

EL PLENO DE LAS CÁMARAS: NOTAS, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (*)

(*) Letrada de las Cortes Generales.

Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

1. CONCEPTO Y NOTAS

El Pleno es el órgano supremo de las asambleas, integrado por todos sus miembros y que expresa su voluntad. Como tal órgano supremo, desempeña las funciones constitucionalmente atribuidas a las Cámaras, aunque la Constitución Española (art. 75.1) permita a éstas actuar en comisiones.

La identificación entre el Pleno y la propia asamblea legislativa hace que este concepto cobre significado sólo cuando surgen órganos menores en el seno de los Parlamentos (secciones, primero, y luego comisiones) que les permitan desarrollar con eficacia unas funciones que se incrementan y complican en el Estado contemporáneo. El plenario aparece entonces como el órgano representativo por antonomasia, dotado de la legitimidad democrática que las elecciones le confieren y titular de las funciones atribuidas a la asamblea.

La legitimidad y el carácter representativo del Pleno hacen que siga siendo el órgano esencial de las Cámaras, por mucho que se recuerde la tantas veces citada frase de Elia, según la cual el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura prevalente en el Estado contemporáneo¹, y por mucho que se reivindique la funcionalidad de los órganos menores para el desarrollo del trabajo legislativo. Con estas afirmaciones simplemente se destaca la importancia de la división del trabajo como principio organizativo, que permite que otros

(1) Se agravaría así, como señala el propio L. ELIA (“Comissioni parlamentari”, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Giuffrè, Milán, 1960, p. 897), el problema inmanente al sistema de comisiones especializadas, esto es, la tendencia a descuidar los aspectos políticos de los problemas en beneficio de una más limitada visualización sectorial.

órganos asuman el papel de órgano ordinario de trabajo de las Cámaras, sin perjuicio de reconocer al Pleno (al que en ocasiones sustituyen) su superior rango jerárquico, que hace necesario reservarle la aprobación de cuestiones previamente debatidas o preparadas por dichos órganos, así como los grandes debates políticos y las decisiones institucionalmente relevantes, tanto desde el punto de vista interno (aprobación de su Reglamento, elección de la Mesa de la Cámara) como en sus relaciones con los otros poderes (investidura del Presidente del Gobierno, designación de otros órganos), como veremos al tratar de sus funciones.

La Constitución española (art. 75.1) sólo se refiere al Pleno como forma de funcionamiento de las Cámaras, junto a las comisiones, debiendo entenderse normalmente referidas al mismo las menciones constitucionales a aquéllas.

Tampoco los Reglamentos del Congreso (RC) y del Senado (RS) contienen una definición del Pleno², aunque, como órgano, el primero le dedica un capítulo (el cuarto) en el Título relativo a la organización de la Cámara. En él se contempla simplemente la regulación de la convocatoria y del acceso y asiento en el salón de plenos, materia más propia de ser encuadrada bajo la rúbrica del funcionamiento, como hace el Reglamento del Senado, cuyo capítulo quinto del Título tercero (relativo a la organización y funcionamiento del Senado) regula las sesiones del Pleno y de las comisiones, materia también contenida en el capítulo tercero (“*De las sesiones*”) del Título cuarto (“*De las disposiciones generales de funcionamiento*”) del Reglamento del Congreso.

Pese a esta ausencia de definición, podemos tratar de enunciar las notas que caracterizan al Pleno de las Cámaras:

- es el *órgano supremo* del Parlamento, integrado por todos sus miembros³, lo que le otorga

(2) Cierta número de Reglamentos parlamentarios autonómicos se refieren al Pleno como órgano supremo del Parlamento (Cantabria, La Rioja, Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana).

(3) Las asambleas o plenos, dice D. BASTERRA MONTSERRAT (*Las Comisiones legislativas con delegación plena*, Comares, Granada, 1997, p. 5) son organismos colegiados que componen el total de un colectivo, pudiendo identificarse con la totalidad (la asamblea) o con el total de los representantes (el Pleno).

