

C204
1979.

LAS LEYES ORGANICAS:
NOTAS EN TORNO A SU NATURALEZA
Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACION

POR

JUAN ALFONSO SANTAMARIA PASTOR
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

I

INTRODUCCION

Una de las novedades más singulares que ha aportado a nuestro ordenamiento jurídico la Constitución española de 1978 ha sido la institucionalización de la figura de las leyes orgánicas.

La innovación que esta figura supone es, fácil es suponerlo, trascendental. Cualquier manipulación constitucional sobre el sistema de fuentes del Derecho es determinante de una auténtica revolución de las estructuras jurídicas, por el carácter de fundamento y base que el sistema de fuentes posee en cualquier ordenamiento. Por ello resulta imprescindible delimitar con toda precisión el concepto y la funcionalidad que esta nueva institución va a desempeñar en al economía del sistema normativo, encajándola armónicamente en un complejo estructural dotado de una fuerte inercia histórica.

Esta labor no se halla exenta de dificultades. El artículo 81 de la Constitución no deja de ofrecer serias ambigüedades en su redacción, ambigüedades que no pueden salvarse acudiendo a interpretaciones de cuño histórico ni mediante el análisis de los documentos de elaboración parlamentaria de la Constitución. Las interpretaciones historicistas, en primer lugar, son imposibles, por ser ésta la primera ocasión en que la figura de las leyes orgánicas aparece en nuestro panorama constitucional; los trabajos parlamentarios, por otro, son inutilizables en su inmensa mayoría, por cuanto las sucesivas modificaciones que el precepto sufre en su elaboración se producen en ámbitos cerrados (ponencia, comisión mixta), cuyas deliberaciones no han trascendido al exterior. Estas dificultades, no obstante, no nos eximen de intentar una exégesis institucional del precepto. Exégesis que en este momento, cuando las Cortes Generales no han aprobado más que una de las referidas leyes orgánicas (la del Tribunal Constitucional, pendiente aún de publicación en el *Boletín Oficial del Estado* cuando estas líneas se escriben), ha de ser forzosamente superficial. No es pre-

ciso insistir, por tanto, en la acusada provisionalidad del presente estudio, que pretende más suscitar problemas que profundizar en su análisis; más resolver cuestiones prácticas con las que nuestros legisladores han de enfrentarse en breve término que teorizar en términos abstractos. Un estudio más afinado, con menor apremio de tiempo y un más amplio aparato doctrinal, ha de quedar para mejor ocasión.

Entrando directamente en materia, la Ley orgánica presenta una consideración técnica muy simple: se trata de una categoría de leyes que se cualifican, frente a las leyes ordinarias (dando a esta expresión, en este momento, un sentido vulgar), por dos notas: *una nota de fondo*, el referirse necesariamente a determinadas materias (el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; la aprobación de los estatutos de autonomía; el régimen electoral general y los restantes supuestos previstos *nominatim* en la Constitución); o, en términos homólogos, la necesidad de que estas materias sean reguladas por Ley orgánica. Y *una nota de forma*, concretada en la exigencia de un quórum reforzado (mayoría absoluta del Congreso) en un trámite específico (votación final sobre el conjunto del proyecto) para su aprobación, modificación o derogación.

La configuración de las leyes orgánicas en base a estos dos requisitos no es en manera alguna chocante. Aun cuando el sistema no tenga excesivos precedentes en el Derecho constitucional comparado, no es difícil ver en él un reflejo de la técnica secular de los quórum reforzados, como excepción al simple *Majoritätsprinzip* o principio de mayoría para el tratamiento o decisión por órganos pluripersonales de cuestiones de especial trascendencia para los intereses colectivos que tales órganos representan o administran. No se trata, por tanto, de una categoría normativa sustancialmente innovadora del sistema de fuentes del Derecho, sino de un producto del órgano parlamentario sólo cualificado por la exigencia de un quórum especial para su aprobación y por la importancia de las materias a que se aplica.

Con lo que acaba de decirse quiere avanzarse la opinión de que las leyes orgánicas no deben contemplarse como una institución radicalmente original, como la expresión de un poder legislativo superior al ordinario, pero que no alcanza, sin embargo, el rango constitucional, sino como una categoría instrumental, como una mera variante procedimental en el sistema normal de producción legislativa.

Estas consideraciones nos llevan por derecho al problema del rango normativo de las leyes orgánicas, que debe ser examinado independientemente y con carácter previo al examen de los dos temas básicos antes enunciados: el de fondo-ámbito material de las leyes orgánicas y el de forma-procedimiento de elaboración.

II

EL PROBLEMA DEL RANGO NORMATIVO

La Constitución española no se pronuncia de manera explícita acerca del rango normativo de las leyes orgánicas. Este silencio, más significativo de lo

que a primera vista parece, ha sido interpretado por la doctrina en el sentido de considerar que las leyes orgánicas constituyen una nueva instancia normativa, un escalón intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias, respecto de las cuales estaría, por tanto, supraordenado en relación de superioridad jerárquica con las mismas. Es la tesis, hasta el momento unánime, de los profesores Garrido Falla (en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, págs. 41-42), Alzaga Villamil (en su libro *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 538), Díez Picazo (en *REDA*, núm. 21, pág. 194) y Sosa Wagner (*ibid.*, pág. 202). En contra, la sola opinión de Linde Paniagua, *Ley y Reglamento en la Constitución*, en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, Madrid, 1978, página 257.

Aunque esta tesis responda intuitivamente a una pretensión política auténtica, su contenido no puede ser aceptado sin muy serias matizaciones: antes bien, en sus términos literales estrictos debe ser rechazada. Es cierto, como decimos, que esta tesis pretende dar forma jurídica a una preocupación política real: la necesidad de recabar un *consensus* parlamentario, especialmente exigente para la aprobación de una serie de normas que los constituyentes han entendido capitales para el funcionamiento democrático de las instituciones, prolongando más allá de la Constitución misma la técnica política de consenso que inspiró su elaboración (y justamente porque muchos temas quedaron pendientes de resolución, en cuanto al fondo, en las discusiones constitucionales). Es, sin embargo, enteramente discutible que la tesis del «escalón intermedio» añada algo práctico a esta lícita pretensión política, como de inmediato veremos.

a) Ante todo, la primera pregunta que deberíamos formularnos es la del origen de esta cuestionada tesis. Con toda evidencia, se trata de una importación (a nuestro juicio, no demasiado meditada) de la doctrina francesa, recaída sobre el artículo 46 de la Constitución gaullista de 1958, artículo que notoriamente ha inspirado a nuestros constituyentes en este punto.

