

# EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN LAS CORTES GENERALES (\*)

YOLANDA GÓMEZ LUGO

I. INTRODUCCIÓN. —II. CONTENIDO DEL LIBRO: LA FASE CENTRAL DEL *ITER LEGIS* Y SUS ACTOS INTEGRANTES. —III. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Que los Parlamentos contemporáneos se han transformado en una especie de instancia ratificadora de decisiones negociadas y adoptadas en sedes ajenas a sus órganos parece haberse convertido en un dato incuestionable. Esta realidad nos conduce a la necesidad de reflexionar acerca del actual estado de la institución parlamentaria y del modo en que ésta ejerce la función legislativa, si bien ello no puede impedirnos reconocer el enorme significado que poseen los actos que integran el proceso legislativo parlamentario, debido a la función legitimadora que desempeñan con respecto a la ley. En aras de la reconducción de esta situación, sería aconsejable la recuperación del rol del Parlamento como sede principal del proceso de creación de decisiones políticas; y ello, a través de un cauce donde la publicidad y el debate plural estén garantizados. Desde esta perspectiva, la secuencia de actos integrantes del *iter legis* se convierte en el mecanismo de confluencia de las diferentes opciones políticas y la transacción de la que surgen los acuerdos que se transformarán en ley. De este modo,

---

(\*) A propósito del libro de Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

entendemos que debe restituirse a las Cámaras el protagonismo perdido como lugar de encuentro e integración de posiciones discrepantes en el que tiene lugar la negociación política. En definitiva, la consecución de actos que integran el *iter legis* cumple no sólo con una finalidad técnico-jurídica, en la medida en que supone la creación de una disposición normativa con forma de ley, sino también otra de índole política que se traduce en la formación de la voluntad política del Parlamento (1).

Según la definición clásica de procedimiento acuñada por Galeotti, éste constituye aquel fenómeno específico de formación sucesiva de un acto caracterizado por una *combinación encadenada de actos, que más que ser jurídicamente posible, se presenta, con diferentes intensidades, como jurídicamente necesaria* (2). Para el ilustre tratadista italiano existe una conexión funcional necesaria entre los actos de esta serie procedimental, de tal suerte que todos ellos quedan unificados en el acto total o final — la ley —.

Ahora bien, no todos los actos jurídicos que intervienen en el proceso de creación de la ley forman parte del *iter legis*, por lo que la delimitación de los mismos será una cuestión fundamental para fijar los trámites que engloba este concepto. Se trata de uno de los temas clásicos de la teoría del procedimiento legislativo abordado por autores como Carrè de Malberg, Carlo Esposito o Serio Galeotti, y que en la actualidad ha dado lugar a un debate doctrinal sobre la delimitación de las fases del procedimiento legislativo; debate que en el caso español se hace más complejo por el diferente régimen jurídico al que quedan sometidas las iniciativas legislativas en función del sujeto proponente.

Pues bien, hemos de reivindicar la importancia de los actos parlamentarios que integran el *iter legis*, y que constituyen el objeto de la obra que comentamos en las páginas que siguen. Por ello, cualquier investigación que tenga por objeto el procedimiento legislativo se ve obligada a enfrentarse previamente a este interrogante; condición que se cumple perfectamente en el libro de Piedad García-Escudero, ya que la autora se encarga de precisar que el mismo versará sobre la fase central del *iter legis* desarrollada en sede parlamentaria y que constituya el procedimiento legislativo en sentido estricto. En consecuencia, quedan excluidas del objeto de estudio la iniciativa legislativa y la fase integrativa de la eficacia, situadas fuera del ámbito parlamentario, por lo que el análisis se centra en la denominada fase constitutiva, esto es, aquella secuencia de trámites co-

---

(1) Sobre esta doble faceta del procedimiento legislativo, consúltese GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pág. 9.

(2) Véase GALEOTTI, Serio, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, pág. 55.

rrespondientes a la presentación de enmiendas, debate en Comisión y el debate en el Pleno, a su vez, reproducidos en las dos Cámaras.

Por otro lado, y habida cuenta de la pluralidad de procedimientos legislativos existentes en nuestro Derecho positivo, resulta fundamental delimitar esta secuencia de actos y trámites que conforman el denominado *iter legis* común, en la medida en que constituye la estructura base sobre la que se articulan las diferentes especialidades procedimentales.

