



TESIS DOCTORAL

*EL REGLAMENTO DE LAS CORTES  
GENERALES*

**AUTOR**

***DIEGO MARÍA MORENO HURTADO***

**DIRECTOR**

***ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA***

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS**

**ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**

MADRID, 2017





Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## ÍNDICE



<b>ÍNDICE .....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
1. Planteamiento .....	3
1.1. Justificación y delimitación de la investigación .....	3
1.2. Antecedentes y estado actual de la cuestión .....	5
2. Objeto y estructura de la investigación .....	7
2.1. Objeto .....	7
2.2. Estructura de la investigación .....	11
3. Enfoque metodológico y régimen de conclusiones .....	15
3.1. Consideraciones metodológicas .....	15
3.2. Estructura de las conclusiones .....	18
4. Fuentes de investigación .....	18
<b>CAPÍTULO PRIMERO. MONARQUÍA Y PARLAMENTO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA Y DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO.....</b>	<b>21</b>
1. Consideraciones generales .....	23
2. Monarquía y Parlamento en la historia constitucional española .....	27
2.1. El constitucionalismo español .....	28
2.2. El bicameralismos en la historia constitucional española .....	40
2.2.1. Contexto histórico .....	40
2.2.2. Las Cortes bicamerales en las Constituciones históricas .....	47
2.2.2.1. El Estatuto Real de 1834 .....	49
2.2.2.2. La Constitución de la Monarquía de 1837 .....	53
2.2.2.3. Constitución de la Monarquía española de 1845 .....	62
2.2.2.4. Constitución de la Monarquía española de 1869 .....	65
2.2.2.5. La Constitución de la Monarquía española de 1876 .....	69
2.3. La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español .....	71
3. Las sesiones conjuntas de las cámaras en el Derecho comparado .....	76
3.1. Bicameralismo y sesiones conjuntas en el Derecho Comparado. Consideraciones generales .....	76

3.2. Las sesiones conjuntas en el constitucionalismo comparado.....	81
3.2.1. El régimen constitucional del Reino Unido.....	81
3.2.2. Constitución del Reino de Noruega de 17 de mayo de 1814.....	83
3.2.3. Constitución de la República de Austria, de 7 de diciembre de 1929.....	84
3.2.4. La Constitución de Irlanda, de 1 de julio de 1937.....	87
3.2.5. Constitución de la República de Italia, de 22 de diciembre de 1947.....	88
3.2.6. Constitución de la República federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949.....	91
3.2.7. Constitución de Francia, de 4 de octubre de 1958.....	94
3.2.8. La Constitución de los Países Bajos de 24 de agosto de 1815, reformada en 1983.....	98
3.2.9. Constitución de Bélgica, de 17 de febrero de 1994.....	101
3.2.10. Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1 de enero de 2000.....	104
3.2.11. Constitución de la República Dominicana de 26 de enero de 2010.....	107

## **CAPÍTULO SEGUNDO. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CORTES BICAMERALES Y MONARQUÍA..... 111**

1. Consideraciones generales.....	113
2. La restauración de la Monarquía y las nuevas Cortes bicamerales.....	114
2.1. La reinstauración monárquica y el cambio de régimen.....	114
2.1. La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977.....	115
2.3. La Monarquía y las Cortes bicamerales.....	125
3. El proceso constituyente.....	131
3.1. La elaboración de la Constitución.....	131
3.2. La ponencia constitucional: bicameralismo y sesiones conjuntas.....	138
3.3. La tramitación del anteproyecto: Reglamento de las Cortes y sesiones conjuntas de las Cámaras.....	143
3.3.1. La redacción del artículo 72 de la Constitución.....	144
3.3.2. La redacción del artículo 74 de la Constitución.....	151
4. Síntesis: Parlamento y Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978.....	152

