

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO
SOBRE LA VIABILIDAD CONSTITUCIONAL
Y REGLAMENTARIA DE QUE EL SENADO SE REÚNA
DE FORMA HABITUAL LOS MESES DE ENERO Y DE JULIO

SUMARIO: 1. FINALIDAD DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PERIODOS DE SESIONES.—2. NORMATIVA DE APLICACIÓN.—3. LA PRÁCTICA SEGUIDA EN EL SENADO.—4. LA VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA DE QUE EL SENADO SE REÚNA DE FORMA HABITUAL LOS MESES DE ENERO Y JULIO.—a) *Legitimación para la solicitud.*—b) *Orden del día determinado.*—5. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS.—CONCLUSIONES.

A solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Senado se elabora la presente Nota con la finalidad de examinar la viabilidad constitucional y reglamentaria de que el Pleno y las Comisiones de la Cámara se puedan reunir de forma habitual durante los meses de enero y de julio. Cabe indicar que cuanto se diga de ambos meses es, obviamente, aplicable al mes de agosto.

1. FINALIDAD DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PERÍODOS DE SESIONES

En el parlamentarismo clásico la fijación en la Constitución de los periodos de sesiones parlamentarias constituía fundamentalmente una garantía del Parlamento frente a la prerrogativa del Monarca, en esa época titular del Poder Ejecutivo, de convocar, o no, a las Cámaras. En otras palabras, aseguraba que, con independencia de la voluntad del Monarca, el Parlamento podía desarrollar sus funciones de forma no simplemente esporádica y dependiente de una voluntad ajena a la suya.

En los modernos sistemas democráticos parlamentarios la fijación de periodos ordinarios de sesiones en la Constitución, además de que quizá obedezca a una cierta inercia histórica, se configura como una garantía de funcionamiento permanente o cuasi permanente de un Poder Legislativo que asume una cada vez mayor carga de trabajo, por lo que hay una tendencia generalizada a la ampliación de los mismos.

Por su parte, la existencia de periodos extraordinarios de sesiones o de periodos en los que, para que la Cámara y sus Comisiones

se reúnan, es preciso convocar una sesión extraordinaria, suele fundamentarse por la doctrina bien en la finalidad de atender asuntos de especial importancia y urgencia que no puedan posponerse hasta el siguiente periodo ordinario, bien en la conveniencia de que el Gobierno pueda, en esos periodos, hallarse menos vinculado a la fiscalización parlamentaria.

2. NORMATIVA DE APLICACIÓN

El artículo 73 de la Constitución dispone lo siguiente:

«1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre y el segundo, de febrero a junio.

2. 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».

Y los artículos 69.1 y 70 del Reglamento del Senado reproducen y desarrollan mínimamente el precepto constitucional en los siguientes términos:

«69.1. El Senado se reunirá anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: uno, de febrero a junio, y otro, de septiembre a diciembre.

70.1. El Senado podrá reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los Senadores.

70.2. La solicitud deberá señalar exactamente el orden del día que se propone y el Presidente deberá convocar a la Cámara dentro de los diez días siguientes al de su recepción. Las sesiones extraordinarias serán clausuradas una vez que el orden del día haya sido agotado».

Es, por tanto, la propia Constitución, a la que deben someterse las Cámaras, la que establece unos periodos ordinarios de sesiones de febrero a junio y de septiembre a diciembre, fuera de los cuales el

Congreso de los Diputados y el Senado pueden reunirse en sesión extraordinaria con dos requisitos: que así se solicite por determinados sujetos legitimados (Gobierno, Diputación Permanente o mayoría absoluta de la Cámara) y que el orden del día se halle determinado. Nótese que el hecho de que la sesión sea extraordinaria no se vincula por la Constitución a que el motivo de la misma tenga tal carácter (como en cambio sucede, por ejemplo, de acuerdo con el artículo 81, respecto de la potestad del Gobierno de aprobar Decretos-leyes, que puede emplearse solo en casos de «extraordinaria o urgente necesidad»).

Conviene recordar que este precepto fue objeto de algunas modificaciones durante el proceso de elaboración de la Constitución que, en lo que ahora interesa, afectan a dos aspectos:

— La Comisión Constitucional del Congreso estableció que el segundo periodo de sesiones se desarrollara de febrero a junio, en lugar de hacerlo de febrero a julio como figuraba en el anteproyecto de Constitución y en el Informe de la Ponencia (Dictamen, *BOC* de 1 de junio de 1978).