Advertimos que nos encontramos ante un texto amplio en el que a lo largo de setecientas páginas se aborda un análisis crítico y pormenorizado de los diferentes trámites que integran el *iter legis*. Debemos agradecer a Piedad García-Escudero el esfuerzo realizado con esta nueva contribución a los estudios de Derecho parlamentario, en la medida en que constituye una brillante aportación a uno de los grandes temas olvidados por la doctrina, o al menos, escasamente tratados. Se echaba en falta en nuestra literatura jurídica una monografía sobre el procedimiento legislativo; materia que tan sólo había sido objeto de análisis, hace ya algunos años, por Asunción García Martínez (3). A nuestro modo de ver, la elección del tema ya es en sí un gran acierto, habida cuenta de la escasez de estudios científicos al respecto. Asimismo, queremos precisar que ello no se debe a que nos encontramos ante un tema agotado; por el contrario, se trata de un campo abandonado por la doctrina española, y en el que son muchas las cuestiones e interrogantes pendientes de examen.

En este trabajo García-Escudero continúa una línea investigadora sobre el *iter legis* desarrollada a lo largo de diversos trabajos. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que constituye el final de una trayectoria iniciada en 2000 con la publicación de su libro *La iniciativa legislativa del Gobierno* (4). Efectivamente, el volumen que nos ocupa en esta ocasión recoge diversas cuestiones, algunas de las cuales habían sido analizadas por la autora en trabajos anteriores, si bien uno de los méritos del libro es precisamente su capacidad para ofrecer una panorámica general de una materia tan compleja y extensa. El trabajo incluye un análisis de los temas más relevantes de la teoría del procedimiento legislativo y seguidamente examina el régimen jurídico del *iter legis* ordinario en las Cortes Generales, exponiendo los puntos más problemáticos de la normativa vigente y ofreciendo soluciones a las dificultades planteadas. Evidentemente una visión completa del funcionamiento del procedimiento legislativo sólo puede

---

(3) GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

(4) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

ofrecerse por quien es capaz de combinar el estudio académico y el análisis de la experiencia parlamentaria. En este sentido, la lectura del libro deja entrever la doble condición de la autora, como profesora universitaria y letrada de Cortes, lo que se convierte en el principal aval de una obra de extraordinaria calidad científica y técnica. A lo largo del trabajo se demuestra un claro dominio de los temas afrontados, así como una gran destreza en la exposición de las cuestiones abordadas.

El trabajo no es sólo un mero análisis de los actos que integran la fase central del *iter legis*, sino que se trata de una investigación enmarcada dentro de una preocupación más amplia como es la relativa a la revisión del modelo actual de procedimiento legislativo que la tan esperada reforma de los Reglamentos parlamentarios de 1982 debería afrontar. Es por todos conocido que éstos demandan una revisión para adaptar su contenido a las necesidades actuales de las Cámaras. Que ello es así ha sido puesto de manifiesto unánimemente por nuestra mejor doctrina, si bien la ausencia del consenso político necesario para proceder a la misma viene a dificultar una cuestión ya de por sí compleja.

## II. CONTENIDO DEL LIBRO: LA FASE CENTRAL DEL *ITER LEGIS* Y SUS ACTOS INTEGRANTES

*La regulación del procedimiento legislativo en la Constitución española de 1978* se caracteriza por su falta de exhaustividad y de sistematización. Precisamente esta parquedad de las normas constitucionales lleva a que la fuente normativa principal sobre esta materia sea el Reglamento parlamentario, si bien este marco regulador se completará con las Normas interpretativas y supletorias de los Reglamentos de las Cámaras.