<b>CAPÍTULO TERCERO. LAS CORTES GENERALES Y LAS SESIONES CONJUNTAS DE SUS CÁMARAS.....</b>	<b>165</b>
1. Consideraciones generales. ....	167
2. Las Cortes Generales en la Constitución española. Las sesiones conjuntas. ....	174
2.1. La Constitución española y las sesiones conjuntas de las Cortes Generales. ....	175
2.2. Sesiones conjuntas de las Cortes Generales para resolver las cuestiones relativas al Título II de la Constitución. ....	180
2.3. Las sesiones conjuntas y su casuística. ....	186
3. Las Cortes Generales como órgano constitucional. ....	194
3.1. Bicameralismo en nuestra Constitución. ....	195
3.2. Naturaleza jurídica de las sesiones conjuntas: las Cortes Generales como órgano constitucional. ....	200
4. Sesiones y decisiones en sesión conjunta de las Cámaras y su órganos. ....	223
4.1. Juramento ante las Cortes, en sesión conjunta, del Príncipe de Asturias y del Rey. .....	223
4.2. Sesiones conjuntas de las Cámaras mediante Comisiones Mixtas. ....	232
4.2.1. Comisiones Mixtas Congreso-Senado previstas en la Constitución. ....	232
4.2.2. La reforma de la Constitución y la Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores. ....	241
4.2.3. Comisiones Mixtas de Investigación. ....	256
4.2.4. Comisiones Mixtas no previstas por la Constitución. ....	262
4.3. El Estatuto del Personal de las Cortes Generales. ....	279
4.4. Normas y Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado aprobadas en sesión conjunta. ....	300
4.5. Solemne sesión conjunta de las Cámaras para la apertura de la legislatura. ....	308
4.6. Otras solemnes sesiones conjuntas. ....	315
<b>CAPÍTULO CUARTO. EL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES ....</b>	<b>317</b>
1. Consideraciones generales. ....	319
2. El <i>non nato</i> Reglamento de las Cortes Generales. ....	323
3. Los Reglamentos parlamentarios. ....	344
4. El Reglamento de las Cortes Generales. ....	357

4.1. Naturaleza jurídica.....	357
4.2. Contenido y estructura del Reglamento.....	359
4.2.1. Las Cortes Generales en sesión conjunta.....	360
4.2.2. Sesiones conjuntas y sus competencias. Sesiones conjuntas de los Plenos. .....	368
4.2.3. Sesiones conjuntas y sus competencias. Comisiones Mixtas. ....	372
4.2.4. Sesiones conjuntas de la Mesa de las Cortes Generales. ....	375
4.2.5. Remisión de informes o memorias a las Cámaras: conocimiento por los Plenos en sesión conjunta o por las Comisiones Mixtas.....	376
5. Criterios para la tramitación y aprobación del Reglamento de las Cortes Generales.	379
6. Iniciativa, contenidos y aprobación de la propuesta de Reglamento de las Cortes Generales.....	380
6.1. Iniciativa y tramitación de la propuesta.....	381
6.2. Contenido material y funcional de la propuesta. ....	386
6.3. Organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas.....	402
6.3.1. La Presidencia.....	402
6.3.2. La Mesa de las Cortes Generales. ....	404
6.3.3. La sede. ....	408
6.3.4. Los miembros de las Cortes Generales: los Diputados y los Senadores....	408
6.3.5. Los Grupos parlamentarios y sus portavoces.....	409
6.3.6. Convocatoria de las sesiones. ....	411
6.3.7. Debates, organización y publicidad de las sesiones.....	415
6.3.8. Adopción de acuerdos y publicación. ....	417
6.4. Aprobación de la propuesta de Reglamento y procedimiento de reforma. ....	419
<b>ANEXOS AL CAPÍTULO CUARTO.....</b>	<b>423</b>
ANEXO I. DOCUMENTO DEL ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE “PROYECTO DE NORMAS PARA LA REDACCIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES, CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE AMBAS CÁMARAS Y PROYECTO DE NORMAS”.....	425
ANEXO II. PROPUESTA DEL DOCTORANDO SOBRE CRITERIOS O NORMAS PARA LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES .....	441





Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

ANEXO III. PROPUESTA DEL DOCTORANDO DE PROYECTO ARTICULADO DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES .....	447
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>473</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>489</b>





Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **INTRODUCCIÓN**





## **1. Planteamiento.**

### **1.1. Justificación y delimitación de la investigación.**

Este trabajo de investigación versa sobre el Reglamento de las Cortes Generales previsto en la Constitución española.

