

Las Cortes Generales. Las Cámaras. El Congreso de los Diputados. El Senado. Elaboración de las leyes. Clases de leyes. Los tratados internacionales.

1. Las Cortes Generales

La Constitución ha querido dejar claro desde el primer momento (Preámbulo y art. 1.2) que la soberanía reside en un solo titular: el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Esta tajante afirmación democrática de principio sitúa a nuestro texto constitucional en el entorno de las constituciones democráticas de su época y cierra cualquier debate sobre la existencia de otros titulares de la soberanía; debate que sin embargo ha generado en los últimos tiempos una amplia jurisprudencia constitucional, que, como no podría ser de otra manera, viene a incidir en el hecho de que la soberanía reside, en todo caso, en el pueblo español

Si la Constitución Española de 1978 consagra el régimen político parlamentario se trata simplemente de una aplicación flexible del principio de la división de poderes en la organización del Estado, mediante la configuración de la Corona como poder moderador, la ubicación del poder legislativo en las Cortes Generales, del poder ejecutivo en el Gobierno, y de la función jurisdiccional en el poder judicial.

El Título III lo dedica la Constitución a las Cortes Generales, comprendiendo un total de 31 artículos –del 66 al 96, ambos inclusive–, **divididos en tres capítulos**, bajo la denominación respectiva: “*De las Cámaras*”, “*De la elaboración de las leyes*” y “*De los Tratados Internacionales*”.

Según se configuran en la Constitución, **las Cortes Generales son un conjunto de órganos legislativos de naturaleza representativa, deliberante, inviolable y continua**, esto es:

- a) Las Cortes son órganos legislativos, es decir, creadores de Derecho, de normas superiores a cualquier otra, que no pueden ser enjuiciadas más que por el Tribunal Constitucional.
- b) La naturaleza representativa de las Cortes se afirma de forma rotunda en el art. 66.1 de la Constitución, al decir que **las Cortes representan al pueblo español**, lo cual indica que es el pueblo, quien a ellas envía a sus representantes legítimamente elegidos. Las Cortes son, en este sentido, la institución que encarna de forma más directa el ejercicio de la soberanía nacional que corresponde al pueblo español.
- c) El carácter deliberante de las Cortes Generales viene dado por cuanto sus decisiones se llevan a cabo por un proceso de discusión en el que participan miembros de diversos partidos políticos.
- d) **Las Cortes Generales son inviolables**, lo cual indica que la institución, como tal, no puede estar sometida a ninguna clase de control o represión. La inviolabilidad de las Cortes Generales no es una consideración que se revele como autoevidente. Frente a la mayor claridad conceptual de la prerrogativa individual de la inviolabilidad (art. 71.1), el carácter institucional o corporativo de la misma tiene un perfil más difuso.

En todo caso, el Tribunal Constitucional ha venido a vincularla (al igual que la inviolabilidad individual) a la función que cumple al considerarla "*como condición necesaria que es para asegurar la plena independencia en la actuación de uno y otros*". La inviolabilidad vendría a ser así un manto protector global necesario para el correcto ejercicio de tan importantes funciones constitucionales.

- e) **La naturaleza continua de las Cortes Generales** indica que sus órganos ejercen sus funciones de forma ininterrumpida, aún fuera del periodo ordinario de sesiones o incluso tras la expiración de su mandato, **a través de las Diputaciones Permanentes**.

2. Las Cámaras

2.1. Composición, atribuciones y funcionamiento

La CE 1978 ha establecido un **sistema bicameral, formado por el Congreso de los Diputados y el Senado**. El primero como Cámara de representación directa de los ciudadanos y con mayor protagonismo en las tareas parlamentarias, y el **Senado como Cámara de representación territorial** y llamado a ser órgano de segunda reflexión y deliberación.