Uno de los principales *caracteres del procedimiento legislativo* es la pluralidad de modalidades previstas. Efectivamente, junto al *iter legis* común u ordinario la Constitución y los Reglamentos parlamentarios prevén una diversidad de modos de emanación de la ley parlamentaria que impide hablar de un modelo único: los denominados por el Reglamento del Senado *procedimientos legislativos especiales*, o *especialidades en el procedimiento legislativo* en el caso del Reglamento del Congreso. Precisamente a raíz de esta variedad de cauces disponibles se dota a las Cámaras de mayor flexibilidad para ejercer la función legislativa, en la medida en que la tramitación parlamentaria no queda sometida a un esquema procedimental único. En esta línea, se faculta al Pleno (en los supuestos de lectura única y delegación legislativa en el Senado) y a la Mesa de las Cámaras —a petición de determinados sujetos— (urgencia) la posibilidad de activar una de estas modalidades, lo que lleva a la autora a hablar del «prin-

«procedimiento legislativo ordinario» en el procedimiento legislativo. Ello permite a la institución parlamentaria responder con mayor agilidad a las necesidades que la realidad plantea, si bien ello irá acompañado de la imprevisión de trámites y duración del procedimiento. Sobre este extremo compartimos plenamente la opinión de la autora. A nuestro modo de ver, las Cámaras cuentan con instrumentos jurídicos suficientes e idóneos para permitir una actuación legislativa urgente del Legislador ante las circunstancias políticas más diversas.

Con el propósito de catalogar los diferentes procedimientos legislativos existentes en nuestro ordenamiento parlamentario, García-Escudero sugiere la siguiente clasificación: procedimiento legislativo común u ordinario, procedimiento descentralizado en Comisión, procedimientos especiales para la tramitación de determinados tipos de leyes y procedimientos legislativos abreviados (urgencia, semiurgencia — Senado — y lectura única). De este modo, excluye de este catálogo las modalidades relativas a la reforma constitucional (por razón de su objeto), los tratados y convenios internacionales (por tratarse no de un acto legislativo, sino de un acto de *indirizzo político*) y los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas (por tratarse de un acto de control).

Coincidimos con la autora en la ausencia de una categoría unitaria del *iter legis* y, de ahí, que sea necesario sistematizar la pluralidad de modos existentes en nuestro Derecho positivo, si bien en nuestra modesta opinión resulta más acertado estructurarlos de un modo diferente. Así pues, entendemos que es preferible clasificar los diferentes procedimientos legislativos especiales en dos variantes, cada una de las cuales responde a unas características y un fundamento común. Por un lado se hallan los *procedimientos legislativos especiales por razón del tiempo de tramitación*, cuyo objetivo es simplificar la tramitación legislativa. Se trata de técnicas de agilización procedimental que actúan como cauce alternativo al *iter legis* ordinario cuando las circunstancias políticas o sociales —la proximidad de la disolución de las Cámaras, por ejemplo— requieren de una rápida y eficaz intervención legislativa por parte del Parlamento. Y por otro se encuentran los *procedimientos legislativos especiales por razón material*, creados directamente por la Constitución y de obligada observancia para los órganos parlamentarios cuando se pretende legislar sobre una de las materias sometidas a estas reservas procedimentales.

Asimismo se observa un protagonismo absoluto de los grupos parlamentarios sobre los parlamentarios individuales que se manifiesta en todas las fases del *iter legis*: reconocimiento de la iniciativa legislativa a un grupo parlamentario o un número de miembros de la Cámara, necesidad de que las enmiendas vayan acompañadas de la firma del portavoz del grupo... En esta situación de predominio de los grupos, García-Escudero aboga claramente por la no suplantación de los representantes por aquéllos, en este sentido se pronuncia a favor de

la supresión del requisito de la firma del portavoz del grupo para las enmiendas de los parlamentarios individuales, siendo la Comisión la sede más apropiada para la intervención de éstos.

Uno de los rasgos deficitarios del actual modelo de *iter legis*, criticado contundentemente en el trabajo, es la ausencia de cauces de participación de organizaciones representativas de los ciudadanos. Por el contrario, la estructura del procedimiento parece orientarse más bien al debate e integración de intereses de los grupos parlamentarios, lo que lleva a propugnar una reforma siguiendo el modelo de los *hearings* norteamericanos que permita la intervención de expertos, organizaciones y asociaciones de intereses (5).

