

**CUERPO DE INGENIEROS
INDUSTRIALES DEL ESTADO**

**Preparación del Colegio Oficial
de Ingenieros Industriales (COIIM)**



Tema

G2 T07

G2 T07: FUENTES DEL DERECHO (I)

1. Fuentes del derecho administrativo (i).
2. Las fuentes del derecho: concepto, clases y jerarquía.
3. La ley: tipos, reserva de ley y procedimiento legislativo.
4. Disposiciones del ejecutivo con fuerza de ley: decreto-ley y decreto legislativo.

1 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (I).

El concepto de fuentes del Derecho conduce, en realidad, a los lugares de donde emana, de donde procede el Derecho.

El DERECHO es un orden de la convivencia humana en el mundo, inspirado en unos criterios de justicia. Este orden, que supone la solución de los conflictos de intereses que dicha convivencia determina y la organización estable de unos medios para llegar a tales soluciones, se encuentra constituido por un sistema de principios y de reglas. Estas reglas se denominan normas jurídicas.

Así podemos decir que la norma jurídica es una regla de conducta nacida de la conciencia social y que se expresa al exterior principalmente por lo que llamamos LEY.

Al conjunto de normas que en un determinado momento histórico rigen en una comunidad (Estado, Iglesia, Unión Europea) se le suele designar como ordenamiento jurídico (Art. 1.1. y 9.1 C.E.).

El Derecho Administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública.

"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político". (art. 1.1 C.E.).

Diremos por último que Fuentes del Derecho Administrativo son, en sentido técnico, las "formas o actos a través de los cuales se producen las normas jurídicas administrativas"

2 LAS FUENTES DEL DERECHO: CONCEPTO, CLASES Y JERARQUÍA.

2.1 CONCEPTO.

Se entiende por fuente en **sentido formal** la manera que adoptan la normas o el modo en que se exteriorizan mientras que con fuente en **sentido material** se alude las instituciones que tienen capacidad productora de normas (potestad normativa).

Otra clasificación de las fuentes es la que distingue entre **fuerza directa** y **fuerza indirecta**. Las primeras las que contienen en sí mismas una norma mientras que en las segundas por sí solas no contienen "derecho" pero ayudan a comprenderlo o exteriorizarlo.

Por **fuerza primaria** se entiende aquella que se aplica en primer lugar, el resto son **secundarias**. La ley es la fuente primaria, el resto son secundarias.

2.2 CLASES.

Es el **Código Civil** donde se **enumeran las fuentes** de nuestro derecho, así su **artículo 1** señala que:

- "1. Las **fuentes** del ordenamiento jurídico español son la **ley**, la **costumbre** y los **principios generales del Derecho**.
2. **Carecerán de validez** las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
3. La **costumbre** solo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.
4. Los **principios generales del Derecho** se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el B.O.E.
6. La **jurisprudencia** complementará el ordenamiento jurídico con la **doctrina** que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho."

De lo expuesto puede comprenderse las **fuentes DIRECTAS** son la **ley**, la **costumbre** y los **principios generales del derecho** mientras que las **INDIRECTAS** son la **jurisprudencia** y la **doctrina**.

Esta tradicional clasificación de las fuentes no se corresponde, sin embargo, con la realidad del ordenamiento jurídico español actual, entre otras razones porque no se cita siquiera una fuente tan importante como son los reglamentos, aunque se puede entender una alusión a ellos cuando se citan "disposiciones que contradigan otras de rango superior." Por ello hay que entender el **término "ley"** en el sentido de **norma escrita** cualquiera que sea el órgano de que emane.

De hecho, la Constitución Española de 1.978 declara en el artículo 103.1 que la Administración Pública se somete a "la Ley y al Derecho". Esto es: el Derecho Administrativo está compuesto por varias fuentes de Derecho, y no sólo por la Ley. En el ámbito del Derecho Administrativo pueden diferenciarse, esquemáticamente, las siguientes fuentes productoras de Derecho:

2.3 JERARQUIA

La relación entre las diferentes fuentes del Derecho está basada en gran medida, aunque no exclusivamente, en el **principio de jerarquía**, en virtud del cual una norma de rango inferior no puede afectar (derogándola, modificándola o desplazándola) a otra de rango superior.