En el debate de la Comisión (*Diario de Sesiones* núm. 80, de 2 de junio de 1978, pp. 2905 a 2908), al defender la supresión del mes de julio como integrante del periodo ordinario de sesiones, modificando así el texto del anteproyecto y del Informe de la Ponencia, el Diputado de UCD, Sr. Martín Oviedo presenta tal enmienda de viva voz y la argumenta señalando que se da una «... excesiva duración de los periodos ordinarios de las Cámaras...»; que el periodo extraordinario «... no tiene de extraordinario nada más que la fecha o el periodo en que se celebra, no las funciones...»; y que tal es «... la tónica de muchos Parlamentos y la mayoría de los Parlamentos europeos...». Manifiesta su posición en contra el Diputado de AP, Sr. Fraga Iribarne, partidario de mantener el texto de la Ponencia con julio como mes integrante del periodo ordinario de sesiones, sobre la base, entre otros, de argumentos como que la tendencia de todas las Cámaras es a disponer de más tiempo por el exceso de trabajo que pesa sobre ellas, en particular en el ámbito del control. Tras el debate, la enmienda se aprobó con 19 votos a favor y 14 en contra.

— La Comisión de Constitución del Senado sustituyó la expresión «*periodos extraordinarios de sesiones*» (que figuraba en el texto desde el anteproyecto constitucional) por la expresión «*sesiones extraordinarias*» (Dictamen, *BOC* de 6 de octubre de 1978).

Los debates de la sesión de la Comisión del Senado no proyectan excesiva luz sobre las razones de esta modificación (*Diario de Sesiones* núm. 48, pp. 2191 y 2192).

3. LA PRÁCTICA SEGUIDA EN EL SENADO

Son varios los aspectos que pueden ponerse de manifiesto al examinar la aplicación que el Senado ha hecho de las normas que se acaban de reseñar.

En primer lugar, pese al carácter abierto de la regulación constitucional y reglamentaria, el Senado ha iniciado sus periodos de sesiones ordinarias el primer día de los meses de febrero y de septiembre y los ha concluido el último día de los meses de junio y diciembre. Esta práctica, reiterada y sin excepción, ha permitido emplear al máximo los márgenes fijados por la Constitución para los periodos ordinarios de sesiones.

Por lo que se refiere a la celebración de sesiones extraordinarias en el Senado, los precedentes ponen de manifiesto dos diferentes modos de proceder:

— En contadísimas ocasiones circunscritas a la I Legislatura, previos los debates correspondientes en la Mesa y, en su caso, en la Junta de Portavoces, es la Diputación Permanente quien adopta el acuerdo de convocar la sesión extraordinaria del Pleno.

— En todos los demás casos se utiliza una fórmula consistente en que la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, somete al Pleno, normalmente en su última sesión del periodo ordinario, la habilitación de un periodo extraordinario de sesiones para debatir y votar uno o varios concretos proyectos de ley (1979), iniciativas a las que en momentos posteriores se irán añadiendo otras tales como convenios internacionales (1988), reforma constitucional (1992),

elección de los miembros de la Diputación Permanente y de la Comisión de Incompatibilidades (1993), reforma del Reglamento del Senado (1994), elección de miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Administración del Ente Público RTVE (1996), e incluso el acatamiento a la Constitución de nuevos Senadores (2003). El más reciente ejemplo de esta práctica tuvo lugar mediante el acuerdo del Pleno del Senado, de 30 de junio de 2009, por el que se habilitaron los días que fueron necesarios de los meses de julio y agosto para la tramitación del Proyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

Esta misma fórmula ha sido la empleada para que las Comisiones de la Cámara y sus Ponencias puedan desarrollar trabajos en los meses de enero, julio y agosto. En este ámbito, el ejemplo más próximo en el tiempo es el de la habilitación del mes de enero de 2010 para la continuación de los trabajos de la Ponencia de estudio (de la Comisión de Economía y Hacienda) sobre la reactivación de la actividad económica y del empleo en la actual situación de crisis financiera internacional, y para la reunión de la propia Comisión, acordada por el Pleno en su sesión del día 2 de diciembre de 2009 (la penúltima del periodo ordinario) a propuesta de la Comisión.