- *carácter representativo*; no es una simple reunión de hombres, la teoría de la representación política permite atribuirle la expresión de la voluntad general, formada a través de la elección de representantes. El Pleno está dotado de la especial legitimación que le confiere la elección: el representante puede querer por la nación, mientras que el funcionario sólo puede actuar por ella.
- como órgano supremo y básico, corresponden al Pleno normalmente las *competencias* atribuidas a la Cámara por la Constitución y las leyes, salvo delegación o especificación; por eso puede avocar (65.2 CE) el debate y votación de los proyectos delegados en comisión.
- al estar todos los miembros presentes, representa la *unidad* de la Cámara, frente a la división de ese todo que constituyen los demás órganos de trabajo⁴.
- *no se identifica*, no obstante, con la Cámara, la cual existe aun cuando el Pleno no esté reunido (en los periodos entre sesiones plenarias la Cámara sigue actuando a través de otros órganos: comisiones, Diputación Permanente, Mesa) y puede funcionar en articulaciones menores, como declara el artículo 75.1 CE.
- *no se identifica* tampoco con la reunión de todos los miembros de la Cámara (en reuniones protocolarias, por ejemplo) porque, como establece el artículo 67.3 de la Constitución, las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios. Asimismo, para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reglamentariamente reunidas y con asistencia de la mayoría de sus miembros (79.1 CE).

Junto a estas notas, que permiten distinguir al Pleno de las comisiones, comparte otras con ellas:

- es un *órgano deliberante*. Además de representar a la voluntad popular, debate para llegar a la toma de decisiones. Se acusa a las Cámaras de haber pasado, desde finales del siglo XIX, a ser una “máquina de votar” (Friedrich), pasando a constituir una organi-

(4) En el mismo sentido, J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ TREVIANO, *Curso de Derecho Constitucional español* III, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 464.

zación basada en la voluntad en lugar de en el pensamiento (Finer), fundamentalmente por el establecimiento de las comisiones y la rígida regulación de los debates, con la eliminación del debate libre. No obstante, el discurso, la deliberación, continúan siendo la esencia de la actividad parlamentaria, por mucho que su efecto sobre la voluntad de la Cámara haya disminuido porque las decisiones están tomadas de antemano por los grupos parlamentarios y por la disciplina que éstos ejercen sobre sus componentes.

- sus miembros se agrupan en *mayoría* y *minoría(s)*, circunstancia que se pone de manifiesto en las votaciones⁵.
- constituye el órgano de *publicidad* de la actividad parlamentaria por excelencia, como se preocupa de declarar con carácter general el artículo 80 de la Constitución, con las excepciones que establece. Las sesiones de las comisiones son, en realidad públicas, pese a la negación de este carácter por el artículo 64.1 RC, dada la asistencia de los representantes de los medios de comunicación social. Pero a las sesiones del Pleno, además, asiste el pueblo (bien es verdad que en muy pequeña proporción⁶), excepto en las deliberaciones sobre materias que afectan a los parlamentarios (incompatibilidades y suplicatorios) o cuando así lo decide el propio Pleno por mayoría absoluta, lo que no ocurre prácticamente nunca.

(5) Puede verse a este respecto A. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

(6) J. BENTHAM (*Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 281 y ss.) advierte que la porción de público admisible ha de ser tan grande como sea posible sin causar perjuicio a la facilidad de hablar y oír, habiendo puesto de manifiesto la experiencia de Francia otros peligros si el número de espectadores es igual o superior a la Asamblea: de orden público y también porque "hay hombres que se ocuparían más en el auditorio que en la asamblea; y la discusión podía tomar un giro más favorable a los impulsos oratorios que a las pruebas lógicas". Bentham cree que, aparte de reservar lugares a escolares y magistrados, debería pagarse por los asientos de la tribuna pública, por ser el arreglo más favorable a la igualdad, frente a otros criterios como dejarlos al primero que llegue o dar los boletines de admisión a los propios diputados. Aun confesando sus vacilaciones, opina que no deben ser admitidas las mujeres, aunque pueda parecer la exclusión un acto de injusticia y menosprecio, para evitar las seducciones de la elocuencia y ridiculidad, a las que pueden ser aquéllas más sensibles. En la práctica inglesa, se prohibió su presencia en los Comunes partiendo de la experiencia de que, ante ellas, las personalidades eran más acaloradas y que se sacrificaba mucho a la vanidad de un talento florido.

2. FUNCIONAMIENTO

a) *Convocatoria y régimen de sus sesiones*

Convoca el Pleno su Presidente (37.2 RS), en el Congreso por propia iniciativa o a solicitud de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (54 RC).