El artículo 72 de la Constitución establece tres normas reglamentarias: el Reglamento del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado y el Reglamento de las Cortes Generales.

Cada Cámara legislativa cuenta con su respectivo Reglamento. No así las Cortes Generales.

La Constitución, en el apartado segundo del artículo 72, además de habilitar a las Cámaras para que elijan a sus respectivos Presidentes y demás miembros de sus Mesas, establece que las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y que se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales. Sin embargo, hasta la fecha, la aprobación de este Reglamento no ha merecido la debida atención, aunque se han realizado algunos trabajos prelegislativos e interesantes aportaciones doctrinales.

El considerado *non nato* Reglamento de las Cortes Generales justifica esta investigación.

La necesidad de este Reglamento se inscribe en la adecuada regulación de la opción constitucional por un Parlamento bicameral que, también, corresponde al modelo de Estado autonómico.

La presente tesis analiza las previsiones del mandato constitucional a la luz del modelo del bicameralismo español y del funcionamiento de las sesiones conjuntas del Congreso y el Senado. En definitiva, de la necesidad de cumplir la previsión constitucional.

La inexistencia de esta norma y el hecho cierto de que las Cámaras hayan resuelto, hasta la fecha, todas aquellas cuestiones que les son comunes o que han requerido

decisiones conjuntas, agotarían, de inmediato una investigación que tuviera su objeto únicamente en dicho Reglamento. Esta circunstancia motiva que el ámbito material del trabajo haya sido todo lo amplio que nos han permitido los aspectos referidos al carácter complejo del *órgano* Cortes Generales.

Porque estamos ante una norma reglamentaria cuya existencia, la previsión constitucional de que se apruebe y denominación nos sitúa inmediatamente ante la necesidad de preguntarnos si las Cortes Generales son o no un órgano constitucional dotado de autonomía propia y distinta a las Cámaras que la componen. O si, por el contrario, esta norma sólo debe contener reglas para articular la convocatoria, debate y decisión de las sesiones conjuntas, así como aquellas cuestiones de orden organizativo y funcional comunes a las dos Cámaras.

Esta cuestión, el hecho de que el Reglamento no haya sido aún aprobado, la enorme casuística de decisiones conjuntas, o que afectan al conjunto Congreso-Senado, el importante papel que podrían desempeñar las Cámaras en sesión conjunta en temas que afecten al Estado, a sus instituciones e incluso en el ámbito territorial, nos sitúa ante un tema que en su desarrollo nos ha suscitado gran interés.

La justificación última del trabajo será poder concluir con un pronunciamiento motivado sobre la conveniencia y necesidad de aprobar el Reglamento de las Cortes Generales. Cuestión ésta en la que coinciden los autores que han escrito al respecto. Esta será la posición que defendamos.

Lo anterior justifica que hayamos reunido en este trabajo el mayor número de elementos de juicio existentes, incluidos los históricos y de Derecho comparado, sobre bicameralismo, sesiones conjuntas, decisiones que afecten a ambas Cámaras y en definitiva todo lo relativo a esta norma reglamentaria tan singular que debe dar cobertura a muchas de estas actuaciones.

El incumplimiento del mandato constitucional en esta materia no tiene una causa claramente identificable. Ciertamente hay aún leyes preconstitucionales vigentes, es decir, que no se ha dictado la norma de desarrollo (por ejemplo, el derecho de huelga o de los

colegios profesionales), pero tienen un marco jurídico de referencia interpretado a la luz de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional. El único espacio totalmente vacío es el Reglamento de las Cortes Generales.

Este vacío lo llenan normas y resoluciones de las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta; incluso la reciente abdicación del Rey ha sido debidamente resuelta. Tras analizar la materia, se llega a tener la impresión de que se aparca esta norma por resultar compleja o *antipática*, o que se pospone porque no hay una posición política clara sobre qué hacer con el Senado. El *non nato* Reglamento de las Cortes Generales es un reto para la Monarquía parlamentaria, subtítulo de nuestra tesis.