Este principio, jerarquía normativa, está consagrado por la Constitución en su **artículo 9.3** (junto a otros como al de legalidad, publicidad de las normas e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales):

*"3.- La Constitución garantiza el **principio de legalidad**, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos"*

La jerarquía de las fuentes determina el orden de aplicación al caso concreto (sólo en ausencia de fuente superior se aplica la inferior). Además, determina la invalidez de la norma inferior que contradiga lo dispuesto por la superior (artículo 1.2 del Código Civil) como ya hemos visto.

El Código Civil también consagra la **primacía (jerarquía) de la norma escrita**, sobre las no escritas, al establecer que "la costumbre sólo regirá **en defecto** de ley aplicable" (1.3) y que "los generales del derecho se aplicarán **en defecto** de ley o costumbre"(1.4).

Jerarquía normativa

1. La **Constitución**:
2. La **Ley**. Todos los tipos de leyes se encuentran al mismo nivel jerárquico tanto: Leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes de las CCAA, reales decreto-ley y reales decretos-legislativos. Las relaciones entre Ley estatal y Ley Autonómica o entre Ley ordinaria y Ley orgánica derivan del **principio de competencia**.
3. Reglamentos (norma que produce la Administración). Se subordina jerárquicamente a la Ley, y dentro de la categoría de reglamentos sí que existe a su vez una gradación jerárquica (real decreto, orden ministerial, etc.).

La Constitución hace un reparto de competencias:

- de las **CCAA** (art. 148),
- **exclusivas del estado** (art. 149) e incluso hay
- competencias **compartidas** entre ambos (art. 149.1 nº 19 pesca marítima, nº 23 protección del medio ambiente y nº 28 defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español).

Por último, el art. 149.3 C.E. dice que las normas estatales prevalecerán frente a las de las CCAA, en caso de conflicto, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia a las CCAA.

"3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas."

3 LA LEY: TIPOS, RESERVA DE LEY Y LEGISLATIVO.

PROCEDIMIENTO

La Ley, dice la Constitución en el Preámbulo es "*expresión de la voluntad popular*", y según el art. 66.2 C.E. son "*las Cortes Generales las que ejercen la potestad legislativa del Estado*".

De otra parte, y a partir de determinados preceptos constitucionales se deduce (art. 152.1 y 153.a C.E.) la existencia de normas con rango de Ley de las CCAA, como ya hemos

apuntado en el apartado anterior, correspondiendo a las Asambleas Legislativas de las mismas la elaboración y aprobación de las Leyes.

Como concepto, la **Ley** es una **norma escrita** emanada del Parlamento como expresión de un mandato soberano y que, después de la Constitución, tiene el mayor rango, prevaleciendo sobre cualquier otra norma jurídica escrita.

Pueden considerarse caracteres de las Leyes los siguientes:

- a) **La supremacía:** se sitúa en la posición más elevada en el sistema normativo y sus mandatos han de ser modificados o alterados en virtud de actos de idéntica naturaleza.
- b) Su elaboración por los parlamentos, lo que nos lleva al concepto formal de Ley. Por otra parte, *"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 C.E.).
- c) Su contenido general, así como su carácter de continuidad y permanencia, ya que "las leyes sólo se derogan por otras posteriores" (art. 2.2. C.C.).
- d) La **fuerza de la Ley:** su carácter irresistible, que implica no la imposibilidad de discutir su contenido (por ejemplo, ante el Tribunal Constitucional) sino la imposibilidad de negarse a su aplicación u observación. Según el art. 6.1. C.C. "la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento".
- e) El **valor de la Ley:** su enjuiciamiento en exclusiva ante el Tribunal constitucional o Tribunales que dispongan de este carácter jurisdiccional-constitucional.

3.1 TIPOS DE LEYES

3.1.1 Leyes estatales

Las leyes estatales pueden agruparse de la siguiente manera: leyes ordinarias y leyes orgánicas estatales.