El Pleno del Congreso (62 RC) celebra sus sesiones de martes a viernes, salvo acuerdo de sesión en otros *días* adoptado por el propio Pleno (a iniciativa del Presidente, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados) o por la Mesa del Congreso, aceptado por la Junta de Portavoces (supuesto usual). En el Senado, las sesiones se celebran de martes a jueves, salvo que la misma Cámara acuerde que tengan lugar en otros días, a propuesta de su Presidente, de la Junta de Portavoces o de cincuenta senadores (76 RS), siendo necesario el mismo acuerdo para prolongar las sesiones más de cinco horas (67 RS). Una habilitación general de días se hace para la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el debate de cuyo dictamen dura casi una semana.

El Pleno puede celebrar *sesiones extraordinarias* fuera de los periodos ordinarios que marca el artículo 73.1 de la Constitución (septiembre a diciembre y febrero a junio), siendo precisa petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. La petición ha de contener el orden del día que se propone, para el cual se convoca la sesión (en el plazo de diez días en el Senado, 70.2 RS), que no podrá levantarse hasta agotar aquél (61.3 RC, 70.2 RS).

Puede decirse que la fijación de periodos ordinarios de sesiones se ha visto alterada por la necesidad de celebrar frecuentes sesiones, tanto del Pleno como de las comisiones, durante los periodos supuestamente de receso de las Cámaras, cuya razón de ser originaria era dar un respiro al Gobierno para que pueda dedicarse a sus funciones, así como permitir a los parlamentarios atender a su circunscripción. El incremento de la actividad de las Cámaras tal vez haya hecho que recuperen su sentido los periodos entre sesiones, en los que la dinámica parlamentaria habitual se detiene, sin perjuicio de que aumente el número de sesiones extraordinarias de sus diversos órganos.

La Constitución no fija un *quórum* para la deliberación, siendo indiferente el número de miembros presentes al inicio de las sesiones. Sin embargo, para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reglamentariamente reunidas y con asistencia de la mayoría de sus miembros (79.1 CE), pudiendo aplazarse la votación si se comprueba la falta de quórum (93.4 RS; en el Congreso, por el plazo máximo de dos horas y, si tampoco puede celebrarse válidamente, se pospone a la sesión siguiente, 78.2 RC).

Los *acuerdos* se adoptan por mayoría simple (mayoría de miembros presentes, 79.2 CE), sin perjuicio de las mayorías especiales que establecen la Constitución o las leyes orgánicas, o los Reglamentos para la elección de personas.

Las *votaciones* se celebran normalmente por procedimiento electrónico. Se aprueban por asentimiento las decisiones que cuentan con la unanimidad, extendidas a veces a asuntos no internos o de procedimiento (como son las modificaciones del orden del día o la avocación de proyectos y proposiciones en el Congreso), sino sustantivos (aprobación de dictámenes sobre convenios internacionales). El Reglamento del Congreso prescribe la votación nominal pública⁷ para las decisiones relacionadas con el otorgamiento de la confianza de la Cámara (investidura, moción de censura y cuestión de confianza, 85.2 RC), así como la fijación anticipada del momento de celebración (también para la votación final de conjunto de los proyectos y proposiciones de ley orgánica) y la votación por papeletas para la elección de personas (asimismo cuando lo decida la Presidencia o se especifique así en la solicitud de voto secreto). El Reglamento del Senado impone la votación nominal por papeletas para la designación de cargos y por bolas blancas y negras en los casos de calificación de actos o conductas personales (incompatibilidades y suplicatorios).

Puede realizarse votación secreta (nominal o electrónica), además de cuando lo exige el Reglamento, a petición de dos grupos parlamentarios

(7) Pueden solicitarla asimismo dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados (85.1 RC) o cincuenta senadores (96.1 RS). El ejemplo más reciente de votación nominal pública es la celebrada a petición del Grupo parlamentario Popular el 30 de marzo de 2006 en relación con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

o una quinta parte de los diputados (85.1 RC) o de cincuenta senadores (97.1 RS). El artículo 85.1 RC prohíbe la votación secreta en los procedimientos legislativos o en aquellos casos en los que los acuerdos hayan de adoptarse en función de criterios de voto ponderado, supuesto este último no aplicable a las sesiones plenarias.

Aunque los Reglamentos prevén también como forma ordinaria de votación el levantarse sucesivamente aquéllos que aprueban, desaprueban o se abstienen, como se ha señalado, el procedimiento electrónico, también previsto como ordinario en los Reglamentos (84 RC, 95.1 RS), se ha impuesto absolutamente⁸.