Por otro lado, la configuración actual del *iter legis* prevé una estructura reiterativa con repetición de deliberación y votación de enmiendas en distintos órganos —Ponencia, Comisión y Pleno— de unas Cámaras que intervienen de forma desigual en un procedimiento de duración imprevista. La autora se refiere a una «reiteración por acumulación, en la medida en que de cada fase o lectura surgirá un nuevo texto al que se habrán incorporado las enmiendas aprobadas» (pág. 88). A nuestro modo de ver, el riesgo que conlleva esta reiteración de trámites parlamentarios está en que puede ocasionar una distorsión técnica de los textos en tramitación. Todo ello, unido al carácter asimétrico y desigual de nuestro sistema bicameral, aboca al Senado a una posición secundaria en la tramitación del *iter legis*. Por último, no puede omitirse la imprevisión sobre la duración del procedimiento legislativo, que dependerá en cierto modo de la voluntad política de la mayoría, al poder optar por agilizar la tramitación del texto legislativo aprobándolo en una o dos semanas en el Congreso, o bien mantenerlo intacto hasta el final de la legislatura con la consecuente caducidad de la iniciativa. Asimismo, debe tenerse presente el predominio que asumen las Comisiones condicionando la actividad del Pleno, e incluso sustituyéndolo en el ejercicio de las facultades aprobatorias cuando se aplica la modalidad de delegación de competencia legislativa.

La tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas comienza con la *admisión a trámite* por la Mesa del Congreso de los Diputados, con la excepción del proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que se remite por el Gobierno al Senado y de las proposiciones de ley de la Cámara Alta. A través de este acto se constata que el escrito o documento de índole parlamentaria ha sido presentado en tiempo y forma por sujeto legitimado y ante órgano

---

(5) Sobre estas cuestiones puede consultarse ELVIRA PERALES, Ascensión, «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la función legislativa», en *V Jornadas de Derecho Parlamentario, El Procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, 1997.

competente, así como que la Cámara o uno de sus órganos puede ocuparse de la pretensión deducida. Por otro lado, se trata de un trámite estrechamente ligado a la calificación, entendida como la verificación de los requisitos normativos necesarios para la admisión a trámite de la iniciativa.

Ambas potestades de la Mesa han sido objeto de un interesante debate doctrinal que incluso ha desembocado en una consolidada Jurisprudencia Constitucional sobre el alcance y límites de las mismas. El interés por esta temática deriva de su conexión con el correcto funcionamiento de las Cámaras y con una estricta aplicación de las normas parlamentarias. En concreto, la discusión se ha centrado en la extensión de las potestades del órgano rector, es decir, si éste debe limitarse a verificar los requisitos formales de la iniciativa legislativa o si también puede analizar su contenido material, ejerciendo un control previo que permita inadmitir a trámite aquellas cuyo contenido considere inconstitucional. Sobre esta cuestión, la autora sostiene que la Mesa de la Cámara se encuentra sujeta, al igual que el resto de poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, por lo que se manifiesta en contra de «dejar a la decisión (política y de oportunidad) del Pleno una iniciativa flagrantemente inconstitucional» y, en consecuencia, se decanta por la línea jurisprudencial, conforme a la cual se admite la posibilidad de que la Mesa deniegue la admisión de iniciativas evidentemente inconstitucionales. Se trataría de supuestos de «inconstitucionalidad manifiesta», en los que del contenido de la iniciativa puede derivarse una vulneración de límites constitucionales.

Se analiza pormenorizadamente la *toma en consideración* por el Pleno del Congreso; trámite al que quedan sometidas las proposiciones de ley, con la excepción de las procedentes del Senado, para convertirse en auténticas iniciativas legislativas. La toma en consideración constituye un requisito de procedibilidad, una condición *sine qua non* para que una proposición de ley comience su tramitación parlamentaria. Sobre esta sumisión la autora advierte que no debe minimizarse «el rango de la iniciativa legislativa articulada mediante proposiciones de ley, considerándola de inferior virtualidad a la ordinaria del Gobierno por el mero hecho de estar sometida al trámite de toma en consideración» (pág. 180).

Junto a la forma normal de finalización del procedimiento legislativo con la aprobación de la ley existen otras dos modalidades anormales de terminación del mismo: *la retirada y la caducidad de las iniciativas legislativas*. El titular de la iniciativa tiene la facultad no sólo de poner en marcha el *iter legis*, sino también de disponer de la misma en función de los motivos y fines para los que se le ha atribuido, lo que conlleva la potestad de revocarla. Sin embargo, hay que precisar que en el supuesto específico de la retirada de las proposiciones de ley no se trata de una facultad libre y desvinculada del titular, ya que una vez tomada