Tanto **los miembros del Congreso o Cámara Baja (Diputados)** como **los del Senado o Cámara Alta (Senadores)** **son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto**. Una vez elegidos, se agrupan en el hemiciclo según su ideología o afiliación política. En este sentido, los Grupos Parlamentarios son la expresión de la representación de las distintas fuerzas políticas en las Cortes Generales, exigiéndose un determinado número de miembros para poder formar Grupo, de tal forma que aquellos Diputados o Senadores que no deseen integrarse en ningún Grupo determinado o que, aun deseándolo no lleguen a los mínimos exigidos, pasarán a formar parte de un Grupo residual denominado mixto.

Ambas Cámaras tienen una estructura y funcionamiento similar. En las dos hay una Mesa, como órgano rector de la misma, compuesta por el Presidente, los vicepresidentes y los Secretarios, elegidos por las propias Cámaras. Al Presidente le corresponde ejercer los poderes administrativos y facultades de policía en el interior del recinto, convocando las sesiones y fijando el orden del día.

Como facultades propias del Presidente del Congreso de los Diputados cabe señalarse las siguientes:

- Presidir, cuando tengan lugar, las reuniones conjuntas del Congreso y Senado.
- Refrendar la disolución de las Cortes en el supuesto de que ningún candidato a Presidente del Gobierno obtuviera la confianza del Congreso y hubieran transcurrido dos meses desde la primera votación de investidura.
- Refrendar los actos del Rey proponiendo Presidente del Gobierno. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, reuniéndose anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio, lo cual indica, en principio, que las tareas legislativas se interrumpen tres meses al año –en julio, agosto y enero–. No obstante, las Cámaras podrán reunirse en cualquier momento, en sesiones extraordinarias, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

Las Cámaras funcionan en Pleno –todos sus miembros– **y en Comisiones** –grupos de miembros– De forma más concreta, las Comisiones son grupos de trabajo especializados en distintas materias –Trabajo, Economía, Hacienda, Defensa, Industria y Energía, Asuntos Exteriores, etc...–

, elegidos por las Cámaras de entre sus miembros, en proporción a la importancia numérica de los distintos grupos parlamentarios.

Las Comisiones pueden ser permanentes –para toda una legislatura–, **especiales** –para un caso específico– **y de investigación** –para indagar a fondo sobre cualquier asunto de interés público–. Sin duda alguna, las más importantes son las Comisiones Legislativas Permanentes, a las que el art. 75 de la Constitución confiere la potestad de aprobar proyectos y proposiciones de ley sin necesidad de que se sometan a la aprobación del Pleno. No obstante, el Pleno podrá recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de delegación. Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo **prohíbe que puedan delegarse en las citadas Comisiones la aprobación de reformas constitucionales, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases, y los Presupuestos Generales del Estado.**

Otra característica común a ambas Cámaras es la de contar con una **Diputación Permanente**, compuestas por un **mínimo de 21 miembros**, que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica y que están presididas por el Presidente de la Cámara respectiva. Entre sus funciones se encuentran la de solicitar reuniones extraordinarias de las Cámaras, la de asumir las facultades de éstas una vez expirado su mandato o haber sido disueltas, así como la de velar por los poderes de las Cámaras en período vacacional.

2.2. Adopción de acuerdos

Artículo 79 CE:

- 1. Para adoptar acuerdos, las Cámaras deberán estar reunidas reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros.*
- 2. Dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para la elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.*
- 3. El voto de Diputados y Senadores es personal e indelegable.*

Se observa, por tanto, que en el momento de las votaciones se exige un **quórum de asistencia de la mitad más uno de los miembros que componen cada Cámara.**

En segundo lugar, **para que los acuerdos se consideren válidos**, basta **por lo general** con que sean aprobados por la **mayoría simple** de los miembros presentes de la Cámara correspondiente. Eso quiere decir *más votos afirmativos que negativos*, ya que los miembros que se abstienen no computan en la votación. No obstante, en la aprobación de leyes orgánicas y en otros casos previstos en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras, se exigen mayorías cualificadas para su validez –mayoría absoluta, tres quintos, dos tercios, etc...