Los *empates* se solventan repitiendo la votación hasta dos veces (espaciadas tras una suspensión en el Congreso) y, si el empate persiste, se entiende desechado el texto objeto de la votación (88.1 RC, 100.1 RS). En el Senado, el empate en papeletas obliga a la repetición de votaciones hasta que aquél se resuelva (100.2 RS, igual para designaciones en 37.3 y 204.6 RC) y el empate a bolas blancas y negras equivale a la mayoría de bolas blancas (aprobación de la conducta calificada, 100.3, 97.2 RS).

b) *Asistencia y colocación*

Pueden *asistir* a las sesiones del Pleno de las Cámaras los diputados y senadores (66 RC, 83.2 RS), los miembros del Gobierno (110.2 CE, 55.2 RC, 83.1 RS), los representantes de los medios de comunicación social (98.2 RC, 73 RS), el público autorizado por la Presidencia (107 RC, 74 RS) y los funcionarios de las Cortes en el ejercicio de sus cargos (55.3 RC).

(8) Sólo se ha producido la ruptura de una línea ininterrumpida que ya alcanza dos décadas recientemente, en una votación en el Pleno del Congreso de los Diputados (aparentemente por el deficiente funcionamiento del sistema electrónico, o por las comprensibles dificultades que genera su funcionamiento en las primeras votaciones de cada legislatura) reflejada en el Diario de sesiones nº 5, de 28 de abril de 2004, p. 175; lo curioso del caso es que la votación se realizó por el procedimiento ordinario en comisión (a mano alzada) y no por el reglamentariamente previsto –y en tiempos utilizado– para el Pleno (levantándose y sentándose). Aunque el Diario sólo da cuenta de la aprobación sin especificar el resultado, aquélla fue unánime, con lo que no hubo problemas de cómputo.

De las sesiones secretas quedan excluidos los representantes de los medios de comunicación social y el público, así como los miembros de la otra Cámara (66 RC, 83.2 RS).

Los parlamentarios *se sitúan* en el Salón de Plenos (que no siempre es hemiciclo en el Senado) conforme a su adscripción a los grupos parlamentarios⁹, ocupando siempre el mismo escaño (55.1 RC). Al comienzo de la legislatura, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, decide la ubicación de los grupos en el Pleno, cuestión muy debatida por la preferencia de todos ellos por las primeras filas y la proximidad al pasillo. A su vez, cada grupo parlamentario coloca a sus miembros, reservando ordinariamente los grupos de mayor tamaño las primeras filas para la dirección del grupo y los titulares de órganos (presidentes de comisiones) o ex altos cargos, etc., y ordenando al resto de parlamentarios por circunscripciones.

El *Gobierno* ocupa el *banco azul*, primer banco (o fila de asientos de este color) reservado a los Ministros (55.2 RC), que en los cambios de mayoría varía su punto de partida, al objeto de que el Presidente del Gobierno se sitúe debajo del grupo del que procede.

c) *Orden del día*

La convocatoria reglamentaria de los órganos de la Cámara incluye un orden del día determinado, es decir, la relación de los asuntos que aquéllos tramitarán en una sesión concreta.

En Derecho parlamentario, es de gran importancia a quién compete la fijación del orden del día, que debe permitir tramitar tanto lo que quiere el Gobierno como lo que desean los grupos parlamentarios. Se atribuye normalmente al Presidente, a la Mesa o al propio Pleno, con una intervención habitual y decisiva (salvo en Francia, donde queda en manos del Gobierno) de la Junta de Portavoces u órgano equivalente que refleje la composición del Pleno.

(9) Recuérdese el origen de las expresiones *derecha* e *izquierda* vinculadas a la colocación de los miembros de la asamblea revolucionaria francesa.

En el Congreso de los Diputados, el orden del día del Pleno es fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces (67.1 RC; es decir, por la mayoría de ésta), salvo los asuntos que no estuvieran en condiciones de tramitación (“*no hubieren cumplido todavía los trámites reglamentarios*”, 67.4 RC), que requieren la unanimidad¹⁰. En el Senado, fija el orden del día el Presidente del Senado, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces. En ambos casos, el Gobierno dispone de la facultad de incluir un solo asunto con carácter prioritario (67.3 RC), siempre que éste haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluidos en el orden del día (71.1 RS).

Esta inclusión por el Gobierno constituye la manifestación más clara de la prioridad que el artículo 89.1 de la Constitución reconoce a la tramitación de los proyectos de ley sobre las proposiciones¹¹.