Lo cierto es que, aunque la doctrina del país vecino fundamente muy escasamente la tesis de la superioridad de las leyes orgánicas sobre las ordinarias (con frecuencia se limita a puras aseveraciones apriorísticas: así, A. Hauriou, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, trad. esp., Madrid, 1971, página 634), dicha tesis puede tener algún apoyo lógico. Aunque el artículo 46 no diga en forma alguna que las leyes ordinarias ostenten un rango superior, lo cierto es que su párrafo final exige que, previamente a su promulgación, el Consejo Constitucional se pronuncie sobre el proyecto, declarando precisamente su conformidad con la Constitución («les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution»; en el mismo sentido, el art. 61). En el sistema francés, por tanto, la Ley orgánica es el resultado de la voluntad conjunta de dos órganos supremos, el Parlamento y el Consejo Constitucional; voluntad conjunta por cuanto el dictamen del Consejo Constitucional es terminantemente obstativo (véase también el art. 62). Desde esta perspectiva, existe algún motivo —aunque, a mi juicio, insuficiente— para ver en las leyes orgánicas algo sustantivamente distinto de las leyes ordinarias.

Para comenzar, nada de esto ocurre en España. La exigencia del quórum de mayoría absoluta en la Cámara Baja no tiene el mismo significado, pues la Constitución francesa sólo lo exige para las leyes orgánicas en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras (art. 46, párr. 3.º). Por otra parte, tampoco es equiparable el trámite previo de dictamen del Consejo Constitucional con el llamado «recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatutos de autonomía y de leyes orgánicas» (art. 79 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional): el recurso previo es de interposición facultativa, en tanto que el dictamen positivo del Consejo Constitucional es obligatorio; y así como el dictamen favorable del Consejo Constitucional determina la inmunidad posterior de la ley, el recurso previo no opera este efecto (art. 79,5: «El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa»).

b) Ahora bien, supuestas las diferencias entre los artículos 46 y 81 de las Constituciones francesa y española (y la incorrección de aplicar sin más a ésta los postulados derivados de aquélla), la primera tarea a abordar, si queremos evitar una polémica nominalista, es definir con claridad el significado del principio de jerarquía normativa, principio que damos habitualmente por supuesto, pero sobre el que existen importantes discrepancias de fondo. A nuestro entender, el principio de jerarquía normativa puede caracterizarse en base a su origen o causa y a sus efectos.

Desde un punto de vista causal, *el principio de jerarquía normativa no es la consecuencia mecánica de una hipotética superioridad inmanente de unos textos normativos sobre otros de distinta denominación, sino el efecto reflejo de la jerarquización política de los órganos de los que aquellos textos emanan.* La ley es jerárquicamente superior al reglamento no por una mayor perfección intrínseca de aquélla, sino por la primacía política que el Parlamento, órgano supremo representante de la nación, ostenta sobre el Ejecutivo, órgano subordinado cuya misión es ejecutar la voluntad política del Parlamento encarnada en la ley. Tal es el esquema básico del régimen constitucional de corte francés, que arranca de la Constitución francesa de 1791 y sobre el cual se monta la doctrina de la jerarquía normativa.

Por otra parte, desde el punto de vista de sus efectos, la jerarquía normativa puede resumirse en dos reglas: primera, *la prohibición al órgano inferior (de inferior categoría política, se entiende) de dictar normas que contradigan o revoquen las dictadas por el superior;* y segunda, *la posibilidad que el órgano superior tiene en todo momento de sustituir las normas dictadas por el inferior (modificándolas, derogándolas o sustituyendo a este último en su emanación), de condicionarlas en su contenido o de impulsar su promulgación.* Estas reglas no tienen nada de novedoso: son una simple trasposición al plano normativo de los caracteres esenciales del principio organizativo de jerarquía.

De lo que acaba de exponerse se deduce que la jerarquía normativa sólo puede jugar respecto de normas emanadas de órganos distintos, salvo excepción constitucional específica (como ocurre con los decretos legislativos y los decretos-leyes, en el caso del Ejecutivo, y en el supuesto del Parlamento estatu-

yendo en sede constituyente —art. 167—, casos que no nos es dado analizar aquí).

c) Pero demos un paso más y comprobemos en qué medida las leyes orgánicas, en cuanto escalón intermedio entre la Constitución y la ley ordinaria, reúnen las dos notas con que habitualmente se caracteriza a las normas constitucionales: la superlegalidad material y la superlegalidad formal. Notas que, aunque no pasan de ser un mero instrumento descriptivo sin excesiva precisión definitoria, resultan útiles a los efectos de comprobar la solidez de la tesis cuestionada.

Si por superlegalidad material se entiende el resultado de la primera de las dos reglas en que, desde el punto de vista de los efectos, se expresaba el principio de jerarquía normativa (esto es, el origen subjetivo o cualidad de la norma en virtud de la cual su contenido no puede ser legítimamente contradicho, modificado o derogado por normas dictadas por órganos inferiores), habrá que concluir que las leyes orgánicas carecen de tal requisito, *porque ley ordinaria y ley orgánica son dos instrumentos normativos que, por imposición constitucional, se mueven en ámbitos materiales diversos*. De la misma manera que la jerarquía administrativa exige, como nota definitoria, una «idéntica competencia material de determinados órganos subordinados por razón del grado» (García-Trevijano, *Tratado de Derecho administrativo*, t. II, Madrid, 1967, página 417), para que exista relación jerárquica entre normas es indispensable que las pertenecientes a escalones distintos se muevan dentro de un mismo ámbito material, esto es, puedan regular las mismas materias; es sólo la concurrencia de diversas normas sobre un mismo objeto lo que hace necesario que el ordenamiento jurídico establezca entre aquéllas un sistema de prelación jerárquicas. Y nada de esto ocurre en el supuesto que nos ocupa, porque ni la ley ordinaria puede entrar en el ámbito reservado a la ley orgánica ni el Parlamento está habilitado para regular por ley orgánica materias distintas de las previstas en el artículo 81 de la Constitución. No existiendo posible concurrencia, la relación de jerarquía no puede en modo alguno producirse.

Puede suceder de hecho, sin embargo, que el propio legislador no respete los límites de estos ámbitos materiales y que, mediante una ley ordinaria, modifique lo dispuesto por una ley orgánica previa o regule una materia para la que la Constitución exige asimismo ley orgánica, aunque ésta no se haya dictado. Evidentemente (y en este aspecto práctico coincidimos con los patrocinadores de la tesis que criticamos, como no podría ser de otra manera), la ley ordinaria en cuestión será ilegítima; pero esta ilegitimidad no deriva de ser la ley «ilegal», o «antiorgánica», sino pura y simplemente *inconstitucional*. Lo que la ley ordinaria infringe en este caso no es la ley orgánica (que puede no existir en la materia regulada, como hemos visto), sino el artículo 81 de la Constitución. Así lo dice, con plena corrección técnica, el artículo 28.2 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional:

«Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales *por infracción del artículo 81 de la Constitución* los preceptos de un Decreto-Ley, Decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso

de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido».