Siendo más ajustada a la Constitución, en una interpretación literal de la misma, la primera de las fórmulas descritas, la segunda ha sido respetuosa con el espíritu de la regulación constitucional en la medida en que es el Pleno, órgano integrado por todos los miembros de la Cámara, el que, por asentimiento y sin que se manifiesten objeciones, ha venido abriendo camino, para sí mismo o para las Comisiones y sus Ponencias, a la celebración de sesiones extraordinarias, sustituyendo de este modo la legitimación de la Diputación Permanente (que cabe recordar que reproduce a escala la composición del Pleno, como señala el art. 78.1 de la Constitución) y de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, que establece el artículo 73.2 para la convocatoria de sesiones extraordinarias. Al proceder así, se entiende que, en las condiciones reseñadas, el acuerdo del Pleno reúne un número de voluntades como mínimo equivalentes a las que se han de dar en la Diputación Permanente o a las que implica la mayoría absoluta de los Senadores.

En todo caso, la práctica seguida en el Senado revela que el carácter extraordinario de las sesiones se debe primordialmente a que las mismas se producen fuera de los periodos ordinarios de sesiones. Porque el contenido de la mayor parte de las mismas (quizá con la excepción de la reforma constitucional de 1992) no tiene necesariamente carácter excepcional: abarca, como se ha indicado, manifestaciones de las funciones legislativa, de control y de elección de integrantes de otros órganos, e incluso actividades de carácter puramente interno como las relativas a su Reglamento y composición.

Dicho de otra manera, en la inmensa mayoría de las ocasiones la sesión se convoca porque existe un interés político que lo justifica, no porque se den unas circunstancias excepcionales. Y conviene recordar de nuevo que la Constitución no exige que tales circunstancias se den para efectuar la convocatoria de una sesión extraordinaria.

4. LA VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA DE QUE EL SENADO SE REÚNA DE FORMA HABITUAL LOS MESES DE ENERO Y JULIO

La práctica que se describe sumariamente en el apartado anterior pone de manifiesto que, hasta la fecha, el Senado ha desarrollado su actividad ordinaria aprovechando al máximo los periodos ordinarios de sesiones que la Constitución establece y que ha celebrado sesiones extraordinarias cuando se han dado circunstancias que así lo han requerido.

Se plantea ahora la posibilidad de que el Senado pueda también desarrollar sus funciones de forma habitual durante los meses de enero y de julio.

Es evidente que una primera opción para lograr ese objetivo sería la reforma del artículo 73.1 de la Constitución que incluyera ambos meses dentro de los periodos ordinarios de sesiones (como ya contemplaba, según se ha dicho, el anteproyecto de Constitución respecto del mes de julio). Se trataría de una reforma constitucional que debería instrumentarse por el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución, y que afectaría tanto al Senado como

al Congreso de los Diputados. Adicionalmente, la misma debería ir acompañada de la reforma del Reglamento del Senado en los preceptos concordantes.

Esta solución podría considerarse idónea desde una perspectiva técnico-jurídica al hacer innecesaria una interpretación del vigente artículo 73.2 de la Constitución. Sin embargo, son conocidas las dificultades que, desde otros ángulos, plantea una reforma de la Norma Fundamental.

Procede, por tanto, plantearse si es posible lograr un efecto equivalente a través de los mecanismos que regulan los artículos 73.2 de la Constitución y 70 del Reglamento del Senado, cumpliendo con los requisitos de legitimación para la solicitud de que se celebre sesión extraordinaria y de que el orden del día sea determinado, exigidos por dichos preceptos.

a) *Legitimación para la solicitud*

Como ya se ha dicho, conforme al artículo 73.2 de la Constitución, las sesiones extraordinarias se convocan a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Entre estos sujetos legitimados parece razonable que —para conseguir el efecto que se pretende de ampliar la actividad habitual del Senado a los meses de enero y julio— sean los que tienen carácter parlamentario los que intervengan en el proceso de convocatoria de dichas sesiones, lo que llevaría, de entrada, a descartar al Gobierno, el cual, como es natural, siempre podrá formular tales solicitudes cuando lo estime oportuno.