En cualquier caso, además de justificar la necesidad de que la norma sea aprobada, aportamos propuestas enfocadas a la mejora de los mecanismos que garanticen el correcto desarrollo de las Cortes Generales.

## **1.2. Antecedentes y estado actual de la cuestión.**

El artículo 72.2 de la Constitución española prevé la existencia de un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara, que tiene como fin regular aquellas sesiones conjuntas necesarias para la adopción de determinados acuerdos.

La existencia de la norma está justificada, básicamente, en la atribución a las Cámaras, en sesión conjunta, de las competencias no legislativas previstas en el Título II de la Constitución referido a la Corona. Además, siempre en el marco constitucional, está el funcionamiento de Comisiones de naturaleza mixta Congreso-Senado.

Hasta aquí el mandato constitucional. Enseguida se evidenció la necesidad de abordar una serie de cuestiones de índole formal y también de impulso y control político que afectaban a las Cortes en su totalidad. Esto, en ausencia del Reglamento, se viene haciendo principalmente mediante acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta.

Cualquier sesión conjunta o decisión que afecte a las Cortes Generales debe contar con la cobertura legal del Reglamento de las Cortes Generales, por expreso mandato de la Constitución. Sin embargo, la carencia de este Reglamento produce, como reiteraremos, un vacío legal sin precedentes.

Más allá de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios o sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de entrar a considerar la inexistencia de esta norma parlamentaria. Tampoco hemos constatado la existencia de recursos o resoluciones pendientes al respecto. Sencillamente no se han cuestionado las decisiones de esta suerte de órgano mixto denominado Mesas conjuntas que ha dado cobertura a infinidad de asuntos que han afectado por igual a las dos Cámaras legislativas. Esta circunstancia, entendemos, no debe utilizarse como cuestión polémica. Y no debe serlo porque entre las conclusiones del presente trabajo se halla la necesidad de aprobar la norma y consolidar, con cobertura reglamentaria, esta práctica de las Mesas que ha sido pacífica, válida a los intereses políticos e institucionales y, hasta donde hemos podido conocer, efectiva.

Precisamente por la conclusión anterior hemos evitado construir una teoría sobre cuál sería el pronunciamiento del Tribunal Constitucional si se cuestionaran los acuerdos de la Mesa conjunta, o la convocatoria de una sesión conjunta sin la exigida cobertura reglamentaria del artículo 67.3 de la Constitución. Bien es cierto que tampoco hemos encontrado valoraciones jurídicas de la doctrina científica al respecto, opiniones políticas contra esta práctica parlamentaria, o pronunciamientos, aunque sean tangenciales, del Tribunal Constitucional sobre una cuestión que no deja de afectar a la institución parlamentaria.

En definitiva, el estado actual de la cuestión es que el Reglamento de las Cortes no ha sido aprobado y que dicha regulación legal, actualmente, no se encuentra entre las prioridades, trabajos u objetivos de las Cortes Generales. Ahora bien, el juego de las mayorías parlamentarias ha cambiado sustancialmente, a lo que debemos sumar el importante debate político abierto en torno a la reforma de la Constitución, la reforma de las instituciones, en lo que a nosotros interesa el Senado, y especialmente la controvertida



cuestión territorial. Un bicameralismo corregido o compensado a favor de sesiones conjuntas con mayores competencias, así como una norma reglamentaria que dé cobertura a decisiones de las Cortes sobre cuestiones que afectan directamente al Estado y al sistema autonómico, serían, sin duda, un punto de partida útil para ofrecer soluciones ante este nuevo panorama político.

## **2. Objeto y estructura de la investigación.**

### **2.1. Objeto.**

El objeto de la presente investigación es el non nato Reglamento de las Cortes Generales. Su inexistencia impide cualquier análisis normativo. Esta circunstancia, que *per se* agotaría el trabajo, nos ha permitido estudiar todo lo relativo a lo que verdaderamente justifica la existencia de esta norma reglamentaria: las sesiones conjuntas o decisiones que afectan a las Cortes Generales.

Se amplía el objeto de la tesis al estudio de materias englobadas bajo epígrafes que se repiten a lo largo de todo el trabajo: bicameralismo, Cortes Generales, Monarquía, Comisiones Mixtas o Reglamento de las Cortes Generales.