Una vez fijado el orden del día, puede ser alterado por el Pleno, a propuesta de su Presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (68.1 RC¹²). En el Senado, también por la mayoría del Pleno, a propuesta del Presidente de la Cámara o de un grupo parlamentario (71.4 RS).

(10) El Reglamento se refiere a razones de urgencia para la inclusión de estos asuntos, a iniciativa de un grupo parlamentario o del Gobierno.

(11) Véase, en relación con esta cuestión, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 3, 1999, pp. 125 y ss.

(12) La práctica imperante en el Congreso es que exista unanimidad de los portavoces antes de someter al Pleno la modificación del orden del día del Pleno. Sin embargo, el grupo mayoritario suele recordar alguna vez la posibilidad de aplicar estrictamente el artículo 68.1 RC y someter la propuesta al Pleno sin previa unanimidad, amenaza hasta ahora no cumplida. En el Diario de sesiones del Congreso, nº 40, de 19 de octubre de 2004, pp. 1737-1738 y 1758-1760, puede verse un intento de incluir una declaración institucional –que por otra parte nunca figuran como punto del orden del día, ni se entiende, por tanto, que su inclusión lo altera– sin contar con la unanimidad de los portavoces. Intento infructuoso, porque se estimó que no concurría el artículo 68.3, que exige que el asunto haya cumplido los trámites reglamentarios que le permiten estar en condiciones de ser incluido (requisito salvable mediante la unanimidad de la Junta de Portavoces, según el artículo 67.4).

d) *Publicidad*

El Parlamento es un órgano de publicidad, al objeto de que el elector pueda conocer las actuaciones de sus representantes, lo que, en su caso, determinará el sentido de su voto en las siguientes elecciones¹³.

Nos hemos ocupado en otro lugar de la publicidad al tratar de los caracteres del procedimiento legislativo en las Cortes Generales¹⁴. El carácter público de las sesiones parlamentarias, como elemento inherente a la representación política, se reconoce ya en la Constitución francesa de 1791¹⁵ o en la española de 1812 (y en las posteriores, salvo la de 1931), y es proclamado por el artículo 80 de la Constitución: “*Las sesiones plenarias serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adaptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento*”.

Hemos señalado las diferencias en el régimen de publicidad del Pleno y las comisiones. Existen opiniones doctrinales contrarias a la publicidad de éstas en el procedimiento legislativo¹⁶, que no se plantean

(13) J. BENTHAM (*Tácticas parlamentarias*, cit., pp. 71 y ss.) cita como razones justificativas de la publicidad: contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación; asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas; proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa; proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público y, finalmente, aunque pueda parecer que se aparta de la gravedad de la materia, la diversión que resulte de la publicidad: Bentham no sabe qué emperador había propuesto un premio al que inventase un nuevo placer; cree que nadie lo ha merecido mejor que el primero que puso a la vista del público las ocurrencias de una asamblea legislativa.

(14) Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 74, 2005, pp. 243-246.

(15) E. PIERRE (*Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 4ª ed., Librairies-Imprimeries Réunies, París, 1893, pp. 944 y ss.) relata de forma apasionante los avatares de la publicidad en las sesiones parlamentarias, a partir de su prohibición por declaración real de 23 de junio de 1789 (inmediatamente incumplida, pues dos días después unos diputados fueron a reclamarle la admisión de público y el rey que “*no estaba ya en condiciones de resistir a quejas que equivalían a órdenes*”, cedió) y hasta la Ley constitucional de 1875.

(16) Como señala F. MURILLO FERROL (“Publicidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 74, 1988-1989, p. 466), con el crecimiento de la función de las comisiones, que acaban absorbiendo la mayor parte de las decisiones parlamentarias, a ellas es a donde se traslada el problema de la publicidad, y es precisamente en el seno de las comisiones y ponencias, ámbitos en los que verdaderamente se adoptan las decisiones políticas trascendentales, donde se originan las restricciones al principio publicitario (p. 467).

obviamente respecto del Pleno, dado su carácter de supremo órgano representativo. Los instrumentos a través de los cuales se hace real la publicidad son el público, los medios de comunicación, los Diarios de sesiones y los canales parlamentarios.