3.1.1.1 Leyes ordinarias.

Son las aprobadas por las Cortes Generales, sin quórums especiales, por mayoría simple, o sea mas "síes" que "noes" en ambas Cámaras, Congreso y Senado.

Estas leyes son la regla general en nuestro ordenamiento jurídico, y dentro de este concepto pueden distinguirse una serie de supuestos que someramente definimos a continuación:

3.1.1.1.1 Leyes de Comisión

Son aquéllas que pueden ser aprobadas por las **Comisiones Legislativas** correspondientes del congreso de los Diputados y del Senado por delegación de los Plenos respectivos.

Así lo determina el art. 75.2 C.E. cuando establece que *"las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o de proposiciones de Ley"*. Si bien con la siguiente cautela: *"el Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de Ley que haya sido objeto de esta delegación"*.

Y en el apartado 3 del art. 75 C.E. se dice que *"quedan **exceptuados** de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes Orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado"*.

3.1.1.1.2 Leyes de Pleno

Son las Leyes debatidas y aprobadas por los Plenos de las Cámaras.

3.1.1.1.2.1 Leyes de iniciativa popular

Están previstas en el art. 87.3 C.E.. Se establece un procedimiento específico en la *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular*.

La misma Constitución **excluye** de la iniciativa legislativa popular determinados supuestos: materias propias de Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional y la prerrogativa de gracia.

3.1.1.1.2.2 Leyes marco.

Están previstas en el art. 150.1 y 150.2 de la Constitución, allí se dice que:

*"1 Las **Cortes generales**, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas"*

*2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante **ley orgánica**, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado."*

Suponen una fórmula para la ampliación de potestades legislativas por parte de las Comunidades Autónomas en materia de competencia estatal y ello dentro de un marco, de unos principios, base o directrices estatales.

Estas Leyes-marco no son confundibles, por supuesto, con las Leyes de Bases (art. 82 a 85 C.E.), ni con las Leyes Básicas o Legislación Básica (art. 149.1 C.E.)

3.1.1.1.2.3 Leyes de bases

Una ley de bases habilita al Ejecutivo para que dicte normas con rango de Ley en desarrollo de dicha ley de bases, formando textos articulados (art. 82 a 85 C.E.). Son parte de los que se denominan Reales Decretos Legislativos que veremos después.

3.1.1.1.2.4 Leyes básicas o legislación básica

Este tipo de Leyes se encuentra previsto en el art. 149.1 de la Constitución que establece que el Estado podrá dictar, con carácter exclusivo, normas básicas o reguladoras de las Bases fijando los principios básicos sobre determinadas materias y que las Comunidades Autónomas deberán respetar en su desarrollo.

La legislación básica busca garantizar la **unidad del sistema jurídico español** en materias clave, evitando desigualdades graves entre Comunidades Autónomas.

3.1.1.1.2.5 Leyes de presupuestos del estado

Son Leyes (art. 134 C.E.), con un procedimiento específico de tramitación, una duración limitada de vigencia temporal y una materia concreta a tratar: ingresos y gastos.

3.1.1.1.2.6 Leyes o actos legislativos de autorización o ratificación de tratados o convenios internacionales

Puede afirmarse que los Tratados Internacionales no son plenamente equiparables a las Leyes, ya que sólo pueden ser modificados o derogados por otros Tratados Internacionales o por los procedimientos previstos en el Derecho Internacional (art. 96.1 C.E.).

En el art. 93 C.E., por su parte, se exige Ley Orgánica para autorizar la celebración de Tratados en los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución.

3.1.1.2 Leyes Orgánicas

En el art. 81 de la Constitución se definen las Leyes orgánicas, que *"son 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”.

Las leyes orgánicas tienen dos características especiales:

- la material, se refiere a una serie de materias que es necesario regular por ley orgánica según lo establezca la constitución, y la
- formal, ya que la misma Constitución exige una **mayoría reforzada** para su aprobación por el congreso de los Diputados (**la mitad más uno de los componentes de la Cámara**). Precisamente esta exigencia de mayoría reforzada llevó al Tribunal Constitucional, en la Sentencia 76/1983, a sostener que las L.O. han de limitarse a regular el campo que constitucionalmente le está reservado y que “sería disconforme con la Constitución la L.O. que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria”.

