**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 8**

**EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS.** **PLENOS Y COMISIONES. GRUPOS PARLAMENTARIOS. SESIONES: SUS CLASES. LA DISOLUCIÓN.**

**EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS.**

El estudio del funcionamiento de las cámaras que conforman las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, exige analizar dos cuestiones diferentes, a saber:

1. En primer lugar, el tiempo de las actuaciones parlamentarias, ya que las Cortes Generales ejercen sus poderes de manera permanente pero discontinua, por lo que la eficacia de las labores parlamentarias requiere de una ordenación temporal de las mismas, la cual se basa en los conceptos de legislatura y períodos de sesiones. De esta forma:
2. La legislatura es la duración del mandato de la cámara, disponiendo los artículos 68.4 y 69.6 de la Constitución que Congreso de los Diputados y Senado son elegidos por cuatro años, de forma que el mandato de los diputados y el de los senadores termina cuatro años después de su elección, en caso de que la legislatura se agote, o el día de la disolución de la cámara, en caso de que el Presidente del Gobierno ejerza su facultad de disolución anticipada de una o de ambas cámaras.

Tanto para uno como para otro caso, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 dispone que las elecciones tendrán lugar el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria electoral, lo que encaja con la horquilla que para el Congreso marca el artículo 68.6, que dispone que “las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”. Dentro de este margen, el real decreto de convocatoria de las elecciones debe indicar el día y la hora en que se reunirá, en sesión constitutiva, el nuevo Congreso de los Diputados.

Si bien la Constitución no contiene un precepto análogo a su artículo 68.6 para el Senado, este mismo régimen es aplicable a la cámara alta por disponerlo así la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Aunque el artículo 115 de la Constitución permite que la disolución anticipada y convocatoria de elecciones por el Presidente del Gobierno pueda referirse a una sóla de las dos cámaras, hasta la fecha la disolución y elección siempre se ha producido respecto de Congreso y Senado simultáneamente.

Así mismo, hasta la fecha el Presidente del Gobierno siempre ha hecho uso de la facultad de disolución anticipada de las cámaras, aunque sea por pocas semanas a la expiración automática de su mandato.

1. Los períodos de sesiones son los espacios de tiempo durante los cuales las cámaras se reúnen en sesiones ordinarias, disponiendo el artículo 73.1 de la Constitución que “las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio”.
2. En segundo lugar, el régimen de adopción de acuerdos, ya que las cámaras son órganos deliberantes, lo que exige necesariamente que sus acuerdos se adopten conforme a procedimientos y requisitos formales detenidamente regulados en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

De esta forma, los acuerdos parlamentarios se adoptan después de un debate parlamentario que es dirigido y moderado por el Presidente de la cámara o de la comisión correspondiente.

Es en estos debates donde el Gobierno y los grupos parlamentarios exponen públicamente su posición y los argumentos que la fundamentan. El Gobierno debe explicar su propuesta o actuación y los criterios que la guían, fijando a continuación su posición los diferentes grupos parlamentarios.

Por otro lado, la propia naturaleza de la institución parlamentaria exige publicidad de los debates y los acuerdos, y por ello el artículo 80 de la Constitución dispone que “las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento”, como ocurre cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la cámara o de sus miembros, o a la suspensión de un parlamentario.

Esta publicidad implica que puedan asistir a las sesiones plenarias los ciudadanos que lo soliciten previamente y en un número determinado y los medios de comunicación acreditados, que pueden también retransmitirlas.

Las sesiones también se pueden seguir a través de las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado, y la actividad parlamentaria puede ser conocida a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales y de los Diarios de Sesiones.

Las notas esenciales de la regulación los acuerdos son las siguientes:

1. Los Reglamentos de las cámaras prevén los turnos de intervención en los debates y el tiempo para cada uno.
2. Conforme al artículo 79.1 de la Constitución, “para adoptar acuerdos, las cámaras deben estar reunidas de forma reglamentaria y con asistencia de la mayoría de sus miembros”, lo que es coherente con el artículo 67.3 de la Constitución, que dispone que “las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las cámaras, que no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”.
3. El artículo 79.2 dispone que “dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las cámaras”.