El voto de Diputados y Senadores es personal e indelegable. Por esta razón, los miembros de las Cámaras tienen derecho a votar según su propia conciencia, al margen de la llamada disciplina de partido.

2.3. Causas de incompatibilidad e inelegibilidad

El artículo 67.1 de la CE parte de la constatación de la existencia de una serie de Cámaras o Asambleas Legislativas (Congreso de los Diputados, Senado y Asambleas de Comunidades Autónomas) y viene a establecer, al menos en línea de principio, el régimen de compatibilidades respecto a la pertenencia a las mismas.

El constituyente opta claramente por incompatibilizar la pertenencia simultánea a las dos Cámaras de las Cortes Generales y por impedir la pertenencia a la vez al Congreso de los Diputados y a una Asamblea Autonómica.

Es importante destacar desde el principio que el texto constitucional sitúa este régimen prohibitivo en el ámbito de las incompatibilidades y no en el de las inelegibilidades.

Según el clásico principio jurídico según el cual la inclusión de un supuesto en la norma excluye el no contemplado, la incompatibilidad no alcanza a la posibilidad de ejercer simultáneamente un escaño en el Senado y otro en una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma. Esta posibilidad está constitucionalmente consagrada y admitida, si bien de modo implícito, al no determinarse su prohibición.

La solución dada a este supuesto tiene toda la lógica posible si se recuerda que el art. 69.5 CE determina que una parte del Senado estará compuesta por senadores designados por los Parlamentos o Asambleas de las Comunidades Autónomas.

De conformidad con el art. 6 de la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG 5/1985 de 19 de junio), pueden ser elegidos Diputados o Senadores todos los españoles mayores de edad que, poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad:

- Los miembros de la Familia Real Española, así como sus cónyuges.
- Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas.
- Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos, el Fiscal General de Estado, los subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos ministeriales y los equiparados a ellos, así como los Jefes de Misión acreditados con el carácter de residentes ante un Estado extranjero u organismo internacional.
- Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de servicio activo.
- Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía que se hallen en situación de servicio activo.
- Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Subdelegados del Gobierno en las provincias y las autoridades similares con distinta competencia territorial.
- El Director General de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público.

- Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- Los Presidentes y Directores generales de las entidades gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.
- El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores de Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.
- El Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo General de Seguridad Nuclear.

Por otra parte, son inelegibles:

- Los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, durante el período que dure la pena.
- Aunque la sentencia no sea firme, los condenados por un delito de rebelión o los integrantes de organizaciones terroristas condenados por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas.

3. El Congreso de los Diputados

Es el órgano parlamentario por excelencia, el de mayor protagonismo en la vida política y, además, el principal órgano en la elaboración de las leyes, sin perjuicio de la participación del Senado, el cual, como veremos, tiene un carácter secundario y subordinado respecto del Congreso.

En la Constitución se establece que el Congreso lo integran un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos en los términos que establezca la ley. La circunscripción electoral es la provincia, con las excepciones de las ciudades de Ceuta y Melilla que contarán, cada una, con un Diputado. La ley establecerá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

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 anticipada de la Cámara. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta 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.

A estos efectos, la LOREG fijó el número de Diputados en 350. Dicha Ley, por lo que al Congreso respecta, establece:

- a) A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las ciudades de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado.
- b) Los 248 Diputados restantes se distribuirán entre las provincias en proporción a su población.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG 5/1985 de 19 de junio) dispone en síntesis que:

- El sistema de candidaturas será el de listas cerradas, y cada partido o coalición deberá incluir tantos candidatos como puestos a cubrir y, además, tres candidatos suplentes, con la expresión del orden de cada uno de ellos.
- Cada uno de los electores sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin poder introducir en ella modificación ni alteración alguna.
- No se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

El procedimiento de atribución de escaños, criticado por amplios sectores porque favorece a los partidos mayoritarios, y consecuentemente fomenta las coaliciones electorales, se conoce con el nombre de sistema D'Hondt, en memoria del matemático belga que lo ideó.