No hay una superioridad jerárquica de las Leyes orgánicas sobre las ordinarias. El Tribunal Constitucional dijo en Sentencia de 6/11/1986, que *“las leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos”*.

3.1.1.2.1 Estatutos de autonomía

Los Estatutos de autonomía se aprueban mediante ley orgánica.

Según el art. 147.1 de la Constitución Española (CE), *“Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la **norma institucional básica** de cada Comunidad Autónoma (CA) y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”*.

El artículo 2 de la CE reconoce, condicionada a la indisoluble unidad de la nación española, la autonomía de nacionalidades y regiones lo cual implica que éstas tienen capacidad para legislar sobre determinadas materias para su ámbito territorial. Podemos hablar de normas estatales y de normas autonómicas.

Ahora bien, a pesar de la autonomía política de las CC.AA y de aplicabilidad territorial de sus normas, lo que es indudable es que los Estatutos de Autonomía no son constituciones sino que son norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, y al igual que el resto del ordenamiento jurídico, deber ser interpretado siempre dentro de la Constitución. El principio de autonomía no se puede oponer al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste último donde alcanza su verdadero sentido.

No se trata de dos ordenamientos jurídicos aislados, el del Estado y el de las Comunidades Autónomas (CCAA), sino un único ordenamiento: el derecho propio de las CCAA se integra dentro del ordenamiento jurídico español siendo el punto de conexión los Estatutos de Autonomía.

Hay otra nota característica de los Estatutos de Autonomía: para ser modificados requieren unos **quórum reforzados**, según se establezca en el propio estatuto¹ y, en su caso, un referéndum (en el supuesto de las CCAA del art. 151 C.E.).

3.1.2 Leyes de las comunidades Autónomas

Existen 2 tipos de Leyes autonómicas: las **ordinarias** y las que demandan un **quórum especial** (reforma de los Estatutos o regulación de determinados aspectos, electorales o institucionales, por ejemplo).

Las Leyes Autonómicas tienen el mismo valor que las leyes Estatales; lo que ocurre es que se refieren a materias distintas que éstas últimas de acuerdo con el principio de competencia que ya hemos visto. La potestad legislativa de las CCAA está reconocida indirectamente por la constitución en los art. 152.1 y 153.a, cuando habla de la "Asamblea Legislativa" de la Comunidad Autónoma y cuando remite al Tribunal Constitucional el control de la "constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley".

Es evidente que a nivel autonómico se reproduce la existencia de Leyes ordinarias: de Pleno; de Comisión; de Presupuestos; de iniciativa legislativa popular. Y figuras más o menos equivalentes; los Reglamentos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas.

3.2 RESERVA DE LEY

La reserva de Ley se concibe, a partir de la supremacía de la Ley, de dos formas: o a través de un concepto material o a través de un concepto formal.

- **El concepto material** implica que los textos constitucionales reservan a la Ley determinadas materias. En el caso de nuestra constitución hay remisiones a Ley prácticamente en todos los Títulos de la misma, excepto el X y las Disposiciones Adicionales y Derogatoria. Ello da idea de la relevancia conferida por la Constitución a la regulación por Ley de materias, lo que queda claramente evidenciado en el caso de los derechos fundamentales y libertades públicas, con amplia reserva de Ley.

¹ Por ejemplo, en el caso del Estatuto de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.) su reforma exige 2/3 de apoyo.

- El **concepto formal** de Ley supone, por el principio del “contrarius actus”, que cuando se dicte una norma nueva tiene que tener igual o superior rango a la que se pretende modificar, y ello como consecuencia del principio de jerarquía normativa.

3.3 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo es el conjunto de trámites que sigue un proyecto o proposición de ley que se desarrolla en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

El procedimiento legislativo en el ordenamiento español se encuentra regulado principalmente en los artículos **81 a 92** de la Constitución Española (CE), además de los Reglamentos de las Cortes Generales (Congreso y Senado), en especial el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

El **Gobierno** es un actor principal en la elaboración de las leyes y tiene exclusividad en ciertas materias, como los Presupuestos Generales del Estado. El Consejo de Ministros aprueba los proyectos de ley que se remiten al Congreso de los Diputados.