Ahora bien, si nos interrogamos por la razón última de la inconstitucionalidad (esto es, por qué el Parlamento no puede hacer por ley ordinaria lo que sí está habilitado para hacer por ley orgánica), la contestación nos lleva a una cuestión de procedimiento: esto es, al tema de la superlegalidad formal.

Si por superlegalidad formal de una norma ha de entenderse el «establecimiento de especiales dificultades para su derogación o reforma» (García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, I, Madrid, 2.ª ed., 1975, pág. 83), es claro que las leyes orgánicas cubren de alguna manera este requisito, en cuanto que su aprobación, modificación o derogación exige «mayoría absoluta del Congreso, en una votación formal sobre el conjunto del proyecto». Lo que está por demostrar, sin embargo, es que esta simple variante procedimental produzca el efecto mágico de elevar de rango a las leyes orgánicas respecto de las ordinarias.

d) Este es justamente el punto clave en el que hace quiebra la teoría del escalón intermedio: la imposibilidad en que se encuentra de demostrar que la simple diversificación de procedimientos de elaboración genera superioridad o inferioridad en la escala jerárquica de normas. O, a la inversa: salvo prescripción legal o constitucional en contrario, las normas emanadas de un mismo órgano poseen el mismo rango normativo, aunque sus procedimientos de elaboración sean en unos casos más complejos que en otros.

Un ejemplo paradigmático, extraído del ámbito administrativo: las normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Ministros. En primer lugar, nadie ha dicho hasta ahora que un Decreto normal y corriente sea de inferior rango que el Reglamento ejecutivo de una ley, aunque este último requiere un trámite especial (el dictamen del Consejo de Estado), y aunque sea nulo un Decreto que modifique un reglamento ejecutivo sin haber sido previamente informado por el Consejo. Es un caso, nos parece, enormemente similar al que analizamos aquí. Pero también citaremos la excepción: un Decreto legislativo, un texto articulado de una ley se elabora y aprueba por el mismo procedimiento, exactamente, que el reglamento ejecutivo de una ley; pero tiene un rango superior porque lo dice expresamente la Constitución (art. 82.1).

Pero la cuestión cobra todo su significado si el problema no se reduce a la simple relación ley ordinaria-ley orgánica, sino que se contempla en toda la extensión de los diversos tipos de normas con fuerza de ley que la Constitución establece: leyes ordinarias, leyes orgánicas, Estatutos de Autonomía (ordinarios o especiales), leyes-marco de los artículos 149 y 150.1, leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas del artículo 150.3, leyes regionales (por no citar a los Decretos legislativos, los Decretos-leyes, los tratados internacionales y los Reglamentos de las Cámaras, que dejaremos a un lado por ofrecer una problemática específica). Como fácilmente puede suponerse, este enjambre conceptual no es técnicamente organizable con arreglo a criterios jerárquicos, y mucho menos si dichos criterios se apoyan en la disparidad de procedimientos. Si aceptamos que las leyes orgánicas

son jerárquicamente superiores a las ordinarias en base al requisito adicional del quórum reforzado (esto es, en base a su procedimiento de elaboración más compleja), las consecuencias que esto conlleva son absolutamente inasimilables. Veamos unos cuantos ejemplos:

— Los Estatutos de Autonomía ordinarios son leyes orgánicas con dos requisitos adicionales (la iniciativa del proceso autonómico, artículo 143, y la elaboración del proyecto por una asamblea, art. 146); luego tendrían que considerarse como normas de rango superior a las leyes orgánicas, aunque dichos Estatutos no puedan modificar en absoluto las referidas leyes orgánicas (!).

— Las leyes de armonización del artículo 150.3 requieren para su aprobación el voto por mayoría absoluta de ambas Cámaras y no solo del Congreso, como las leyes orgánicas, luego *parece* que han de ser superiores en rango a éstas, con arreglo al criterio antes apuntado. ¿Cuál es su posición relativa respecto a los Estatutos de Autonomía?

— Las leyes regionales y las leyes ordinarias son, con toda evidencia, del mismo rango, cada una en su ámbito material respectivo. Sin embargo, las leyes marco de los artículos 149.1 y 150.1 parecen estar supraordenadas a las leyes regionales, pese a que su aprobación no requiere ningún procedimiento especial (esto es, son procedimentalmente leyes ordinarias). ¿Cómo se explica esto?

e) No tiene sentido prolongar más este juego de los despropósitos. Lo que pretendemos decir con él, simplemente, es que la extraordinaria multiplicidad de formas normativas con fuerza de ley que establece nuestra Constitución, en buena parte determinada por la estructura autonómica del Estado, ha hecho inútiles los esquemas verticales-piramidales de la jerarquía normativa como medio de ordenación de todos ellos. Tales esquemas siguen siendo plenamente válidos en orden a sistematizar las relaciones ley-reglamento, pero no para explicar las relaciones entre los tipos de leyes, conjunto éste que sólo puede organizarse en base a los principios de materia-competencia y, secundariamente, de procedimiento. Los cinco tipos de leyes cuya aprobación corresponde al Parlamento (leyes ordinarias, orgánicas, de armonización, leyes marco y Estatutos de Autonomía), se mueven todas ellas dentro del mismo nivel de rango normativo, diferenciándose exclusivamente por las diversas materias sobre las que cada una debe recaer, materia que conlleva la aplicación de un procedimiento específico (salvo el caso de las leyes-marco, cuya aprobación en nada difiere de las ordinarias); decimos procedimiento específico, esto es, distinto en cada caso, sin que puedan establecerse gradaciones jerárquicas entre ellas en base a su mayor o menor dificultad, porque esta dificultad es meramente subjetiva o coyuntural. Por descontado, las relaciones entre todas estas leyes se rigen por un complicado sistema de habilitación-prohibición de las interferencias recíprocas que no es éste el momento de exponer, pero que es el que suple, con la eventual sanción de inconstitucionalidad por su inobservancia, los efectos que en otro caso se derivarían del principio de jerarquía normativa.

Queda claro, por tanto, que las leyes orgánicas, en nuestra opinión, en nada

se diferencian, en cuanto al rango, de las leyes ordinarias. Antes bien, y en puridad, cabría afirmar fundadamente que el concepto de ley orgánica no pasa de ser un puro nominalismo; esto es, un mero instrumento de economía lingüística para designar abreviadamente el hecho del pronunciamiento por el Congreso de los Diputados sobre el conjunto de un texto o proposición, con el quórum afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros. Como categoría normativa, es discutible incluso que exista en cuanto tal, habida cuenta de su empleo para designar decisiones de la Cámara sin contenido normativo alguno (así, en los supuestos de los artículos 57.5; 93 y 144 de la Constitución).