Para alcanzar el objetivo del trabajo llevamos a cabo una sistematización científica y una aproximación a las principales cuestiones que plantea la previsión constitucional de esta norma interna; las consecuencias de su no aprobación y todas aquellas materias que debe comprender. El tema no ha quedado en absoluto agotado.

Ante la ausencia de la norma objeto de estudio permanecen muchas interrogantes abiertas y las respuestas a determinadas cuestiones pueden tener un valor provisional. No obstante, el conocimiento exacto de la génesis del sistema bicameral, de su desarrollo en la Constitución española de 1978, la práctica parlamentaria de las sesiones conjuntas, entre otras cuestiones, nos proporcionarán las claves para la comprensión de este Reglamento y la necesidad de su aprobación.

España, con su Constitución de 1978, se constituyó en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. De acuerdo con la teoría democrática, la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. El ejercicio de la soberanía popular se articula a través de la representación política de manera que el Parlamento se convierte en el eje central del sistema político y del ordenamiento jurídico.

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia. Junto a él, España, como Monarquía parlamentaria, cuenta con un poder legislativo en el que está representado el pueblo español, y que bajo la denominación Cortes Generales lo forman el Congreso de los Diputados y el Senado.

La Constitución española atribuye expresamente a las Cortes Generales, en sesión conjunta de las dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, la adopción de determinadas decisiones. Las sesiones conjuntas deberán reglamentarse en una norma, con rango de ley, que ha de ser aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara.

Es explícita la Constitución española de 1978 al señalar en su artículo 74.1 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. Hay otras dos decisiones que también deberían corresponder a las Cortes Generales en sesión conjunta, la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales y la creación de Comisiones Mixtas de investigación. Para estos casos, literalmente la Constitución señala que la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales debe efectuarse por las Cámaras “de común acuerdo” y para las Comisiones Mixtas de investigación, el texto constitucional expresa que sean “ambas Cámaras conjuntamente”. En estos dos últimos casos, comprobaremos más adelante que no han sido las Cámaras en sesión conjunta las que han adoptado estos acuerdos.

En cuanto al funcionamiento de las sesiones conjuntas la Constitución difiere todas las cuestiones al Reglamento que debe regularlas, a excepción de quién debe presidirlas, porque las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso de los Diputados.

El *status quaestiones* del objeto de este trabajo de investigación es el *non nato* Reglamento de las Cortes Generales. La norma no nacida que debería nacer. Para cumplir el aforismo deberíamos decir *la norma no nacida que va a nacer*, pero no se ajustaría a las previsiones legislativas, incluso políticas, porque no hemos encontrado indicios de que esto vaya a ser así. Ahora bien, nuestro trabajo pondrá de manifiesto la necesidad e importancia de que esta norma sea aprobada por las Cortes Generales, y trataremos de aportar elementos y contenidos para su elaboración.

El objeto del trabajo de investigación no puede ser único, desde el mismo momento en que al menos confluyen en el tema tres aspectos que requieren la debida atención: un mandato constitucional a los poderes públicos, cual es la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales; unos supuestos en los que deben tomar decisiones las dos Cámaras, conjuntamente Congreso y Senado; y un incumplimiento constitucional, que no lo hagan bajo la cobertura legal de su Reglamento.

Vamos camino del cuarenta aniversario de la Constitución y los diferentes poderes públicos no han creído conveniente promover la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales. Bien es cierto que existió una propuesta, que pudo partir del Gobierno, y que no llegó a alcanzar ni siquiera el inicio de la tramitación parlamentaria.

Las Cámaras legislativas se reúnen en sesiones conjuntas haciendo uso de la costumbre, bajo el paraguas de la unanimidad, la mínima aplicación supletoria de los Reglamentos de las Cámaras o la prolija actividad de las Mesas del Congreso y del Senado reunidas conjuntamente. Los supuestos relativos a la Corona, que afectan directamente a la Jefatura del Estado, se han resuelto con un altísimo grado de consenso, satisfactoriamente en su contenido, en su forma, y en su aceptación política y hasta social; es el caso de la

abdicación del Rey Juan Carlos I o el juramento y proclamación ante las Cortes, en sesión conjunta, del nuevo Rey Felipe VI.