Por otra parte, la formalización de la convocatoria a través de la mayoría de los miembros de la Cámara puede plantear dificultades prácticas a la hora de recabar la firma de los Senadores correspondientes para la solicitud de convocatoria (132 al día de la fecha), sobre todo si se ha de hacer con una cierta frecuencia.

Consecuentemente, son dos las hipótesis posibles para llevar a cabo la convocatoria de las sesiones extraordinarias, a saber:

— Que el Pleno de la Cámara, reunido en periodo ordinario de sesiones, efectúe la habilitación genérica de los meses correspondientes.

— Que, mediante la intervención regular de la Diputación Permanente, se puedan convocar concretas sesiones del Pleno o de las Comisiones y sus Ponencias.

La primera opción, basada en la práctica antes reseñada, diferiría de ésta en que las habilitaciones que el Pleno del Senado ha venido dando hasta hoy para la celebración de sesiones extraordinarias lo han sido, si no siempre sobre un determinado orden del día, sí sobre una relación de asuntos con un suficiente grado de determinación que permiten considerar cumplido el requisito constitucional.

Por el contrario, una habilitación de carácter tan genérico como la que supone habilitar a todos los efectos los meses de enero y julio sería contraria a la exigencia establecida en el artículo 73.2 de la Constitución sobre la determinación del orden del día. Y, alternativamente, no parece factible que en el último Pleno de cada periodo ordinario de sesiones se esté en condiciones de fijar con suficiente grado de determinación los órdenes del día de las sesiones a celebrar en los meses de enero y julio. Por ello parece que habría que descartar esta fórmula.

La segunda opción, esto es, la convocatoria a través de la Diputación Permanente, permitiría el cumplimiento de la exigencia constitucional, dado que no existe ningún obstáculo normativo a que la Diputación se reúna en cualquier fecha y cuantas veces sea necesario dentro de los meses de enero y julio para el ejercicio de las funciones del artículo 73 de la Constitución.

Para aplicar esta segunda opción podría emplearse un esquema del siguiente tenor:

— De igual modo que sucede en los periodos ordinarios de sesiones, los martes —u otro día— que corresponda se reunirían la

Junta de Portavoces y la Mesa de la Cámara así como, a continuación, la Diputación Permanente, todas ellas a convocatoria del Presidente del Senado.

— El proyecto de orden del día de las sesiones plenarias se elaboraría por la Junta de Portavoces y la Mesa de la Cámara, para después ser sometido a la Diputación Permanente, la cual acordaría solicitar la convocatoria de sesión plenaria con el mencionado orden del día, conforme a lo previsto en los artículos 73.2 de la Constitución y 70 del Reglamento del Senado, procediéndose a la convocatoria del Pleno por el Presidente del Senado.

— Del mismo modo, los proyectos de orden del día de las sesiones de Comisiones o de sus Ponencias, remitidos a la Mesa de la Cámara, se someterían a la Diputación Permanente, con la misma finalidad indicada en el párrafo anterior.

b) *Orden del día determinado*

Los asuntos a incluir en el orden del día por el procedimiento indicado deben tener, en todo caso, un suficiente grado de determinación para cumplir con la exigencia del artículo 73 de la Constitución.

Por otra parte, la decisión acerca de los tipos de iniciativas a incluir en las sesiones extraordinarias que se puedan celebrar en los meses de enero y de julio dependerá del acuerdo político que, en su caso, se alcance entre los sujetos parlamentarios competentes.

En función de esta decisión, será necesario examinar si hay que introducir algún tipo de adaptación en los plazos de presentación de algunas de las iniciativas de las que habitualmente conforman los órdenes del día.

En todo caso, parece que no sería posible la modificación del orden del día por el propio Pleno para la inclusión de nuevos asuntos, porque el artículo 73 requiere que todos ellos ya se hallen en la solicitud de convocatoria. No habría problemas, en cambio, para la exclusión de asuntos en los términos previstos reglamentariamente.

5. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

Algún sector de la doctrina que se ha ocupado de esta materia afirma que no es posible que las Cámaras que integran las Cortes Generales desarrollen una actividad habitual fuera de los periodos ordinarios de sesiones, e incluso que la práctica seguida por las Cámaras —especialmente el Senado— a la hora de convocar sesiones extraordinarias chocaría frontalmente con lo preceptuado por la Constitución.