Iniciativa legislativa. El Gobierno, el Congreso y el Senado, las Asambleas de las CCAA y los ciudadanos son los titulares que tienen, según la Constitución (art. 87. 1), la capacidad de promover leyes en España.

Una **iniciativa legislativa del Gobierno** es un **PROYECTO DE LEY**, mientras que las del resto se denominan **PROPOSICIONES DE LEY**. La tramitación parlamentaria de ambas supone mínimas diferencias:

Los proyectos de ley y proposiciones de ley recorren la misma tramitación parlamentaria, con la diferencia de la **toma en consideración** de las proposiciones de ley.

Solo las proposiciones de ley se someten a un primer debate de **toma en consideración** en Pleno. El debate de las proposiciones de ley del **Senado** se celebra en la **Cámara Alta** y luego se remite al Congreso para su tramitación. El del resto de **proposiciones la toma en consideración se sustancia** en la Cámara Baja. Uno de los proponentes presenta el texto y los grupos parlamentarios intervienen para fijar su posición. El trámite se supera por mayoría simple, y a continuación comienza su tramitación parlamentaria.

3.3.1 INICIATIVA LEGISLATIVA

3.3.1.1 EL GOBIERNO.

El **Gobierno** es un actor principal en la elaboración de las leyes y tiene exclusividad en ciertas materias, como los Presupuestos Generales del Estado. El Consejo de Ministros aprueba los **proyectos de ley** que se remiten al Congreso de los Diputados.

3.3.1.2 INICIATIVA LEGISLATIVA DEL SENADO.

- Las **proposiciones de ley** que deberán ser formuladas en un texto articulado, suscrito por un **Grupo parlamentario** o **veinticinco** Senadores.(art. 108.1 Reglamento del Senado. RS)
- Una vez presentada una proposición de ley:
 - El Presidente del Senado remite la proposición al Gobierno para que pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art 151 Reglamento Senado). Si transcurridos 30 días el Ejecutivo no ha expresado su disconformidad, el texto está en condiciones de ser incluido en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.
 - El Presidente del Senado dispondrá su inmediata publicación oficial, abriéndose un plazo no superior a quince días en el que se podrán presentar otras proposiciones de ley sobre la misma materia.
 - Concluidos estos plazos se somete a votación en una sesión plenaria del Senado para su **toma en consideración**. Si es **aprobada**, la **proposición de ley se remite al Congreso de los Diputados para su tramitación**. Si **no** es aprobada, **finaliza la tramitación**.

3.3.1.3 INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS CORTES GENERALES.

- Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de (Art 126 RC²)
 - Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
 - Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.
- Una vez presentada una proposición de ley:

² Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982

- La Mesa del Congreso la remite al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Si transcurridos 30 días el Ejecutivo no ha expresado su disconformidad, el texto está en condiciones de ser incluido en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.
- La Mesa del Congreso dispondrá su inmediata publicación oficial.
- Concluidos estos plazos se somete a votación en una sesión plenaria del Congreso para su **toma en consideración**. Si es **aprobada**, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del plazo de presentación de enmiendas. Si no es aprobada, **finaliza la tramitación**.

3.3.1.4 DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS y DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

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, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de la asamblea proponente.

En la proposición de ley de iniciativa popular es necesario disponer, al menos, de medio millón de firmas que avalen la propuesta. La iniciativa popular no podrá regular cualquier materia: se prohíben aquellas propias de ley orgánica, las tributarias, las de carácter internacional y la prerrogativa de gracia.

3.3.2 TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO Y SENADO

- Los proyectos de ley o proposiciones de ley adoptados se remiten al Congreso de los Diputados.