en consideración la iniciativa sale del ámbito de los proponentes y requiere para su retirada de la voluntad de la Cámara que la asumió como propia (art. 129 RC). Por lo que respecta a los proyectos de ley, se plantea la posibilidad de retirada del proyecto de Ley de Presupuestos; eventualidad que ha sido rechazada por un sector doctrinal alegando que se trata de una iniciativa configurada como acto debido. Sin embargo, sobre este aspecto la autora se muestra partidaria de que, ante circunstancias sobrevenidas, el Gobierno aprecie libremente la necesidad de retirarlo. En cuanto a la *caducidad* de la iniciativa por disolución de la Cámara o expiración de su mandato, se advierte que no se trata de casos de finalización anticipada y voluntaria del procedimiento, sino de supuestos debidos a causas externas y sobrevenidas. El fin del mandato produce la caducidad de las iniciativas en curso, sin posibilidad de vincular a las nuevas Asambleas surgidas de la convocatoria electoral.

La obra presta especial atención al *derecho de enmienda*; instrumento cuya relevancia deriva de su capacidad para modificar el texto en tramitación, fijar el objeto del debate parlamentario y controlar la acción del Gobierno, especialmente en el supuesto de las enmiendas de totalidad y las propuestas de veto. Nuestro ordenamiento reconoce esta facultad de enmendar a los miembros de las Cámaras y a los grupos parlamentarios, si bien se trata de una labor mediatizada por la exigencia de la firma del portavoz. Son muchos los aspectos suscitados en torno a los diferentes tipos de enmiendas, ahora bien, quizá una de las cuestiones más interesantes sea la relativa a sus límites materiales; temática de la que se ha ocupado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones con el objeto de discernir si existe una diferenciación material entre enmienda y proposición de ley, de manera que el carácter subordinado de la primera exija una conexión material con el texto propuesto. Tras repasar la oscilante Jurisprudencia constitucional habida hasta el momento, no le faltan razones a la autora para abogar por el mantenimiento de los requisitos de homogeneidad y congruencia entre la enmienda y el proyecto o proposición de ley. Precisamente, esta discusión doctrinal se encuentra estrechamente ligada a otra problemática, cual es el uso de la enmienda como mecanismo obstruccionista, en la medida en que la práctica parlamentaria revela que uno de los medios típicos del obstruccionismo consiste en hacer un uso abusivo de las normas reguladoras de la presentación de enmiendas (petición reiterada de ampliación del plazo de enmienda, concesión por la Mesa de ampliaciones sin fin, presentación de un número desmesurado de enmiendas, defensa de las mismas en turnos de larga duración...).

El *debate de totalidad* constituye el primer pronunciamiento del Pleno del Congreso sobre los proyectos de ley y las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado. A través del mismo la Cámara acepta o rechaza la propuesta legislativa presentada, por lo tanto se trata de un debate político

sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del texto, cuya celebración sólo tiene lugar cuando se presentan enmiendas a la totalidad por algún grupo parlamentario (art. 112.1 RCD). La doctrina española reivindica unánimemente la generalización del debate y votación de totalidad, en el que quedan fijados los criterios políticos y legislativos para los trabajos posteriores. Ello permitiría una primera manifestación de la Cámara sobre el sentido genérico del proyecto, y además, cierto control parlamentario sobre la iniciativa del Gobierno al trasladar el debate hacia la opinión pública. Los efectos que produce este tipo de debates variará en función del tipo de enmienda de totalidad que lo ha originado, es decir, si se trata de una enmienda de devolución o de texto alternativo. En el primer supuesto, su aprobación implica el rechazo del proyecto, lo que significa que el Gobierno no cuenta con el apoyo de la Cámara, de ahí la enorme relevancia política que conlleva la devolución del texto. Si lo que se aprueba es una enmienda de totalidad de texto alternativo, se produce una sustitución de la iniciativa presentada por el nuevo texto.