Recordemos aquí los supuestos en que los Reglamentos permiten sesiones plenarias secretas, esto es, sin que concurra ninguno de los instrumentos anteriores de publicidad:

- *En el Congreso*, son secretas las sesiones del Pleno (63 RC):
 - cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros o a la suspensión de un diputado.
 - cuando se debatan propuestas, dictámenes o informes o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados.
 - cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. La solicitud se somete a votación sin debate y la sesión continúa con el carácter que se hubiera acordado.

- *En el Senado*, son secretas las sesiones del Pleno:
 - cuando tramite dictámenes de la Comisión de Suplicatorios (22.3 RS) y decida sobre la suspensión temporal (22.6 y 102.3 RS) o sobre la privación de la asignación a un senador (23.2 RS).
 - cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta, a petición razonada del Gobierno o de cincuenta senadores.

Al procedimiento legislativo sólo es de aplicación el secreto de las sesiones facultativo, a solicitud de los legitimados por los Reglamentos, supuesto improbable, dado que la publicidad es consustancial al procedimiento de la aprobación de las leyes¹⁷. Recordemos también que el

(17) Véase F. RUBIO LLORENTE, “Función legislativo, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo”, en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 30; P. DE VEGA GARCÍA, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 43, 1985, p. 61.

artículo 85 del Reglamento del Congreso prohíbe las votaciones secretas en los procedimientos legislativos, prohibición que no alcanza a las deliberaciones, pero cuyo principio inspirador podría justificar la aplicación a ellas de un régimen similar.

3. COMPETENCIAS

El Pleno es, por regla general, el órgano de decisión en el ejercicio de las funciones que a las Cortes atribuye el artículo 66.2 de la Constitución; no obstante, aunque ejerza estas funciones con competencia universal¹⁸, reviste distintos grados de intensidad atendiendo a la labor preparatoria o compartida que desarrollen las comisiones.

Un rápido recorrido sobre las competencias del Pleno, nos permite distinguir:

a) *En relación con la función legislativa*

a.1) En relación con la función legislativa, primera de las enumeradas en el artículo 66.2 de la Constitución entre las funciones de las Cortes Generales (“*ejercen la potestad legislativa del Estado*”), corresponde a los Plenos de las Cámaras:

- la *aprobación de las leyes*, bien previo dictamen de una Comisión en el procedimiento ordinario¹⁹, bien en lectura única (mediante el procedimiento especial previsto en los artículos 150 RC y 129 RS, y asimismo en el supuesto de no presentación de enmiendas ni propuestas de veto en el Senado, 107.3 RS). Queda reservada al Pleno, en todo caso, la aprobación de las leyes que recaen sobre materias no susceptibles de delegación en comisión, de conformidad con el artículo 75.3 de la Constitución.

(18) R. PUNSET, “Pleno de las Cámaras”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, III, Civitas, Madrid, 1995, pp. 4906-4907.

(19) Véase P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 437 y ss. y 589 y ss.

- la *delegación en las comisiones* legislativas permanentes de la aprobación de proyectos o proposiciones de ley (75.2 CE)²⁰, cuyo debate y votación el Pleno puede no obstante avocar en cualquier momento.
- la decisión inicial sobre la tramitación de las proposiciones de ley de la propia Cámara, mediante la *toma en consideración*.
- el control del ejercicio de la *delegación legislativa* en el Gobierno, cuando las leyes de delegación establezcan fórmulas adicionales de control a cargo de las Cámaras (82.6 CE, 153 RC).
- la *apreciación*, por mayoría absoluta, de la *necesidad* de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas (150.3 CE).

a.2) Corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados:

- la decisión inicial mediante la *toma en consideración* de las proposiciones de ley autonómicas y populares, así como respecto de los proyectos de ley y de todas las proposiciones, con la votación de las *enmiendas a la totalidad* cuando éstas se formulen.
- la decisión sobre la convalidación o derogación de los *decretos leyes* (86.2 CE), así como sobre su tramitación como proyectos de ley.

b) *En relación con la función presupuestaria*

Corresponde a los Plenos de ambas Cámaras la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (134 CE), no susceptibles de delegación en comisión (75.3 CE).

c) *Sobre la relación de confianza y responsabilidad del Gobierno*

Corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados:

- la *investidura* del Presidente del Gobierno (99 CE)

(20) Ya hemos expuesto en otro lugar la opinión contraria que nos merece la presunción de delegación en las materias susceptibles de la misma, contenida en el artículo 148.1 RC; véase P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16, 2005, pp. 233-234.