III

EL AMBITO DE LAS LEYES ORGANICAS

1. *El ámbito material necesario*

El artículo 81 de la Constitución impone al legislador el empleo de la técnica de las leyes orgánicas en una serie de ámbitos normativos diseñados con desigual precisión. Han de ser leyes orgánicas, dice el artículo, «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».

Dejando a un lado la última alusión del precepto, que no ofrece duda alguna en cuanto a su contenido, al referirse a las remisiones concretas y nominales que la Constitución hace a leyes orgánicas, hemos de ocuparnos en detalle de los tres supuestos restantes.

a) *Las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*

Este primer supuesto es, sin duda alguna, el más ambiguo y el que ha de plantear mayores problemas interpretativos. La tarea es ardua: ¿cuándo se entiende que una ley es «relativa al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas»?

Un primer instrumento de análisis, los trabajos parlamentarios de elaboración constitucional ofrecen algunas pistas al respecto. El anteproyecto de Constitución (BOCG 5-I-78), decía en su artículo 73 que son leyes orgánicas, en primer término, «las relativas al desarrollo de los Títulos I y II de la Constitución» (correlativos a los títulos Preliminar y I del texto definitivo). Este precepto fue modificado en el informe de la Ponencia (BOCG 17-IV-78), que, aceptando la redacción propuesta por las enmiendas número 279 (Socialistas de Cataluña) y 404 (Socialistas del Congreso), refirió el ámbito de las leyes orgánicas, en primer lugar, a «las relativas al desarrollo de las libertades públicas».

La motivación de las enmiendas aceptadas, aunque sucinta, es bastante significativa a los efectos hermenéuticos que aquí se persiguen:

«La exigencia de la ley orgánica para regular todo lo previsto en los Títulos I y II imposibilitaría, prácticamente, la legislación mediante ley ordinaria. Debe limitarse a las libertades públicas la exigencia de aprobación por ley orgánica».

En el contexto en que la enmienda fue formulada, su sentido era bastante claro. Recordemos que el Título II del Anteproyecto de Constitución estaba estructurado en cinco capítulos, el segundo de los cuales se denominaba exactamente «De las libertades públicas». No es aventurado, por tanto, interpretar el objetivo de las enmiendas socialistas en el sentido de reducir el ámbito de las leyes orgánicas desde todo el desarrollo de los enteros Títulos I y II del Anteproyecto al desarrollo exclusivo de los preceptos comprendidos en el Capítulo II del Título II.

La Ponencia, insistimos, acepta este planteamiento, pero en el fondo va más allá del correcto objetivo reductor de las enmiendas socialistas. En la nueva sistemática que se da al texto, el Capítulo II del Anteproyecto (artículos 13 a 33) cambia de rótulo por el de «libertades y derechos», dividiéndose internamente en dos Secciones, la primera de las cuales se denomina «De las libertades públicas, y la segunda, «De los derechos y deberes de los ciudadanos». En virtud de esta reordenación, una serie de preceptos (los relativos al servicio militar, tributación, matrimonio, propiedad privada, trabajo, negociación colectiva y libertad de empresa) se extraen del rótulo «libertades públicas»; y por tanto, en virtud de la referencia nominalista del artículo relativo a las leyes orgánicas, quedan excluidos del ámbito de éstas. Dicho en otros términos, en el informe de la Ponencia, el inciso primero del artículo 74.1 podría haber quedado redactado diciendo que son leyes orgánicas «las relativas al desarrollo de los artículos comprendidos en la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución» o, lo que es lo mismo, «las relativas al desarrollo de los artículos 14 a 28» del propio texto del informe.

Esta redacción, tanto de los artículos cuanto de la sistemática de los rútu- los del Título I, no sufrió apenas alteraciones. El artículo relativo a las leyes orgánicas se mantuvo incólume en este aspecto («las relativas al desarrollo de las libertades públicas») hasta el texto definitivamente aprobado por el Pleno del Senado. Sin embargo, la Comisión de Constitución del Senado introdujo una variación terminológica en el rótulo de la Sección I del Capítulo II del Título I, que de ser «De las libertades públicas» pasa a llamarse «De los *derechos humanos* y de las libertades públicas». Esta variación, que el Pleno del Senado respetó, rompía por vez primera la ecuación nominalista entre el artículo relativo a las leyes orgánicas y el rótulo de la Sección definidora de su contenido material.

Esta ecuación se restableció, sin embargo, en el seno de la Comisión Mixta, que procedió a una modificación unificadora de ambas referencias. Así, el rótulo de la Sección primera, Capítulo II, Título I pasa a ser definitivamente «De los *derechos fundamentales* y de las libertades públicas», expresión idéntica a la empleada en el inicio del artículo 81.1: «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los *derechos fundamentales* y de las libertades públicas...»

En consecuencia, y como primera conclusión, creemos que el análisis de los trabajos parlamentarios permite afirmar que la referencia al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» debe interpretarse como equivalente a la de «desarrollo de los artículos 15 a 29 de la Constitución». En términos más técnicos, que *el primer supuesto definidor del ámbito de las leyes orgánicas está delimitado por el contenido estricto de la Sección primera, Capítulo II, Título I de la Constitución*.

Aunque sin tener en cuenta el análisis de los trabajos parlamentarios, discrepa de esta tesis Linde Paniagua, *op. cit.*, págs. 278 a 280, el cual, sin dejar de reconocer el mayor grado de seguridad que proporciona, aboga decididamente por una fórmula más amplia, que permitiría aplicar la técnica de las leyes orgánicas a todas aquellas libertades públicas regladas en el Título I de la Constitución que así lo requirieran, en función de su relevancia intrínseca.

La proposición de Linde no es desechable, como no lo son los argumentos en que se apoya, pero creemos sinceramente que ofrece menos ventajas que inconvenientes. Para comenzar, la inseguridad, la indeterminación de límite de que adolece su tesis es un factor negativo bastante más importante de lo que parece a primera vista, desde el momento en que remite a su juicio estrictamente político, de oportunidad coyuntural, el empleo de la ley orgánica, añadiendo un nuevo factor de discordia a la ya difícil tarea de lograr acuerdos parlamentarios. Por otra parte, la extensión de la ley orgánica fuera de la citada Sección primera carece de utilidad práctica, pues los derechos y libertades que quedan fuera de ella en el Título I de la Constitución no son desarrollables en textos legales compactos, como de inmediato veremos es la función de la ley orgánica (salvo, quizás, la ley del servicio militar y el estatuto de los trabajadores, previstos en los artículos 30 y 35.2; los «principios rectores» contenidos en el Capítulo III no parece que quepan en la rúbrica del artículo 81). Por lo demás, la experiencia política ha revelado ilusorias las esperanzas de que la exigencia de un quórum reforzado redundase en beneficio de un mayor pluralismo ideológico de los textos: antes bien, agudiza las diferencias y compacta el comportamiento de los bloques parlamentarios ideológicamente afines, con la consiguiente polarización unidireccional de los proyectos debatidos.