La parquedad con que los Reglamentos parlamentarios han regulado la *Ponencia* ha llevado a la aprobación de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre designación y funciones de las Ponencias y la Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias. Con carácter previo al análisis pormenorizado de su régimen jurídico se realizan algunas consideraciones sobre su naturaleza y caracteres. Entre las conclusiones más interesantes sobre la naturaleza de las Ponencias cabe destacar las siguientes: *a)* se trata de órganos *ad hoc*, temporales, constituidos para el estudio y tramitación de proyectos determinados; *b)* son órganos internos de las Comisiones, constituidos en el seno de éstas, y por miembros de las mismas; *c)* su labor trasciende a la propia Comisión, y *d)* desarrolla una labor diferenciada de la Comisión y autónoma respecto de la misma, sin recibir directrices de ella. La Ponencia es definida como «un órgano colegiado, constituido *ad hoc* en el seno de las comisiones, cuya función en el procedimiento legislativo es preparar el trabajo de la Comisión mediante la elaboración de un informe sobre el texto del proyecto o proposición de ley y las enmiendas presentadas, proponiendo su aceptación o rechazo, que servirá de base para la deliberación en la Comisión correspondiente» (págs. 329-330). Su carácter de órgano reducido y acéfalo, su funcionamiento informal y el secreto de sus deliberaciones propician el desarrollo de una labor que va más allá de la redacción del Informe: desde el punto de vista técnico, realiza una labor de corrección en los textos presentados, y desde el punto de vista político, constituye el escenario más adecuado para la negociación y transacción política. Esta parte del volumen finaliza con algunas propuestas acerca del futuro de esta figura. De este modo, la autora se pronuncia a favor del mantenimiento de la ponencia colegiada con representación de todos

los grupos y la adopción de acuerdos mediante voto ponderado, manifestando sus discrepancias frente a la opción del ponente-*rapporteur*. Asimismo, en su opinión sería conveniente la institucionalización de contactos con el Gobierno y las audiencias de expertos y grupos de interés a nivel informal.

La intervención de la *Comisión* constituye el núcleo esencial de la fase constitutiva del procedimiento legislativo, y ello se debe a su condición de órgano de menor tamaño, especializado y formado por parlamentarios expertos en la materia que permite desarrollar una labor preparatoria del trabajo del Pleno. Desde una perspectiva amplia, la fase de Comisión comienza con la admisión a trámite del proyecto de ley o la toma en consideración de la proposición de ley. Tras resumir las diferentes subfases que componen este momento procedimental en sentido amplio, la autora centra el examen en los diferentes tipos de intervención de la Comisión: las audiencias, el debate sobre las enmiendas y sobre el informe de la ponencia, y la aprobación del Dictamen para su elevación al Pleno de la Cámara. Al mismo tiempo ofrece interesantes propuestas que redundarían en una mejora del procedimiento, como, por ejemplo, el mantenimiento de la presencia de los medios de comunicación social en los debates de la Comisión o la institucionalización de las audiencias ante la Comisión de autoridades, expertos e interesados, antes de que concluya el plazo de enmiendas, al objeto no sólo de que puedan ser tenidas en cuenta por los grupos, sino de facilitar a la Comisión un mayor conocimiento de los asuntos en trámite. De este modo, se reservaría para el debate final en Pleno la contraposición entre las posiciones políticas, sin descender al detalle en la defensa de las enmiendas, cuya tramitación concluiría en Comisión.

Tras un repaso a las diferentes intervenciones del *Pleno* en el procedimiento legislativo ordinario (toma en consideración de proposiciones de ley, debate de totalidad sobre las enmiendas, deliberación y votación del dictamen de la Comisión y nueva intervención final para el levantamiento del veto), la autora se ocupa del momento final del *iter* en el primer examen del texto articulado por el plenario del Congreso de los Diputados, salvo intervención posterior para pronunciarse sobre las decisiones del Senado. Este debate plenario final, que no tiene lugar en los textos aprobados por las Comisiones con competencia legislativa plena, posee un significado muy diferente al debate de totalidad inicial en el que no se aprecia el detalle de la regulación, sino solamente el propósito político de la legislación proyectada. Por el contrario, el debate final pierde parte de esa carga política para centrarse en el debate sobre el dictamen de la Comisión, que ya no es el texto inicial de la iniciativa legislativa. Dicho debate cumple una doble función en el seno del *iter legis*: de una parte, constituye la expresión pública de la posición de los grupos parlamentarios sobre el texto en tramitación, y de otra, permite convertir la voluntad política de la mayoría en norma. Ante la

duplicidad de debates legislativos en sede de Comisión y Pleno, y frente a quienes abogan por la supresión de alguno de éstos, la autora se muestra partidaria del mantenimiento de los mismos, habida cuenta del diferente significado que cumplen en el seno del *iter legis*: el de Comisión, más detenido y centrado en la defensa y aceptación o rechazo de las enmiendas, y el de Pleno, como gran debate político final sobre los textos legislativos, en el que los grupos parlamentarios, verdaderos protagonistas, manifiestan su posición ante la Cámara y la opinión pública.