- la aprobación de la *cuestión de confianza* (112 CE)
- la aprobación de la *moción de censura* (113 CE)
- la aprobación por mayoría absoluta de la *acusación* contra los miembros del Gobierno por traición o delitos contra la seguridad del Estado (102.2 CE).

d) *En relación con el control del Gobierno*

Corresponde a los Plenos de ambas Cámaras:

- la tramitación de las *interpelaciones* y la aprobación de las mociones consecuencia de éstas (111 CE)
- la creación de *comisiones de investigación* (76.1 CE)
- la tramitación de *preguntas y comparencias*, que también pueden desarrollarse en comisión, al igual que los *debates* sobre comunicaciones, programas o planes del Gobierno. Entre éstos, presenta particular importancia el debate sobre el estado de la Nación en el Congreso (práctica anual no contenida en el Reglamento) y el debate sobre el estado de las autonomías en el Senado (previsto como anual por el artículo 53.bis 8 RS, sistemáticamente incumplido).
- la aprobación de *proposiciones no de ley* (*mociones* en el Senado), que asimismo puede tener lugar en comisión

e) *En relación con la Corona*

Las funciones que el Título segundo de la Constitución atribuye a las Cortes Generales se ejercen por los Plenos de ambas Cámaras reunidas en sesión conjunta (74.1 CE)²¹. Son las siguientes:

(21) Recordemos que no se ha dictado el Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 CE para regir las sesiones conjuntas. Los Reglamentos de ambas Cámaras hacen referencia a la cuestión con un texto idéntico, que dice así: "*En todos aquellos asuntos que se refieran a las Cortes Generales o que requieran sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos del Congreso y del Senado, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 72 de la Constitución, sin perjuicio de aplicar el presente Reglamento en todo lo no previsto por aquél o en lo que requiera tramitación o votación separada por el Senado*" (disposición adicional segunda del Reglamento del Senado y disposición final tercera del Reglamento del Congreso). La previsión de supletoriedad que contienen ambos Reglamentos, considerándose a sí mismos

- recibir *juramento* al Rey al ser proclamado ante las Cortes Generales (61.1 CE), así como al Príncipe heredero y al o los regentes (61.2 CE).
- prohibir el *matrimonio* de personas con derecho a la sucesión, con los efectos, cuando se una a la prohibición del Rey, que establece el artículo 57.4 CE.
- resolver mediante ley orgánica las *abdicaciones y renunciaciones*, así como cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión (57.5 CE).
- reconocer la *imposibilidad* del Rey para el ejercicio de su autoridad (59.2 CE).
- nombrar *regente* en defecto de personas a quienes les corresponda, de acuerdo con lo establecido por el artículo 59.1 y 2 CE (59.3 CE)
- nombrar *tutor* del Rey menor en defecto de tutor testamentario o de padre o madre del Rey que permanezcan viudos (60.1 CE).
- proveer a la *sucesión* cuando se extingan todas las líneas llamadas en derecho (57.3 CE).
- autorizar la *declaración de guerra* y la conclusión de la paz por el Rey (63.3 CE).

f) *En materia de relaciones internacionales*

Corresponde a los Plenos de ambas Cámaras:

- autorizar mediante *ley orgánica* la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (93 CE).
- autorizar el *consentimiento* del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios en los casos previstos en el artículo 94 CE, materia indelegable en comisión de conformidad con el artículo 75.3 CE. Si no hay acuerdo entre las Cámaras,

aplicables en lo no previsto por el de las Cortes Generales, es, además de contradictoria, una regla que no corresponde determinar a cada Cámara: en efecto, habrá de ser el propio Reglamento de las Cortes Generales, aprobado con la mayoría requerida, el que fije cómo han de suplirse sus lagunas. Otra cosa es que cada Reglamento se considere aplicable en los temas que requieran tramitación o votación independiente.

se constituye una Comisión mixta paritaria que presentará un texto a votación a los dos Plenos y, si no se aprueba, decide el Pleno del Congreso por mayoría absoluta (74.2 CE).

- el Pleno de cualquiera de las Cámaras puede *requerir* al Tribunal Constitucional que declare si existe o no contradicción entre un tratado internacional y la Constitución (95.2 CE).

Corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados ser consultado y autorizar operaciones militares en el exterior, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (aunque esta Ley no especifica el órgano autorizante, así se ha hecho ya en alguna ocasión, en defecto de normativa reglamentaria).

g) *En materia de integración de otros órganos*

Corresponde al Pleno de las Cámaras la designación de miembros de otros órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, 159.1 CE; Consejo General del Poder Judicial, 122.3 CE), de relevancia constitucional (Defensor del Pueblo, Ley Orgánica 3/1981; Tribunal de Cuentas, Ley Orgánica 2/1982), así como aquellas otras propuestas o nombramientos que las leyes atribuyen a las Cámaras: Presidente y miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE (Ley 17/2006, que prevé también su cese), Consejo de Coordinación Universitaria (Ley Orgánica 6/2001).

Ante los Plenos se tramitan también los informes anuales del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas, así como la memoria del Consejo General del Poder Judicial.

h) *En relación con las Comunidades Autónomas*

h.1) Corresponde a los Plenos de las Cámaras:

- la *autorización de los acuerdos* de cooperación entre las Comunidades Autónomas (145.2 CE)
- la aprobación de la *distribución del Fondo de Compensación Interterritorial*

En ambos supuestos, se inicia la tramitación en el Senado y, en caso de discrepancia entre las Cámaras, se constituye una Comisión mixta paritaria, que presentará un texto para su votación por ambos Plenos. Si no se aprueba, decide el Pleno del Congreso por mayoría absoluta (74.2 CE).

- la aprobación de los *Estatutos de Autonomía* (144, 146, 151 CE).

h.2) Corresponde al Pleno del Senado la *autorización* al Gobierno para que adopte las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o para la protección del interés general de España, cuando actúe de forma que atente gravemente contra él (155 CE).

i) *En relación con procedimientos ante el Tribunal Constitucional*

El Pleno de cualquiera de las Cámaras está legitimado para:

- *requerir* al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no contradicción entre un tratado internacional y la Constitución (95.2 CE), como se ha señalado.
- plantear *conflictos* entre órganos constitucionales (arts. 73 y 74 Ley Orgánica 2/1979, 188 RS).

j) *En relación con la reforma constitucional*

Corresponde a los Plenos de las Cámaras la aprobación de los proyectos de reforma constitucional en los términos y con las mayorías exigidas por los artículos 167 y 168 de la Constitución, además de la aprobación y ratificación del principio en el caso de reforma agravada.

k) *Otras competencias constitucionales del Pleno del Congreso de los Diputados*

Corresponden asimismo al Pleno del Congreso:

- la autorización al Presidente del Gobierno para proponer al Rey la convocatoria de *referéndum* (92.2. CE)
- las competencias que el artículo 116 CE le reconoce en relación con los *estados de anomalía constitucional*: autorización de la

prórroga del estado de alarma, autorización de la declaración y prórroga del estado de excepción, declaración del estado de sitio. El Congreso no puede ser disuelto mientras estén declarados dichos estados y, sólo si ya estuviera disuelto cuando se produjeran, asume sus funciones la Diputación Permanente.

1) *Competencias del Pleno en materia de gobierno interior de las Cámaras*

En el ejercicio de su autonomía, corresponde a los Plenos de las Cámaras la aprobación de sus Reglamentos (y reformas) y de sus presupuestos (72.1 CE)²¹, así como la elección de sus Presidentes y Mesas (72.2 CE). Los Plenos acuerdan la creación y disolución de comisiones permanentes durante la legislatura (50.1 RC) o comisiones de estudio (59.1 RS). Asimismo, de conformidad con la Resolución de la Presidencia de 26 de junio de 1996, el Pleno del Congreso acuerda la creación o la prórroga de subcomisiones.

El Pleno del Congreso de los Diputados elige por mayoría de tres quintos a los diputados a quienes puede facilitarse información clasificada como secreta (Resolución de la Presidencia de 11 de mayo de 2004).

De conformidad con el artículo 160.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los Plenos resuelven sobre la incompatibilidad de sus miembros. Asimismo, los Plenos conceden o deniegan la autorización para procesar o proseguir el procesamiento de alguno de sus miembros (71.2 CE).

En materia de disciplina interna, se reserva a los Plenos las competencias en materia de suspensión temporal de parlamentarios (101.1, con la excepción prevista en el 106 RC; 102 RS).

(22) La aprobación y reforma del Estatuto de Personal atribuida a las Cámaras, de común acuerdo, por el artículo 72.1 de la Constitución, han sido realizadas por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta. Véase al respecto P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales-Editoriales de Derecho reunidas, tomo VI, Madrid, 1998, pp. 422 y ss,