4. El Senado

Nuestra Constitución califica al Senado como Cámara de representación territorial, disponiendo asimismo que en cada provincia se elegirán cuatro Senadores, en los términos que establezca la ley.

En las provincias insulares, cada isla o agrupación de islas, 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, Tenerife y Mallorca– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una dos Senadores.

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 sus Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

Al igual que el Congreso de los Diputados, el Senado se elige por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Vemos, por tanto, que así como el número total de Diputados es invariable, 350, no ocurre lo mismo con el de Senadores. El número de Senadores dependerá de la población española de derecho.

Por tanto, la designación de los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas se configura como una elección en segundo grado, en la que el único requisito que la Constitución exige es el de asegurar la adecuada representación proporcional. Cada Comunidad Autónoma regula en su Estatuto, Ley autonómica o Reglamento de la Cámara el procedimiento de elección.

Por otra parte, así como la elección de Diputados al Congreso se realiza mediante listas cerradas, sin que los electores puedan modificar o variar el orden de candidatos que figuran en las mismas, con la elección de Senadores de representación provincial no ocurre lo mismo.

A este respecto, la LOREG dispone que:

a) Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares.

b) Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el de Senadores asignados a la circunscripción.

En este caso los electores pueden escoger los candidatos que prefieran de entre los propuestos en las listas de los distintos partidos o coaliciones, y que los candidatos que obtengan escaño de Senador serán los que individualmente hayan conseguido mayor número de votos en su correspondiente circunscripción.

Por lo que a las funciones del Senado se refiere, participa de las atribuciones que la Constitución concede genéricamente a ambas Cámaras, como son la potestad legislativa, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y el control de la acción del Gobierno, aunque a decir verdad esta última atribución se encuentra muy limitada para el Senado, toda vez que sólo puede reclamar información, solicitar la presencia de los miembros del Gobierno, someterlo a preguntas e interpelaciones y formar Comisiones de Investigación, pero carece de la facultad de presentar una moción de censura y tampoco participa en la cuestión de confianza que puede plantear el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados.

Y, como a continuación veremos, también en la elaboración de las leyes el papel del Senado se encuentra en un segundo plano con respecto al del Congreso en la inmensa mayoría de las ocasiones. De aquí que si quisiéramos destacar algunas funciones del Senado en las que, de alguna forma, posee cierta prioridad sobre el Congreso, nos tengamos que conformar con un sólo caso que la Constitución señala: el de aprobar, por mayoría absoluta y sin participación alguna del Congreso, la adopción de medidas propuestas por el Gobierno para obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir las obligaciones que la Constitución y las leyes les impongan. La participación del Senado tendrá lugar cuando no haya sido atendido el previo requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma en cuestión (art. 155.1) , sin perjuicio de que para la ejecución de tales medidas, el Gobierno pueda dar instrucciones no sólo al Presidente de la Comunidad Autónoma, sino incluso también a cualquier otra Autoridad de la misma.

Este mecanismo jurídico del artículo 155 fue el que empleó el Gobierno de España en el conflicto con la Comunidad Autónoma de Cataluña, a raíz del referéndum unilateral de autodeterminación, que tanta controversia y debate suscitó entre partidarios y detractores de su utilización.

5. Elaboración de las leyes

En el proceso formativo de la ley es preciso distinguir cinco etapas o fases claramente diferenciadas:

- 1.ª Iniciativa legislativa.
- 2.ª Deliberación, discusión y votación final.
- 3.ª Sanción.
- 4.ª Promulgación.
- 5.ª Publicación.

5.1. La iniciativa legislativa

Se refiere a la facultad de poner en marcha el proceso legislativo mediante la presentación de un texto que más tarde será sometido a debate y votación en las Cortes.

En nuestro país, al igual que en la mayoría de los sistemas parlamentarios, es el Gobierno quien habitualmente inicia el proceso legislativo. Este proceder se justifica, como es lógico, por la necesidad que tiene el Gobierno de llevar a cabo sus fines concretos, razón por la cual solicita del Parlamento que legisle sobre ciertas materias y en un determinado sentido.