Una vez analizada la intervención del Congreso en el procedimiento legislativo se procede al examen de la *participación del Senado*. Tras recordar algunas manifestaciones de su posición subordinada (obligatoriedad del inicio de la tramitación legislativa en el Congreso o la primacía atribuida a éste en la resolución de discrepancias entre las dos Cámaras), se abordan algunos de los puntos más problemáticos de su intervención en el *iter legis*. Esta parte del estudio comienza con una serie de reflexiones generales sobre el papel del Senado, apuntando las particularidades que presenta el procedimiento legislativo en esta Cámara. De este modo, se tratan algunas de las cuestiones más controvertidas que plantea su participación como la necesidad de la concurrencia de su pronunciamiento expreso para la formación de la ley y los efectos que derivan del incumplimiento de los plazos que el artículo 90.2 de la Constitución impone al Senado. Ante este panorama García-Escudero rechaza abiertamente la tesis del silencio legislativo positivo, en virtud de la cual el transcurso del plazo constitucionalmente estipulado para vetar o enmendar dilatando la tramitación *sine die* produciría la preclusión del trámite y haría que el texto pasara a la fase de sanción, promulgación y publicación. En su opinión, la voluntad de un órgano no puede presumirse, salvo que la legislación así lo prevea; por tanto, resulta imprescindible la concurrencia de la voluntad de ambas Cámaras para proceder a la sanción del texto legislativo.

Precisamente una de las peculiaridades de la tramitación legislativa en el Senado es la incidencia que el elemento tiempo tiene en el devenir de los trabajos, habida cuenta de la imposición constitucional del plazo de dos meses para vetar o enmendar el texto recibido del Congreso y de la rigidez con que son fijados los tiempos en cada fase (perentoriedad más acusada aún en el procedimiento de urgencia, cuya duración queda reducida a veinte días naturales). Sin embargo, otro de los rasgos característicos de la participación del Senado en el *iter legis* es la idoneidad de esta Cámara como sede apta para debates más reposados, para el logro de acuerdos y para perfeccionar el texto hasta el último momento.

Asimismo, el trabajo analiza pormenorizadamente la incidencia que tuvo en el procedimiento legislativo la reforma del Reglamento del Senado de 11 de

enero de 1994, dirigida a potenciar la función territorial de la Cámara a través de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con carácter legislativo, junto a otras funciones; órgano que en el seno del *iter legis* tendrá reconocida la facultad de iniciativa legislativa y de elaborar un informe acerca del contenido autonómico de los textos en tramitación.

Una vez expuestas las cuestiones más controvertidas y peculiares de la intervención del Senado en el proceso de elaboración de la ley, se analizan las diferentes fases que tienen lugar en esta Cámara. Sin duda alguna, las aportaciones más interesantes de esta parte del estudio son las propuestas de reforma del procedimiento legislativo ordinario en el Senado que la autora expone tras el análisis de la regulación vigente; propuestas que se enmarcan dentro la perspectiva más general sobre la propia existencia y papel de la institución senatorial. El hilo conductor de las medidas apuntadas no será la mejora de la regulación del *iter legis*, sino más bien la introducción en él de elementos para potenciar la figura del Senado convirtiéndolo en auténtica Cámara territorial. Al mismo tiempo, se recopilan las propuestas doctrinales formuladas para solventar las deficiencias que presenta el actual modelo de Cámara Alta, y que parecen orientarse en una doble línea: de una parte, aquellas encaminadas a la atenuación de la posición subordinada del Senado (posibilidad de toma en consideración por esta Cámara de las proposiciones de iniciativa autonómica, modificación del orden de tramitación de algunos proyectos de ley, ampliación de los plazos constitucionales para la intervención en el *iter legis*, modificación del sistema de resolución de discrepancias entre las Cámaras generalizando el mecanismo de la Comisión mixta paritaria), y de otra, aquellas que abogan por la especialización territorial del Senado.