Como precisión adicional a esta primera delimitación, debe advertirse que, habida cuenta del heterogéneo contenido de los artículos 15 a 29 de la Constitución, la ley orgánica sólo será de preceptiva aplicación al desarrollo de aquellas normas que se refieran o consagren derechos fundamentales y libertades públicas, pero no a aquellas otras que formulan prohibiciones o mandatos que se agotan en sí (por ejemplo, artículos 15 —en cuanto a la pena de muerte—; 16.2 y 3; 20.2; 26, que no son legislativamente desarrollables en términos lógicos), o que contienen principios éticos o directrices organizativas de establecimientos públicos. Advertencia esta un tanto obvia, pero que, como todas las cosas de sentido común, son las que con mayor frecuencia se olvidan.

Queda, sin embargo, por resolver el tema más espinoso y ambiguo: qué haya de entenderse por la expresión «*las relativas al desarrollo de*».

El problema es extraordinariamente complejo, y no admite una solución total y absolutamente precisa que sirva para resolver mecánicamente todos los

casos dudosos. Existen, cuando menos, dos posturas extremas de referencia: primera, la que estimaría que deben ser aprobadas como leyes orgánicas todas aquellas que de cualquier forma, siquiera sea parcial, tangencial o indirectamente, afectasen a las materias a que se refieren los artículos 15 a 29 de la Constitución; y segunda, el extremo opuesto, la que entendería que sólo deben ser leyes orgánicas aquellas que operan la regulación frontal, directa y completa —al menos en cuanto a los principios fundamentales— de los derechos y libertades a que aluden los artículos citados.

Es obvio que ambas posturas ofrecen graves inconvenientes prácticos y que, en consecuencia, no son aceptables en la pureza de su formulación. La primera de ellas conduciría en la práctica a la conversión en leyes orgánicas de una buena parte del ordenamiento jurídico, llegándose a la situación de bloqueo legislativo que con todo acierto pretendieron evitar las enmiendas socialistas del Anteproyecto de Constitución. Es difícil encontrar una ley medianamente importante en la que, siquiera sea de manera tangencial, no se rocen temas aludidos en los artículos 15 a 29 de la Constitución. Y ello con el inconveniente procedimental, nada desdeñable, del tratamiento que debiera darse a aquellas leyes en las que alguno de sus preceptos afectase a estas materias reservadas a la ley orgánica, en las que sería muy difícil montar el trámite de la votación sobre el conjunto del proyecto. Por otra parte, la segunda postura abre un portillo al fraude legislativo, esto es, a la modificación indirecta de las leyes orgánicas mediante preceptos singulares incardinados en leyes «no orgánicas» u ordinarias.

Es evidente que el problema, como decíamos, no admite criterios de decisión tajantes e inequívocos y que, como casi siempre, la solución habrá de hallarse en algún punto medio. Será el Tribunal Constitucional quien deba sentar progresivamente criterios empíricos de distinción. No obstante, nos inclinamos en principio por seguir, sin excesiva rigidez, la segunda de las tesis antes mencionadas, no aplicando el trámite de ley orgánica más que a aquellos textos que contuvieren una *regulación frontal y directa* de los derechos y libertades regulados en la Sección primera repetidamente citada, el que la regulación sea completa o no, es irrelevante. Lo importante es que el proyecto, en su conjunto, se dirija abiertamente a desarrollar orgánicamente alguno de los derechos y libertades mencionados. Hay dos argumentos que apoyan la asunción, en principio, de esta tesis: primero, la exigencia procedimental de una votación específica sobre el conjunto del proyecto, que es inactuable respecto de leyes que en preceptos o partes singulares realicen una regulación más o menos directa de materias reservadas. Si la Constitución exige tal forma de votación es porque está pensando, justamente, en proyectos de ley completos y homogéneos. Y segundo argumento el hecho de que el artículo 81 emplee concretamente la palabra «desarrollo», que en el argot jurídico del sistema de fuentes se refiere normalmente a normas cuyo objetivo exclusivo o primordial es especificar o ejecutar en todo su ámbito una ley o precepto anterior concretamente determinado. «Desarrollar» una ley equivale normalmente a dictar un reglamento que ejecuta y desenvuelve en sus detalles los preceptos de aquélla.

Queda abierto, y no lo ignoramos, el problema de los posibles fraudes que

pueden cometerse mediante preceptos singulares encarnados en leyes ordinarias. Y se trata de un problema irresoluble en términos generales, que habrá de ser tratado caso por caso. De un lado, es preciso contar con la disciplina del poder ejecutivo, en el sentido de no actuar irracionalmente enviando proyectos de ley ordinaria con «incrustaciones orgánicas». De otro, es necesario confiar también en la propia sensibilidad de la Cámara y de los grupos parlamentarios, que pueden garantizar la pureza del sistema de leyes orgánicas suprimiendo por vía de enmienda las «incrustaciones orgánicas» a que acabamos de referirnos o, en última instancia, acudiendo a la vía impugnatoria ante el Tribunal Constitucional. Pero será en cada caso la dialéctica política la que ha de marcar la pauta.

b) *Las leyes que aprueben los Estatutos de Autonomía*

La determinación del contenido de este supuesto no plantea problemas especiales. Son dos las categorías de leyes aprobatorias de Estatutos de Autonomía que deben contemplarse.

En primer lugar, las que contienen en sí un Estatuto de Autonomía de los regulados en el artículo 146 de la Constitución y conceptuados como Estatutos «ordinarios», «menores» o «de segundo grado» (en el sentido de no utilizarse para su elaboración el procedimiento privilegiado y solemne del artículo 151). Son, en concreto, las leyes aludidas en el citado artículo 146:

«El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación *como ley*».