Tal interpretación se apoya en la idea de que el carácter extraordinario de una sesión extraordinaria deriva de los contenidos que se han de examinar en la misma.

Sin embargo, ya se ha señalado que esto no es necesariamente así porque la Constitución no lo exige. Además, como se desprende del análisis de los asuntos incluidos en tales sesiones hasta hoy, lo más frecuente es que su contenido no tenga ese carácter: no se alcanza qué puede tener de extraordinario, por ejemplo, que un concreto proyecto de ley se tramite en enero o en julio, más allá del —sin duda legítimo— deseo de su más pronta entrada en vigor por razones normalmente de índole política.

Por otra parte, si la convocatoria de una sesión extraordinaria se hallase vinculada al carácter extraordinario de los asuntos incluidos en su orden del día, la Presidencia de la Cámara, como órgano facultado para la convocatoria, tendría la potestad de examinar si se da esa circunstancia en los asuntos propuestos por cualquiera de los sujetos constitucionalmente legitimados (Gobierno, Diputación Permanente, mayoría absoluta de parlamentarios). Y en caso de que la Presidencia llegara a una conclusión negativa al respecto podría entenderse que se hallaría facultada para denegar la convocatoria, solución que, sin embargo, no parece posible dado el carácter imperativo del artículo 73 de la Constitución, que no deja otro margen de maniobra al Presidente que la comprobación de que se dan los requisitos constitucionales: legitimación y determinación del orden del día.

En otras palabras (y como ya avanzara el Sr. Martín Oviedo en el debate constituyente) lo extraordinario es el momento de la sesión, no el contenido de la misma. Y para su convocatoria basta con que se den los dos requisitos exigidos por la Constitución.

Por otra parte, a una interpretación tan literal del artículo 73 de la Constitución es posible oponer una interpretación finalista del mismo.

Ya se ha indicado al inicio de esta Nota cuál es el sentido que en los sistemas democráticos parlamentarios actuales puede atribuirse a la fijación de periodos ordinarios de sesiones y al establecimiento de mecanismos para la convocatoria de periodos extraordinarios o de concretas sesiones extraordinarias.

La regulación del artículo 73 de la Constitución configura unos mecanismos de garantía y de control relativos a los periodos de tiempo en que cada Cámara puede desarrollar sus propias funciones, tanto las que desarrolla de forma autónoma como las que tienen relación con el Gobierno.

Si los sujetos del sistema parlamentario, que son las Cámaras y el Gobierno, titulares de esas garantías y controles recíprocos, y por lo tanto los únicos afectados por las disposiciones contenidas en el artículo 73 de la Constitución, coinciden en el objetivo de facilitar un funcionamiento habitual del Senado en los meses de enero y de julio, difícilmente podrá sostenerse que el desarrollo de tal actividad es contrario a la Constitución.

CONCLUSIONES

1. La posibilidad de que el Senado se reúna durante los meses de enero y de julio con carácter habitual puede lograrse mediante una reforma del artículo 73 de la Constitución.

2. De forma alternativa, ese objetivo puede lograrse, sin vulneración de la Constitución, en tanto en cuanto se respeten los requisitos establecidos en el artículo 73 de la misma, a través de un procedimiento como el siguiente:

— Que los martes —u otro día— que corresponda se reúnan la Junta de Portavoces y la Mesa de la Cámara así como, a continuación la Diputación Permanente, todas ellas a convocatoria del Presidente del Senado.

— Que el proyecto de orden del día de las sesiones plenarias extraordinarias se elabore por la Junta de Portavoces y la Mesa de la Cámara, para después ser sometido a la Diputación Permanente, la cual acordaría solicitar la convocatoria de sesión plenaria con el mencionado orden del día, conforme a lo previsto en los artículos 73.2 de la Constitución y 70 del Reglamento del Senado, procediéndose a la convocatoria del Pleno por el Presidente del Senado.

— Que, del mismo modo, los proyectos de orden del día de las sesiones de Comisiones o de sus Ponencias, remitidos a la Mesa de la Cámara, se sometan a la Diputación Permanente, con la misma finalidad indicada en el párrafo anterior.

Palacio del Senado, a 8 de marzo de 2010.