junta de Portavoces se compone de los portavoces de los Grupos Parlamentarios, y de sus reuniones se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante. Las decisiones en la misma se adoptan en función del criterio de voto ponderado. Su función es exclusivamente política. Es en ella donde se establece la conexión con el Gobierno y donde se decide el orden del día del Pleno.

4) El Pleno y las Comisiones.

Las Cámaras, como señala el artículo 75.1 CE, pueden funcionar de dos maneras distintas: "en Pleno" y "por Comisiones". El Pleno, como su propio nombre indica, está constituido por todos los miembros de la Cámara y es la forma usual de funcionamiento de las Cámaras con carácter deliberante, esto es, con capacidad para adoptar las decisiones que le atribuye la Constitución.

Las Comisiones, por su parte, realizan el trabajo especializado preparatorio de las decisiones que habrá de adoptar el Pleno, dividiéndose en dos categorías: Comisiones Permanentes y Comisiones no Permanentes, siendo estas últimas las que se constituyen para un trabajo concreto, destacando entre ellas las Comisiones de Investigación.

Asimismo se prevé la posible existencia de Comisiones Mixtas Congreso-Senado, como ocurre con la constituida para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Dentro de las Comisiones Permanentes hay que hacer referencia a las Comisiones Legislativas, señalando el art. 75 CE que las Cámaras podrán delegar en ellas la aprobación de proyectos o de proposiciones de ley, pudiendo no obstante reclamar el Pleno en cualquier momento el debate y votación del proyecto o proposición que hubieran sido objeto de delegación.

No cabe la aprobación por Comisión de la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes Orgánicas y de Bases y los Presupuestos Generales del Estado.

5) Las Diputaciones Permanentes del Congreso y el Senado.

Se hallan reguladas en el art. 78 de la CE indicando que en **cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de 21 Diputados o Senadores, que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica.** Funcionan fuera de los períodos de sesiones, esto es, durante las vacaciones parlamentarias, además de en los períodos de disolución de las Cámaras.

Su finalidad genérica es "velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas". Tienen reconocida constitucionalmente la facultad de convocar la sesión extraordinaria de la respectiva Cámara, y la Diputación Permanente del Congreso, además, la de convalidar los Decretos-leyes, autorizar la declaración del estado de excepción y declarar el estado de sitio.

Régimen de funcionamiento de las Cámaras.

El concepto temporal más importante que determina el funcionamiento de las Cámaras es el de la Legislatura, estableciendo la Constitución, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, dura en principio **cuatro años**, a menos que se haya procedido a una disolución anticipada del Congreso, del Senado o de ambas Cámara conjuntamente.

Cada año de la legislatura se descompone en 2 períodos de sesiones: **el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio.** Fuera de estos períodos de sesiones las Diputaciones Permanentes asumen algunas de las competencias más urgentes, **pudiendo convocarse una sesión extraordinaria de la Cámara, con un orden del día determinado siendo clausuradas cuando se haya agotado, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras.**

Para la adopción de acuerdos por las Cámaras es preciso que éstas cuenten con la asistencia de la mayoría de sus miembros, el denominado quórum de presencia, y que el acuerdo en cuestión sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, a menos que se exija expresamente una mayoría cualificada.

Los Grupos Parlamentarios

El Grupo Parlamentario, integrado por un conjunto de Diputados o Senadores vinculados por lazos ideológicos, tiene por objeto defender su línea o programa político en la Cámara, así como facilitar y agilizar la actividad parlamentaria.

La disolución

El derecho de disolución de las Cámaras por parte del Ejecutivo es el elemento que, en el régimen parlamentario, viene a contrapesar el poder del Parlamento para censurar al Gobierno. Concretamente la Constitución Española regula el supuesto de disolución en su art. 115. La decisión se adopta por el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, proponiéndola formalmente al Rey, que la decretará. Pueden ser objeto de disolución las dos Cámaras simultáneamente, que es el caso habitual, o bien una de ellas. En los casos en que se produce la disolución del Congreso de los Diputados, el Gobierno cesa automáticamente tras la celebración de las elecciones generales, quedando en funciones hasta el nombramiento del nuevo Presidente del Gobierno.

No debe confundirse la disolución de las Cortes con los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria por parte del Presidente del Gobierno.

La elaboración de las leyes y los tratados internacionales.

Las Leyes.

Una vez tomada la iniciativa por alguno de los órganos legitimados para ello, comienza la fase de la discusión y aprobación de la ley. La Constitución apenas regula esta fase, que es dejada casi por completo a los Reglamentos del Congreso y del Senado, aprobados en 1982 y 1994, respectivamente.