En segundo lugar, las aprobatorias de Estatutos de Autonomía «especiales» o «de primer grado» elaborados de acuerdo con las normas del artículo 151 de la Constitución. Con toda evidencia, de las dos intervenciones que el Congreso de los Diputados tiene en dicho procedimiento (la de su Comisión Constitucional y la del Pleno a través del voto de ratificación, núms. 2 y 4 del apartado 2), la alusión del artículo 81 debe entenderse referida a la segunda, esto es, al voto de ratificación que aprueba definitivamente el proyecto de Estatuto. Dicho voto de ratificación debe pronunciarse en el Congreso con el quórum previsto en el artículo 81, quórum que es preciso para la aprobación del Estatuto.

c) *Las leyes que aprueben el régimen electoral general*

Tampoco plantea excesivos problemas la tercera fórmula delimitadora del ámbito de las leyes orgánicas, con una sola duda: la de la interpretación de la expresión «general». Es obvio que habrán de ser leyes orgánicas las aprobatorias del régimen electoral para el Congreso (art. 68) y el Senado (art. 69.2). No está claro, en cambio, si en el adjetivo «general» debe incluirse la ley que regule las elecciones provinciales y municipales (art. 140). La respuesta sería

negativa si la fórmula «régimen electoral general» se entendiese como equivalente a la de régimen electoral de las instituciones generales o comunes a todo el Estado, interpretación ésta que vendría avalada por el hecho de que los proyectos de Estatuto para el País Vasco y Cataluña han incluido entre las competencias de la respectiva Comunidad Autónoma la regulación de las elecciones a los entes locales de su territorio (si hubiera sido materia propia de ley orgánica no hubiera sido una competencia asumible por las Comunidades autónomas).

Tal argumento, que no pasa de ser una presuposición, no es suficiente, a nuestro juicio, para desvirtuar la tesis positiva. Técnicamente, las elecciones locales poseen la misma generalidad que las legislativas, al celebrarse simultáneamente en todo el Estado y con arreglo a normas comunes (régimen especiales aparte). Por otro lado no cabe dudar que la regulación de las elecciones locales es políticamente de mucha mayor trascendencia que bastantes de los supuestos para los cuales la Constitución exige una ley orgánica. Este argumento, de mera lógica institucional, abona definitivamente, a nuestro entender, la inclusión de la ley de elecciones locales entre las aludidas por esta tercera fórmula del artículo 81 de la Constitución.

2. *La inexistencia de un ámbito material facultativo*

Una precisión necesaria en el proceso de interpretación del artículo 81 consiste en considerar la delimitación que en él se efectúa del ámbito de las leyes orgánicas no sólo como un marco imperativamente positivo, sino también negativo. En otros términos, todas las leyes referidas a las materias enumeradas en el artículo 81 deben ser aprobadas como leyes orgánicas, pero sólo ellas, pues la enumeración debe entenderse exhaustiva y excluyente.

El significado práctico de esta precisión es patente: el Parlamento —más concretamente, el Congreso de los Diputados— carece de potestad constitucional para «crear» leyes orgánicas en ámbitos materiales distintos a los previstos en el artículo 81. En el caso de que esto se produjera, y una ley cualquiera fuera sometida con éxito al trámite de votación sobre el conjunto del texto por el Pleno, con la finalidad de hacer nacer una ley orgánica, dicha ley no estaría viciada: simplemente, el trámite añadido sería constitucionalmente irrelevante, y la ley no pasaría de ser una ley ordinaria, pudiendo ser posteriormente modificada o derogada por otra del mismo carácter.

A mi juicio, no se opone a esta conclusión el inciso final del artículo 28.2 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, antes transcrito, que permite la anulación de disposiciones que «impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter *cualquiera que sea su contenido*». Este inciso no puede interpretarse como una autohabilitación del legislativo para extender discrecionalmente el ámbito de la ley orgánica. Su finalidad es mucho más operativa, en cuanto que no pretende sino evitar discusiones y disecciones artificiosas en torno a lo que denominamos (véase *infra*, en este mismo estudio) «contenidos no orgánicos localizados en el cuerpo de las leyes orgánicas»: esto es, a los preceptos de las leyes orgánicas que no regulan en sí mismos nin-

guna de las materias a que se refiere el artículo 81, pero que son intrínsecamente complementarios o guardan una conexión directa con el objeto principal de la ley. Lo que la norma citada quiere decir es que no podrá alegarse en defensa de la disposición impugnada el que el precepto de la ley orgánica modificada no tiene «carácter orgánico»; regla que tampoco puede interpretarse maximalistamente, pues el velo protector de la ley orgánica no puede dar cobertura a cualquier contenido que no posea, en un grado mínimo al menos, los requisitos de complementariedad o conexión antes citados.

El fundamento teórico en que se apoya la inexistencia de lo que hemos dado en llamar un ámbito material facultativo de las leyes orgánicas se encuentra en la inaplicabilidad del principio de *contrarius actus* en el seno de la institución parlamentaria. Este principio opera en la dialéctica de las producciones normativas entre Gobierno y Parlamento, pero no de éste consigo mismo. En un sistema constitucional como el nuestro, que no ha acogido el principio francés de la reserva reglamentaria, el Parlamento puede sustraer a la acción normativa del Gobierno materias que no están reservadas constitucionalmente a aquél, regulándolas pura y simplemente mediante leyes: el rango normativo de la materia queda así cristalizado a nivel de ley, no pudiendo ser regulada originariamente por reglamentos; tal es el principio llamado de *contrarius actus* o de congelación de rango. Principio que no opera dentro de la institución parlamentaria —esto es, de unas leyes respecto de otras— porque carece de refrendo constitucional. Ningún sujeto puede vincularse a sí mismo (a menos que una norma supraordinada al mismo dé validez a tal autovinculación), como no puede elevarse del suelo tirándose de los cabellos. Y, según nuestra Constitución, la aprobación de leyes por mayoría absoluta del Congreso vincula a éste a seguir el mismo procedimiento sólo en los casos en que el texto fundamental así lo prevé expresamente, porque sólo en estos supuestos da la Constitución fuerza jurídica a la autovinculación del Parlamento. Fuera de estos casos la autovinculación no pasa de ser un gesto de significado político, pero desprovisto de valor jurídico.

No se nos oculta que esta conclusión sobre la inexistencia de un ámbito material facultativo conduce a resultados prácticos que no son óptimos. Quizá hubiera sido más deseable que la Constitución hubiera señalado como leyes orgánicas a las grandes leyes básicas de nuestro ordenamiento (los Códigos, las leyes de Enjuiciamiento, las grandes leyes administrativas y laborales, etc.) o que hubiera permitido su conversión en tales mediante una técnica de auto-reserva o ámbito material facultativo. Ello hubiera dado a nuestro ordenamiento un principio de racionalidad del que ahora carece y hubiera sido más satisfactorio para los técnicos en Derecho: pero la Constitución es como es, y no como quisiéramos que fuera, y es un hecho que las leyes orgánicas son —y no son más que— las que se hallan enumeradas en el artículo 81.