- **Presentación de enmiendas:** La Mesa del Congreso envía el texto a la comisión correspondiente y se abre un **plazo de presentación de enmiendas**, que pueden ser a la totalidad o al articulado:

- Las **enmiendas a la totalidad** se dividen entre aquellas de devolución y las de texto alternativo. Así, cuando un grupo parlamentario ve inoportuna la tramitación del texto o se opone a su contenido, presenta una **enmienda de devolución**, para que la iniciativa no se tramite. Por su parte, las **enmiendas de texto alternativo** rechazan el contenido de la iniciativa, al tiempo que proponen un texto articulado diferente.

Si la iniciativa es exclusiva del **Gobierno**, los grupos sólo pueden presentar **enmiendas de devolución**, como ocurre, por ejemplo, con los presupuestos generales del Estado.

También pueden presentarse **enmiendas de devolución** a las iniciativas que fueron tomadas en consideración por el **Senado**.

A las proposiciones de ley que ya habían sido tomadas en consideración por el **Congreso**, no se pueden presentar enmiendas de devolución, pero sí de **texto alternativo**.

- Las **enmiendas al articulado**, que tienen por objeto incluir una modificación parcial del texto original: proponen sustituir un texto por otro -son las enmiendas conocidas como de modificación-, incorporar nuevo articulado -adición- o suprimir algún fragmento de la iniciativa -supresión-.



- **Debate de Totalidad.** Solo si se presentan enmiendas a la totalidad, el Pleno acoge este Debate de totalidad. Primero se votan las enmiendas de devolución, de prosperar alguna, el texto no se tramita. A continuación, se votan las de texto alternativo. Si el Pleno aprueba algún texto alternativo, se envía a la comisión correspondiente y se abrirá un nuevo plazo de enmiendas al articulado.
- **El debate en ponencia:** La **ponencia** es un grupo reducido de diputados que se constituye en **el seno de la comisión** para debatir una iniciativa concreta, y cuando emite su informe el órgano concluye su trabajo. En ella están representados todos los grupos parlamentarios en una proporción que se determina al inicio de cada legislatura y sus decisiones se adoptan por voto ponderado. Celebra sus sesiones a puerta cerrada y debate tanto

el texto del proyecto o proposición de ley como las enmiendas al articulado presentadas. También tiene capacidad para proponer nuevas redacciones más allá de las enmiendas registradas. Así, el **informe de la ponencia** incluirá el **texto de la iniciativa modificado** por las enmiendas que cuentan con el consenso de los ponentes o que han sido aprobadas por voto ponderado.

- **El debate en comisión.** La comisión ratifica en primer lugar el **informe** de la **ponencia**, y a continuación **debate y vota** dicho informe. Luego se votan las enmiendas no incluidas en el informe. Los acuerdos en comisión se alcanzan por mayoría simple. El texto acordado se denomina **dictamen** y suma el informe de la ponencia y las enmiendas aprobadas en comisión.
- Este texto será **elevado al Pleno** o remitido al Senado sin pasar por el Hemiciclo del Congreso, según los casos. El procedimiento ordinario establece que el texto aprobado en comisión será debatido en pleno, pero el propio Reglamento de la Cámara, en su artículo 148.1 presume la delegación en la comisión para todos los proyectos y proposiciones de ley que la Constitución así lo permita, es decir, cuando no se exija en la norma fundamental que se voten en Pleno, como ocurre con los presupuestos generales del Estado y las leyes orgánicas.
- **Deliberación en pleno.** El Pleno del Congreso debate el dictamen de la comisión y las enmiendas que se mantienen vivas en este. Concluido el debate se procederá a la votación.

Una vez votado el proyecto o proposición de ley, el texto aprobado por la Cámara Baja, que incluirá el dictamen y las enmiendas y votos particulares aprobados, es inmediatamente remitido al Senado para continuar su tramitación parlamentaria.

- **Tramitación en el Senado.** Recibido el texto, el Senado dispone de 2 meses para tramitar el proyecto, si no lo hace en este plazo queda definitivamente aprobado. Sus posibilidades de actuación son tres:
 - **Aprobar el texto** en los mismos términos en que le fue remitido por el Congreso. En tal caso, quedará definitivamente aprobado.
 - **Introducir enmiendas.** El proyecto volverá al Pleno del Congreso, que puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.
 - **Interponer un veto**, que ha de ser aprobado por mayoría absoluta (art. 90.2 CE). Para superarlo, el Congreso debe ratificar, por idéntica mayoría, el texto inicial por él aprobado. De no conseguirla, se someterá de nuevo a votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto que, en este caso, será superado por mayoría simple.