En último lugar, y una vez analizada la intervención de cada una de las Cámaras en el proceso de formación de la ley, el libro incorpora un capítulo dedicado a la *resolución de las discrepancias* que pudieran surgir entre ambas. El procedimiento arbitrado para resolver el desacuerdo del Senado con el texto aprobado por el Congreso se caracteriza por dejar a la voluntad de este último la decisión final sin previa conciliación, minusvalorando la participación de la Cámara Alta, y alejándose de los sistemas de resolución de conflictos existentes en Derecho comparado y en nuestro Derecho histórico que optan por la formación de una Comisión mixta paritaria.

La monografía finaliza con unas páginas sumamente interesantes en las que la autora recapitula cuáles pueden ser los principios inspiradores de la reforma del procedimiento legislativo. Resulta innecesario recordar la necesidad de modificación de nuestros Reglamentos parlamentarios de 1982, cuyas normas relativas al *iter legis* han quedado algo obsoletas con el transcurso del tiempo, por lo que merecerían una cuidadosa revisión.

En este orden de cosas, trata de sistematizar los hitos más destacados de lo que debería ser la futura reforma, y que se han ido exponiendo al hilo del estudio de las diferentes fases del procedimiento legislativo; todo ello en aras de permitir que el Parlamento cumpla con sus dos funciones de mejorar técnicamente los textos y propiciar el consenso sobre las propuestas que el Ejecutivo remite. Entre los objetivos que la revisión debería afrontar merece un lugar destacado la agilización de los procedimientos parlamentarios, y especialmente el legislativo. Igualmente se aboga por un mayor acercamiento de la institución parlamentaria a la sociedad a través de la celebración de audiencias en Comisión, así como por la introducción de un examen técnico de los textos que mejore la calidad y eficacia de las leyes, potenciando la actuación técnica de la ponencia y regulando la calificación de las enmiendas para exigir su homogeneidad y congruencia con el texto enmendado.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión, podemos afirmar que el lector encontrará en este volumen un trabajo extraordinariamente documentado y argumentado en el que no faltan reflexiones críticas y propuestas de reforma sobre los temas tratados. El detallado análisis de las cuestiones abordadas lo convierten en un libro de referencia obligada sobre la materia. Sin duda alguna, se trata de una obra de gran valor para los estudiosos del procedimiento legislativo, en la cual se combinan perfectamente elementos teóricos y prácticos del objeto de estudio. La autora cruza la frontera del mero análisis descriptivo para adentrarse en la reflexión crítica de los temas afrontados, e incluso incorpora propuestas de modificación de la normativa vigente como solución a los problemas planteados.

En consecuencia, podemos afirmar que la lectura de esta obra constituye no sólo una exposición del estado de la cuestión (la configuración normativa del *iter legis*), sino que se convierte en un auténtico punto de partida desde el que afrontar la futura reforma del procedimiento legislativo, permitiendo que el mismo pueda desempeñar las funciones que tiene encomendadas. En esta línea nos ofrece sugerencias muy interesantes acerca de cómo abordar la revisión de la estructura actual del procedimiento legislativo.

A nuestro modo de ver la reforma debiera afrontar los siguientes puntos: a) la generalización de los debates de totalidad a todos los proyectos de ley; b) la exigencia de homologación y congruencia de las enmiendas con el texto de la iniciativa; c) celebración de audiencias en sede de Comisión, y d) mantenimiento de la Ponencia colegiada como órgano reducido encargado de la transacción política.

En cuanto a la diversidad procedimental, ya hemos señalado que en cierto modo la previsión normativa de especialidades del *iter legis* dota a las Cámaras de una flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades políticas, si bien ello no obsta para llamar la atención sobre el uso correcto de los diferentes procedimientos legislativos dentro de los límites marcados por las fuentes parlamentarias.

Para finalizar, y por las razones expuestas, recomendamos la lectura de esta monografía, ya que la misma ofrece las claves fundamentales sobre el funcionamiento real del *iter legis*, así como las respuestas a algunos de los interrogantes y deficiencias del mismo. Asimismo, queremos dejar constancia de que el volumen que nos ocupa es fruto de un enorme esfuerzo investigador por parte de una buena conocedora de la praxis legislativa de las Cámaras, por lo que sinceramente esperamos que tenga una excelente acogida por los interesados por el Derecho parlamentario.