IV

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE LAS LEYES ORGANICAS

Desde el punto de vista estrictamente parlamentario, la tramitación interna de las leyes orgánicas no ofrece problemas en orden al posible montaje de un procedimiento especial. Puesto que la única diferencia que cualifica a las leyes orgánicas frente a las ordinarias es la exigencia de la votación final sobre el conjunto del proyecto, es lógico pensar que el procedimiento legislativo haya de ser, hasta ese momento, el mismo (con la obvia excepción de las leyes aprobatorias de Estatutos de Autonomía de primer grado); y ello sin perjuicio de que en el nuevo Reglamento que en el Congreso ha de darse puedan establecerse especialidades procedimentales, a efectos fundamentalmente identificatorios.

Esto no obstante, debemos detener nuestra atención brevemente sobre algunos problemas concretos que pueden suscitarse, bien que revistan diferente importancia.

1. La identificación exterior y la potestad de calificación

Un problema aparentemente secundario, pero de considerable trascendencia práctica, es el de la identificación exterior de las leyes orgánicas. El hecho de que su rango normativo sea el mismo que el de las leyes ordinarias no es contradictorio con la obligación constitucional de obtener el quórum reforzado del artículo 81 para su aprobación y, lo que es más importante, para su futura modificación o derogación. Es preciso, por tanto, que todas las leyes aprobadas como orgánicas contengan en su textualidad misma alguna referencia inequívoca que las identifique como tales. El problema quizá no sea muy importante respecto de las leyes orgánicas mencionadas *nominatim* en la Constitución; sí puede serlo, en cambio, respecto de aquellas otras amparadas en la cláusula inicial del artículo 81 («las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales de las libertades públicas»), cuya aprobación primera como leyes orgánicas puede caer con el tiempo en el olvido si la propia ley no lo dice de alguna manera.

A este respecto, la fórmula más deseable sería la inclusión en todas las leyes orgánicas de una disposición final o adicional en la que se especificase la naturaleza de tales. En su defecto, debería hacerse una referencia literal a la naturaleza orgánica de la Ley, bien en su rótulo general, bien en la fórmula promulgatoria. No parece preciso, en cambio, hacer alusión a la mayoría absoluta obtenida en la votación por el Pleno del Congreso; este es un requisito que debe presumirse cumplido, uno de los *interna corporis* de la ley cuya mención explícita en el texto de la misma sería superflua y no eximiría, por otra parte, de una prueba de hechos en un hipotético recurso de inconstitucionalidad basado en la no obtención del quórum requerido en el artículo 81 (prueba que sólo sería factible en base a las actas del Pleno).

Conectado con este tema inicial se encuentra el de la potestad de calificación. Aunque la conclusión parezca obvia, no está de más recordar que la potestad para determinar si una ley posee o no carácter de orgánica pertenece en cualquier caso al Parlamento y, dentro de él al Congreso de los Diputados. Caben dos posibles supuestos de discrepancia con el Gobierno: que éste remita a las Cortes como ordinaria una ley orgánica o, a la inversa, que se remita como orgánica una ley no comprendida en el artículo 81.

Es de todo punto evidente que la calificación efectuada por el Ejecutivo no vincula al Congreso, que debe decidir sobre su naturaleza sin otro condicionamiento que el respeto al artículo 81. No se trata, por supuesto, de una potestad discrecional, sino de un poder reglado de calificación. El Congreso no goza de libertad para calificar o no una ley. *Debe hacerlo* en cualquier caso, conformándose o discrepando de la calificación hecha por el Gobierno.

Dentro de esta potestad de calificación deben distinguirse dos aspectos: en primer lugar, la calificación sobre el fondo, decisión que corresponde sucesivamente a los órganos de trabajo legislativo ordinario (ponencia, comisión, Pleno), los cuales deberán plantearse esta cuestión como previa al examen del fondo del proyecto. Y, en segundo lugar, la calificación a efectos procedimentales (esto es, en la medida en que el Reglamento establezca una tramitación especial para estas leyes), que ha de ser efectuada en el momento del depósito del proyecto o proposición de ley, y cuya decisión corresponde en exclusiva a la Mesa de la Cámara.

2. *El problema de las leyes parcialmente orgánicas*

Un problema conflictivo que puede plantearse con una cierta frecuencia —y al que ya aludimos anteriormente— es el de la entrada en el Congreso de los Diputados de proyectos —o proposiciones— de ley, algunos de cuyos artículos afecten a materias reservadas a la ley orgánica por el artículo 81 tantas veces citado, o modifiquen leyes orgánicas preexistentes.

La cuestión, que puede plantearse incluso sin intención fraudulenta, tiene difícil remedio en la actual situación reglamentaria. Cualquier solución que se adopte y que no altere la estructura interna del proyecto o proposición de ley en cuestión es desaconsejable. Veamos:

— Se podría, en primer lugar, conferir a toda la ley la calificación de orgánica por el solo hecho de que algunos de sus preceptos debieran serlo por razón de la materia. Pero, con independencia de que el todo no debe seguir la suerte de la parte, por este procedimiento se estarían extravasando los límites del artículo 81, y confiriendo carácter de ley orgánica a lo que no debe serlo, con la incertidumbre consiguiente.

— Tampoco cabe la solución salomónica de operar una calificación parcial de ley orgánica, refiriéndola en exclusiva a los preceptos afectados. Aparte de que este procedimiento haría inviable la votación de conjunto exigida por el artículo 81 (debería efectuarse una atípica vo-

tación sobre el conjunto de los artículos afectados; pero, ¿y si fuese sólo uno?) el resultado sería un extraño híbrido de ley ordinaria y ley orgánica cuyos problemas de identificación interna serían considerables.

— Pero tampoco es válida la actitud de despreciar estos «fragmentos de ley orgánica», dando al conjunto de la ley la calificación de ordinaria. Con independencia de que tal actitud entrañaría una infracción constitucional, supondría propiciar una mala técnica normativa en materias que, por su relevancia, exigen un cuidado comparativamente mayor que en otras.

El problema, insistimos, es muy complejo, y se hace más intrincado aún si se entra en el casuismo de las infinitas proporciones en que, en un proyecto de ley, pueden estar mezcladas materias «orgánicas» y «ordinarias»; o, incluso, en la posibilidad de que en una ley se mezclen materias que, lógicamente, debieran insertarse en leyes orgánicas distintas (por ejemplo, una ley sobre derecho de petición en la que se reglase parcialmente el derecho de asociación de los funcionarios públicos). Es evidente que si se quiere implantar una cierta disciplina normativa en aras a garantizar la claridad en la estructura del ordenamiento jurídico —que no es un valor desdeñable—, este problema debería tener un adecuado tratamiento en el Reglamento de la Cámara. En él debiera confiarse al Congreso un poder de reenvío del texto «mezclado» al Gobierno o grupo parlamentario proponente, con la invitación de proceder al desglose en proyectos distintos de los artículos correspondientes, con decisión ulterior y definitiva por el Pleno de la Cámara, en caso de mantenerse el desacuerdo. En cualquier caso, el reenvío antes citado podría ya llevarse a cabo, sin necesidad de reforma reglamentaria previa, mediante la aprobación en comisión de una enmienda a la totalidad que propusiese la devolución del proyecto al Gobierno, fundamentada en la necesidad de proceder al desglose de las materias heterogéneas contenidas en el mismo. No se cita, por obvia, la posibilidad radical de «purificar» el texto de las «incrustaciones orgánicas» por la vía de aceptación de enmiendas de supresión de los artículos cuestionados.