3.3.3 La Sanción, Promulgación y Publicación

En esta fase concurren tres actos que emanan de la firma de la ley por parte del jefe del Estado: la **sanción**, la **promulgación** y la **orden de publicación**.

De este modo, en un plazo de quince días Su Majestad el Rey, como Jefe del Estado, debe sancionar, promulgar y ordenar la publicación de la ley, que se produce, en un único acto, con la firma del monarca en el documento original.

Además, la inserción en el Boletín Oficial del Estado es obligada para dar publicidad a la norma y para que esta entre en vigor.

4 DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY

Las normas del Gobierno, del Poder Ejecutivo, con fuerza de Ley constituyen una excepción a la regla general del ejercicio por el Parlamento de la función legislativa y, por ende, al principio mismo de la separación de Poderes.

4.1 DECRETO-LEY

El **Decreto-Ley** puede ser entendido como una norma con **rango de Ley** que emana, por vía de excepción, del Gobierno, órgano que carece de poder legislativo.

Según el art. 86.1 C.E. *"en caso de extraordinaria y urgente necesidad el gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes"*.

Puede hablarse de dos límites claros en la Constitución de 1.978 a los Decretos-Leyes.

- Han de ser dictados en casos de **extraordinaria y urgente necesidad**, esto es, dos adjetivos acumulativos que aluden a algo imprevisible, inusual y que no pueda ser resuelto por otros procedimientos (por ejemplo, el procedimiento legislativo de urgencia).
- **No pueden afectar a determinadas materias**, tales como:
 - el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado;
 - a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE;
 - al régimen de las comunidades Autónomas y al
 - Derecho electoral general.

Esta enumeración del art. 86.1 viene a coincidir, en gran parte, con la relativa a materias reservadas a Ley Orgánica en el art. 81.1 C.E.

Los Decretos-Leyes, dice el art. 86.2 *"deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviese reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación"*. Y añade este artículo lo siguiente: *"el Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su **convalidación** o **derogación**"*.

Los Decretos-Leyes **no precisan de la ratificación** por parte del **Senado**: es una cuestión reservada al Congreso de los Diputados.

En otro orden de cosas hay que decir que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha abordado el supuesto de la "extraordinaria y urgente necesidad" al dictar Decretos-Leyes: la apreciación de la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad tiene parte de juicio político (Sentencia de 31/5/82); y la Sentencia 60/1986 ha referido que *"la Constitución atribuye al gobierno la competencia y la iniciativa para apreciar, con un razonable margen, la conveniencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que no tiene por qué coincidir con supuestos extremos de excepcional amenaza para la comunidad o el orden constitucional..."*.

4.2 DECRETO LEGISLATIVO

El art. 82.1 C.E. establece que *"las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior"* (materias que han de ser reguladas por Ley Orgánica).

Por su parte, el art. 82.3 C.E., a su vez, establece que *"la delegación legislativa habrá de otorgarse al gobierno de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente"*.

Y añade: *"no podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio gobierno"*. Y en el art. 82.4 se dice que *"las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio"*.

En cuanto a otros requisitos, el art. 82.5 determina que *"la autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación..."*. Esto es: hay que aclarar si se trata de **Leyes de Bases** que den lugar a **Textos Articulados** o de **Leyes ordinarias** cuando se trate de **refundir varios textos**

legales en uno sólo (art. 82.2). Parece claro que sólo la primera fórmula Leyes de Bases-Textos Articulado representan una verdadera innovación del Ordenamiento Jurídico.

En cuanto al control del ejercicio de la delegación, son varias las técnicas existentes, tales como el dictamen del Consejo de Estado y la ratificación parlamentaria.

Colegio Oficial de Ingenieros Industriales