En estos casos, a los **textos que el Gobierno remite a las Cortes para su debate y votación** se les denomina "**proyectos de ley**".

Pero, lógicamente, no es sólo el Gobierno quien tiene la facultad de iniciar el proceso legislativo, sino que la **iniciativa** puede partir **de cada una de las Cámaras** (Congreso y Senado) al tomar en consideración las propuestas formuladas en este sentido por Diputados, Senadores o grupos parlamentarios, denominándose en estos casos "**proposiciones de ley**".

Junto a estas dos formas más frecuentes de iniciativa legislativa, nuestra Constitución también confiere potestad a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, las cuales podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley.

Finalmente, en la Constitución se autoriza también la llamada **iniciativa popular**, mediante la cual **la ciudadanía podrá presentar en las Cortes proposiciones de ley**, si bien **se exigen** para ello no menos de **quinientas mil firmas**. No procede dicha iniciativa cuando se trate de materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni tampoco en lo relativo a la prerrogativa de gracia. La iniciativa popular está regulada actualmente por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.

5.2. Deliberación, discusión y votación final

Esta segunda fase no está totalmente regulada en la Constitución, la cual distingue entre tramitación de proposiciones y proyectos de ley, limitándose a decir que:

- La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa conferida a las Cortes, Asambleas de las Comunidades Autónomas e iniciativa popular.
- Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.
- Aprobado un proyecto de ley ordinaria y orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
- El Senado, en plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
- El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Observamos pues la **prevalencia del Congreso frente al Senado** en el proceso de elaboración de las leyes.

5.2.1. Tramitación de las leyes en el Congreso

La tramitación de los proyectos y proposiciones de ley apenas difieren en lo sustancial. El proyecto de ley es presentado por el Gobierno en la Mesa del Congreso, ordenando ésta su inmediata publicación en el Boletín Oficial de las Cortes para que los Diputados tengan conocimiento del mismo y puedan presentar sus enmiendas. Después de transcurridos ciertos plazos para presentarlas (plazos que varían según sean enmiendas parciales o a la totalidad), el proyecto, de no ser devuelto al Gobierno por aprobarse enmiendas a la totalidad, se debate por el Pleno o en Comisión y, de resultar aprobado, es remitido por el Presidente del Congreso al del Senado.

La tramitación de las proposiciones de ley es similar a la de los proyectos de ley, con la única diferencia de que estos últimos se tramitan siempre –la Mesa del Congreso no puede negarse–, mientras que para las proposiciones de ley se requiere previamente su toma de consideración por parte del Congreso; primero se debate y vota su conveniencia o no, y si resulta favorable se publica en el Boletín Oficial de las Cortes para que dé comienzo un procedimiento de enmiendas y votaciones sustancialmente análogo al seguido por los proyectos de ley.

5.2.2. Tramitación de las leyes en el Senado

Recibido del Congreso el proyecto o proposición de ley aprobado, el Senado, en el plazo de dos meses o en el de veinte días en los declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso, puede tomar, como hemos visto, una de las tres decisiones siguientes:

1. Aprobarlo sin ninguna enmienda adicional. En este caso, la ley queda definitivamente aprobada sin necesidad de que vuelva de nuevo al Congreso.

2. Presentar enmiendas al texto aprobado por el Congreso. En este supuesto, el Congreso podrá aceptarlas o no, por mayoría simple, y la ley quedará aprobada con la última palabra del Congreso de los Diputados.

3. La tercera posibilidad es que el Senado vete el proyecto o proposición de ley, veto que no puede ser adoptado si no es por mayoría absoluta. El veto es un rechazo total al proyecto o proposición de ley recibido. En este caso, a su vez, el Congreso tiene dos opciones:

a) Ratificar el texto inicial, por mayoría absoluta, en el plazo de dos meses desde la interposición del veto por parte del Senado.

b) De no lograr la mayoría absoluta en ese plazo, el Congreso puede someter de nuevo a votación el texto inicial, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del 2º veto, quedando aprobado si se logra la mayoría simple.