Problema parcialmente distinto es el de los eventuales contenidos «no orgánicos» localizados en el cuerpo de leyes orgánicas, al que antes nos referíamos. Esta categoría debe tratarse con la máxima delicadeza en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley en orden a garantizar la pureza del ordenamiento, dado que, votada una ley como orgánica, todo su contenido queda bajo el amparo de esta categoría, no pudiendo ser modificada ni derogada sino de la misma manera. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 28,2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, que consagra expresamente esta regla. Parece enteramente necesario, por tanto, que las cámaras deben tener exquisito cuidado en depurar el contenido de las leyes orgánicas, no introduciendo en su regulación más que los contenidos estrictamente indispensables para dar coherencia al cuerpo normativo.

Con esto no se quiere decir, desde luego, que no puedan integrarse en las leyes orgánicas más que aquellos contenidos que respondan pura y estrictamente a los criterios enunciados en el artículo 81. Por razones de coherencia y economía legislativa, toda ley contiene, junto a los preceptos que directa-

mente regulan su objeto primordial, otros de naturaleza instrumental o conectados más o menos estrechamente con aquel objeto. Nada se opone a que dichos preceptos adjetivos formen parte de las leyes orgánicas, siempre y cuando ofrezcan un vínculo de conexión directa con el objeto principal de la ley. En consecuencia, y a *sensu contrario*, parece obligado que las cámaras procuren eliminar del texto de las leyes orgánicas todos aquellos preceptos que no posean dicho vínculo de conexión con la materia esencial del proyecto.

3. *La intervención del Senado y el artículo 90,2 de la Constitución*

El último de los problemas procedimentales que suscitan las leyes orgánicas es el relativo al momento procesal en que ha de producirse la votación de conjunto por parte del Congreso de los Diputados. Existen dos fases en que esta intervención puede producirse: en el momento de aprobación inicial del proyecto por el Congreso y en la última lectura, tras el pronunciamiento sobre el veto o enmiendas introducidas por el Senado (art. 90,2 de la Constitución). El problema deriva, claro está, de la laguna que este precepto contiene en cuanto al supuesto especial de aceptación de enmiendas propuestas por el Senado a proyectos de leyes orgánicas.

La cuestión, no obstante, no es de difícil resolución, y la laguna del artículo 90,2 puede ser colmada mediante una simple extensión analógica de lo dispuesto en el artículo 81.

En primer lugar, parece incuestionable que la votación de conjunto exigida por el artículo 81 debe producirse en el primer momento procesal: esto es, en la aprobación inicial del proyecto por el Pleno del Congreso. Y es evidente que dicha votación no puede dejarse para la fase de retorno del Senado, puesto que esta Cámara puede haber aprobado el texto del Congreso sin modificación alguna, no habiendo entonces lugar a la intervención del Pleno del Congreso.

Pero, en segundo lugar, esta primera votación puede ser insuficiente; concretamente, en el supuesto de aceptación de enmiendas introducidas por el Senado, cuya asunción por mayoría simple supondría aprobar un proyecto (parcialmente) con este tipo de mayoría no cualificada, eludiendo la exigencia del artículo 81. Para el rechazo de las enmiendas basta la mayoría simple prevista en el artículo 90,2 (puesto que ello supone mantener el proyecto original). Pero la aceptación de enmiendas es un trámite más complejo que, a nuestro entender, hay que diferenciar en dos fases: primera, la aceptación de la enmienda en sí, para lo cual basta la mayoría simple impuesta por el artículo 90,2, y segunda, la aprobación del texto en su conjunto nuevamente. Si alguna enmienda del Senado es aceptada (insistimos, por mayoría simple), una vez terminado el examen de las enmiendas, *debe procederse nuevamente a la votación de conjunto exigida por el artículo 81*.

El tracto procedimental es justamente el descrito: aceptación de la enmienda *por mayoría simple* y nueva votación sobre el conjunto del proyecto *por mayoría absoluta*. No es equivalente, a estos efectos, eliminar la votación de conjunto y exigir la aprobación de las enmiendas por mayoría absoluta; la enmienda puede entenderse aceptable en sí, pero su introducción en el texto

original puede suponer el cambio de sentido de otras normas o ser incompatible con ellas, por lo que la reconsideración sobre el conjunto es absolutamente necesaria. Así se ha hecho, con toda corrección, en el primer y único supuesto que hasta la fecha se ha planteado al Congreso (el proyecto de ley sobre el Tribunal Constitucional).

Una última cuestión a plantear es la que suscita el supuesto de la divergencia de resultados entre las votaciones sobre las enmiendas y sobre el conjunto del proyecto, al retornar éste del Senado. Es perfectamente factible, en efecto, que el Pleno del Congreso aceptase —por mayoría simple— todas o parte de las enmiendas introducidas por el Senado, pero que, sometido el proyecto a votación final de conjunto, no obtenga el quórum requerido de mayoría absoluta.

Qué ocurre en este supuesto es algo que la Constitución, obviamente, no prevé. Sin embargo, si, en aceptación de la tesis antes expuesta, el Pleno del Congreso efectuó una primera votación afirmativa de acuerdo con el artículo 81 (antes de la remisión del proyecto al Senado), es fácil concluir que la no obtención del quórum preciso en la segunda votación (esto es, tras el trámite de aceptación o rechazo de enmiendas del Senado) *debe suponer automáticamente tener por aprobado el texto original, tal cual fue aprobado en primera votación antes de remitir al Senado*. La conclusión no puede ser otra, puesto que el fracaso de la segunda votación de conjunto no puede entenderse de otra manera que como un rechazo del texto tal y como hubiera quedado tras la aceptación de enmiendas.

Esta regla sólo admite una excepción (difícil, pero teóricamente posible): que el Pleno rechazara todas las enmiendas y, en cambio, no aprobara el texto resultante por mayoría absoluta. Este resultado, habida cuenta de que el texto sobre el que versaron ambas votaciones sería el mismo, sólo puede interpretarse como un rechazo del proyecto, que obviamente no podría entenderse aprobado en su versión original.