Estas mayorías cualificadas, que según los casos pueden ser mayoría absoluta, mayoría de tres quintos y mayoría de dos tercios, siempre se computan sobre los miembros de derecho que integren la cámara, estén o no estén presentes.

Además, los Reglamentos prevén que cuando el resultado en alguna votación fuera de empate, se repetirá la misma hasta dos veces y, caso de que el empate continuase, se entenderá desechado el texto, dictamen, artículo, proposición o cuestión de que se trate. En las votaciones en comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la comisión pertenecientes a un mismo grupo parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada grupo cuente en el Pleno.

1. En todo caso, el artículo 79.3 de la Constitución prevé que “el voto de senadores y diputados es personal e indelegable”, sin perjuicio de que determinados órganos como la Junta de Portavoces o las comisiones de investigación los acuerdos se adopten por el criterio de voto ponderado, en el que voto del portavoz vale tanto como el número de diputados o senadores que integran el grupo que representa.
2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad, enfermedad o en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa podrá autorizar el voto telemático.
3. Generalmente, la votación tiene lugar inmediatamente después de debatido el asunto correspondiente, si bien en los casos reglamentariamente establecidos y en aquellos que por su singularidad o importancia la Presidencia así lo acuerde, la votación se realizará a hora fija, anunciada previamente por aquélla.
4. Las votaciones no podrán interrumpirse por causa alguna. Durante el desarrollo de la votación, la Presidencia no concederá el uso de la palabra y ningún diputado o senador podrá entrar en el salón ni abandonarlo.
5. Los Reglamentos regulan los siguientes tipos de votaciones:

* Por asentimiento a la propuesta de la presidencia cuando, anunciada ésta, no suscite objeción u oposición.
* Ordinario, que se realiza normalmente mediante por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada parlamentario y los resultados totales de la votación, si bien la Presidencia puede decidir que se haga levantándose primero quienes aprueben, después quienes desaprueben y, finalmente, los que se abstengan, contando los votos los secretarios.
* Pública por llamamiento, en la cual los parlamentarios son llamados por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el diputado cuyo nombre sea sacado a la suerte y éstos responderán *sí*, *no* o *abstención*. El Gobierno y la Mesa votarán al final.

La votación será pública por llamamiento cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la cámara o de la comisión y, en todo caso, en las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza.

* Secreta, cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la cámara o de la comisión, y si concurren solicitudes de votación secreta y pública por llamamiento, prevalecerá la secreta.

En ningún caso podrá ser secreta la votación en los procedimientos legislativos o en aquellos casos en los que los acuerdos hayan de adoptarse por voto ponderado.

**PLENOS Y COMISIONES.**

El artículo 75 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.

2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado”.

El Pleno, o reunión de todos los diputados o senadores, es el órgano supremo de la cámara y le corresponden las competencias esenciales que el ordenamiento jurídico le atribuye. Además, es en su seno donde se desarrollan los debates de mayor enjundia política.

Las comisiones, por su parte, son órganos más ágiles y reducidos que llevan con carácter cotidiano los quehaceres parlamentarios, especialmente los de carácter técnico, y preparan y discuten casi todos los asuntos de que conoce el Pleno y, en ocasiones, se adopta en ellas la decisión definitiva.

Las comisiones están formadas por los miembros que designen los grupos parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquellos en la cámara. Todo parlamentario tiene derecho a formar parte, al menos, de una comisión. En el seno de cada comisión se elige una Mesa, integrada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.

Las comisiones parlamentarias pueden ser:

1. Permanentes, cuando duran toda la legislatura, las cuales pueden a su vez ser:
2. Legislativas, las cuales se estructuran por materias o áreas de actividad e intervienen en el procedimiento de elaboración de las leyes.
3. No legislativas, con funciones de control, de participación ciudadana o de carácter administrativo.
4. No permanentes, que se constituyen para la realización de un trabajo concreto, finalizado el cual se extinguen, siendo las más importantes las comisiones de investigación, respecto de las que el artículo 76.1 de la Constitución dispone lo siguiente:

“El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

Además, en el Senado tiene gran importancia la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en cuyas sesiones pueden intervenir los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

**GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Los grupos parlamentarios son agrupaciones de diputados o senadores a partir de su adscripción política, cuyo objetivo es defender una determinada línea política en la cámara y simplificar su funcionamiento, siendo reflejo de los partidos políticos que concurrieron a las elecciones.