Los principales aspectos de la **tramitación de un proyecto de ley** son:

- Se aprueba en Consejo de Ministros y se remite al Congreso, acompañado de una Exposición de Motivos de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el proyecto.
- La Mesa del Congreso ordenará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes generales y la apertura del plazo de 15 días hábiles para presentar enmiendas a la totalidad del proyecto o parte del articulado por los Diputados o Grupos Parlamentarios.
- Se estudiará el proyecto en la correspondiente Comisión Permanente Legislativa y tendrán lugar los debates sobre las enmiendas.
- Aprobado un proyecto de ley por el Congreso, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y documentos producidos en la tramitación ante dicha Cámara, al Presidente del Senado. Este último, cumplidos los trámites reglamentarios, someterá el proyecto a la deliberación de la Cámara Alta.
- En el plazo de dos meses, contados a partir del día en que se reciba el texto del proyecto, el Senado puede aprobarlo, oponer su veto o introducir enmiendas. El citado plazo puede reducirse a 20 días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso.
- En caso de veto por el Senado, el Congreso deberá levantar el veto mediante la ratificación por mayoría absoluta del texto original, o por mayoría simple una vez hayan transcurrido dos meses desde la interposición del veto. Si el Senado hubiera introducido enmiendas, el Congreso se pronunciará sobre las mismas, aceptándolas o no por mayoría simple.

Por su parte, la **tramitación de las proposiciones de ley** se ajustará, en líneas generales, al siguiente procedimiento:

- Se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas pudiendo ser adoptadas a iniciativa de un Diputado, con la firma de otros 14 miembros de la Cámara o de un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.
- La Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley, así como su remisión al Gobierno, para que exponga su criterio al respecto. Si transcurridos 30 días

el Gobierno no hubiera manifestado expresamente su disconformidad a la tramitación, la proposición será debatida en el Pleno del Congreso para su toma en consideración.

- Tomada en consideración, la Mesa del Congreso acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del plazo para presentación de enmiendas. No se admitirán enmiendas de totalidad de devolución.

- Se seguirá a continuación análogo proceso que en la tramitación de los proyectos de ley, correspondiendo su presentación ante el Pleno a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa.

En el caso de proposiciones de ley cuya iniciativa haya sido tomada por el Senado, conviene resaltar no será preciso en el Congreso el trámite de toma en consideración, por cuanto que se habrá cumplido ya previamente en el Senado y en este supuesto sí que se admitirán enmiendas de totalidad de devolución cuando se tramite la proposición de ley en la Cámara Baja.

Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, y las de iniciativa popular, serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, se tramitarán conforme al procedimiento antes detallado, destacando que los proyectos de ley tendrán prioridad en su tramitación sobre las proposiciones de Ley, según el art.

89.1 CE.

Sanción y promulgación de las leyes:

Según el art. 91 CE "el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación".

La promulgación consiste en una declaración solemne mediante la cual se formaliza la incorporación de la Ley al ordenamiento jurídico. Finalmente, la publicación en el Boletín Oficial del Estado proporciona la posibilidad de que la Ley sea conocida.

Leyes Orgánicas

Según el artículo 81 de la Constitución:

Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Los actos con fuerza de ley

La Constitución prevé dos tipos de actos normativos emanados del Gobierno y dotados con fuerza o rango de ley. Se trata del Real Decreto Legislativo y del Real Decreto-Ley. En ambos casos se trata de excepciones al monopolio legislativo de las Cortes, si bien la Constitución impone la intervención del Poder legislativo.

a) El Decreto-Ley: Art. 86:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

b) El Decreto Legislativo: Art. 82

Las Cortes pueden delegar en el Gobierno la potestad para dictar disposiciones con fuerza de ley sobre materias no sometidas al principio de reserva de Ley Orgánica. La delegación legislativa admite dos modalidades: mediante una Ley de bases, cuando su objeto sea la formación de un texto articulado, o mediante una Ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo, pudiendo limitarse a formular un texto único o permitir regularizar, aclarar y armonizar los textos a refundir.

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Además, según el artículo 83, las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Los Tratados Internacionales.

En la Convención de Viena, de 1969, se define el tratado como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.

Según establece el art. 93 CE, mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Además, el art. 94 CE establece que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales cuando se trate de tratados de carácter político, tratados o convenios de carácter militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública o que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Artículo 95. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Por último, según establece el art. 96 CE, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente, formarán parte del ordenamiento interno y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94CE.