En definitiva, aunque en la elaboración y aprobación de la ley intervienen las dos Cámaras, resulta evidente que el papel del Senado es bastante más pobre que el del Congreso, pues son las decisiones de este último las que al final prevalecen, incluso con la frontal oposición del Senado, como ocurre en el caso del veto.

5.3. Sanción

El acto jurídico que emana de las Cortes necesita la ratificación del Jefe del Estado. En este sentido, **la sanción es el acto mediante el cual el Jefe del Estado perfecciona la ley.**

Por ello, la fecha de las leyes coincide con la del momento de su sanción.

El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

5.4. Promulgación

La promulgación es el acto solemne por el que el Jefe del Estado atestigua la existencia de la ley y ordena a las Autoridades que la cumplan y la hagan cumplir a los súbditos. En nuestro caso concreto, la actual Constitución fue sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978 en el Congreso de los Diputados y en ese mismo instante tuvo lugar su proclamación solemne por parte del Monarca.

5.5. Publicación

Es el hecho material de insertar la ley en el Boletín Oficial del Estado. No es un acto jurídico, propiamente dicho, pero tiene suma importancia por ser a partir de tal inserción cuando empieza a contarse el plazo de entrada en vigor. Así, como preceptúa el art. 2 del Código civil, las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispusiere otra cosa.

6. Clases de Leyes

6.1. Leyes orgánicas y ordinarias

Una de las innovaciones de la Constitución actual, inspirándose en la Constitución francesa, fue la implantación de las llamadas leyes orgánicas:

a) 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.

b) Su aprobación, modificación o derogación exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Se observa, por tanto, que la diferencia entre leyes orgánicas y ordinarias viene dada por las materias que ambas regulan y por la exigencia de que las primeras deben ser aprobadas por mayoría absoluta del Congreso –la mitad más uno del total de sus miembros–, requisito que no debe darse en las leyes ordinarias, las cuales pueden serlo por lo general por mayoría simple – más votos afirmativos que negativos–, siempre que exista quórum de asistencia.

6.2. Leyes estatales y leyes de Comunidades Autónomas

A raíz de la implantación del Estado de las Autonomías que la Constitución consagra, la potestad legislativa ya no pertenece en exclusiva a las Cortes Generales, sino que queda compartida con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las cuales podrán dictar leyes aplicables en su territorio dentro del marco de competencias asumidas por ellas en sus respectivos Estatutos.

7. Los Tratados Internacionales

A los Tratados Internacionales se les dedica en la Constitución el Capítulo Tercero, incluido en el Título Tercero del texto constitucional.

Los Tratados Internacionales forman parte del ordenamiento jurídico interno desde que son publicados en el Boletín Oficial del Estado.

Aun cuando la elaboración de los Tratados Internacionales es competencia del Gobierno, las Cortes Generales intervienen de manera decisiva en la celebración de los mismos. En este sentido, del articulado de la Constitución se deducen los siguientes supuestos:

7.1. Tratados que precisan de ley orgánica previa

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.

Este supuesto está pensado para tratados como el de adhesión de España a la Unión Europea, puesto que los órganos comunitarios –Parlamento, Consejo de Ministros, Tribunal de Justicia, etc..., podrán crear normas de obligado cumplimiento en España, en materia laboral, de comercio, tributarias, etc...

7.2. Tratados que requieren previa autorización de las Cortes

Dicha autorización es un puro acto formal de las Cortes por el que presta su consentimiento.

La previa autorización se requiere en los siguientes casos:

- Tratados de carácter político.
- Tratados o convenios de carácter militar.
- Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
- Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejercicio.

7.3. Tratados que requieren reforma constitucional

La celebración de un Tratado Internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa reforma constitucional.

Para ello, el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional que declare si existe o no tal contradicción.

7.4. Tratados que no necesitan ningún requisito previo

Los restantes tratados o convenios no comprendidos en los apartados anteriores no precisan requisito previo alguno, si bien el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de su conclusión.