Los grupos parlamentarios, dirigidos por un portavoz que es miembro de la Junta de Portavoces, están regulados en los Reglamentos de las cámaras, que los configuran como el elemento fundamental y básico de organización y funcionamiento de la cámara, en detrimento del parlamentario individualmente considerado.

Las notas fundamentales de la regulación de los grupos parlamentarios en el Congreso son las siguientes:

1. Pueden constituirse en grupo parlamentario:
2. Al menos quince diputados.
3. Los diputados que, aún sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o, alternativamente, el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación.
4. En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido político o que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.
5. Los grupos parlamentarios se constituyen dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa.
6. Los diputados que no quedan integrados en un grupo parlamentario quedarán incorporados al Grupo Mixto.
7. Ningún diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario.
8. Cuando los componentes de un grupo parlamentario, distinto del Grupo Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte del Grupo Mixto
9. El Congreso pondrá a disposición de los grupos parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de diputados de cada uno de ellos.

La principal diferencia de la regulación de los grupos parlamentarios en el Senado es que el número mínimo de sus integrantes es de diez, y que pueden constituirse los llamados grupos territoriales, que se componen de al menos tres senadores elegidos o designados por dos o más Comunidades Autónomas, y que pueden intervenir en los debates plenarios sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas.

**SESIONES: SUS CLASES.**

Las sesiones son reuniones de parlamentarios, convocadas reglamentariamente, para deliberar y adoptar acuerdos sobre los puntos incluidos en el orden del día.

Todas las sesiones plenarias de las cámaras son convocadas por el Presidente respectivo conforme a un orden del día, fijado por su Presidente, quien en el Congreso de los Diputados debe hacerlo de acuerdo con la Junta de Portavoces, y en el Senado de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

Las sesiones plenarias del Congreso, por regla general, se celebran entre los martes y los viernes, y las del Senado entre los martes y los jueves. De todas las sesiones se extiende un acta, y las intervenciones que se han producido en las mismas se reproducen en el Diario de Sesiones de la cámara respectiva.

Las sesiones pueden ser:

1. Ordinarias, celebradas durante los períodos de sesiones, o extraordinarias, fuera del período de sesiones, disponiendo el artículo 73.2 de la Constitución que “las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado”.
2. Públicas y secretas, conforme a lo anteriormente expuesto.
3. Plenarias o de una de las comisiones.
4. Del Congreso, del Senado o conjuntas de ambas cámaras, disponiendo el artículo 74.1 de la Constitución que “las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II (relativo a la Corona) atribuye expresamente a las Cortes Generales”, como pueden ser la proclamación del Rey, el reconocimiento de su inhabilitación, la designación de la regencia cuando no hubiere persona a quien corresponda, la provisión a la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España cuando se extingan todas las líneas llamadas a sucesión, o la autorización al Rey para declarar la guerra o hacer la paz.

**LA DISOLUCIÓN.**

La disolución del Congreso o del Senado supone la extinción del mandato de los miembros de las cámaras y, necesariamente, la convocatoria simultánea de elecciones a la cámara respectiva.

La Constitución prevé las siguientes causas de disolución:

1. Por expiración del mandato de cuatro años de los diputados y senadores.
2. Por disolución por decisión del Presidente del Gobierno, disponiendo el artículo 115 de la Constitución lo siguiente:

“1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior”, salvo la disolución por no obtener la confianza del Congreso ningún candidato a Presidente del Gobierno propuesto por el Rey transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura.

1. Por no obtener la confianza del Congreso ningún candidato a Presidente del Gobierno propuesto por el Rey transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, disponiendo el artículo 99.1 de la Constitución que “después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”, añadiendo el artículo 99.5 que “si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”.
2. Por aprobarse inicialmente una reforma constitucional, disponiendo el artículo 168.1 de la Constitución que “cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes”.

Por lo demás, debe tenerse presente que:

1. El artículo 116.5 de la Constitución dispone que “no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados” de alarma, excepción y sitio.
2. El artículo 78.3 de la Constitución prevé dispone que “expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales”.

José Marí Olano

7 de febrero de 2023