Ante la constatación de estos hechos es difícil responder a preguntas tales como cuáles han sido las razones de la ausencia de esta norma reglamentaria; si realmente es necesaria; o qué eventuales consecuencias podría tener la inexistencia de la misma ante supuestos en los que necesariamente las Cortes Generales, en sesión conjunta, deban adoptar decisiones relevantes para los intereses de nuestra democracia. El interés de este trabajo de investigación, sin duda, está no sólo en la respuesta que demos a esas cuestiones, sino en la propuesta que se pueda articular y su utilidad.

El objeto último de esta investigación es explicar el porqué del mandato constitucional y la necesidad de que exista una norma que regule el funcionamiento de las sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado, hasta ahora al parecer prescindible. Y de este análisis conformar una propuesta que sirva de base a una futura iniciativa parlamentaria. El planteamiento inicial no debe agotarse en un Reglamento. Que no se haya abordado aún el tema en profundidad nos brinda una vertiente política que debe trascender del ámbito interno y funcional de la Cortes para ofrecer, a través de las sesiones conjuntas, un bicameralismo más compensado que dé respuesta a problemas vigentes como puede ser el territorial.

Para cumplir los objetivos del trabajo de investigación hemos llevado a cabo una sistematización del mayor número de elementos que confluyen en torno al Reglamento de las Cortes Generales. De ahí que hayamos buscado precedentes sobre sesiones conjuntas en nuestro constitucionalismo histórico; investigado las razones que llevaron a los constituyentes a incluir esta previsión reglamentaria en la Constitución; los supuestos similares en el Derecho comparado; y el mayor número de posiciones doctrinales en todas estas materias.

El presupuesto ideológico adoptado no es otro que el reconocimiento del principio de autoorganización de las Cortes Generales y la reserva del Reglamento. Mediante el examen de los datos normativos, doctrinales, históricos y hasta empíricos, en la medida en

que se ha analizado la casuística existente, se intenta proporcionar instrumentos idóneos para la comprensión última de la cuestión objeto de estudio.

## **2.2. Estructura de la investigación.**

La sistemática propuesta se fundamenta en la estructuración del estudio del Reglamento de las Cortes Generales en una serie de cuestiones que se podrían vertebrar en tres partes fundamentales de la investigación y que se desarrollan en cuatro capítulos.

La Primera Parte, compuesta de dos capítulos, tiene como finalidad recopilar las premisas conceptuales, históricas y de Derecho comparado que permitan llegar al objeto de la investigación y que sirvan de sólida plataforma de conocimiento para sustentar una propuesta final.

El Reglamento de las Cortes Generales deberá regular las sesiones conjuntas de las Cámaras especialmente en decisiones no legislativas que afectan a la Corona. Este podría haber sido el punto de partida. Pero constatada la inexistencia de la norma, hemos considerado oportuno partir de los antecedentes existentes. Se hacía imprescindible analizar el bicameralismo en la historia constitucional española y las sesiones conjuntas que pudieran existir en cualquiera de las Constituciones vigentes.

Bajo la Constitución de 1837 encontramos la Ley de 19 de julio de 1837 sobre prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de los Diputados, el más claro y único precedente de lo que debería ser el Reglamento de las Cortes Generales de nuestra vigente Constitución de 1978. Una referencia histórica de interés como punto de partida.

Muchas de nuestras Constituciones tuvieron la influencia del constitucionalismo europeo. Habría quedado incompleto este trabajo si no hubiéramos analizado en diferentes Constituciones de terceros países las sesiones conjuntas. Este tipo de sesiones las encontramos en sistemas federales y en monarquías parlamentarias. Sirva de ejemplo como la Constitución Federal de la Confederación de Suiza establece que sus dos Cámaras legislativas, el Consejo Nacional y el Consejo de Estados, que conforman la Asamblea

Federal, se reunirán para deliberar en común sobre materias tan importantes como la convocatoria de elecciones, los conflictos de competencias entre las más altas autoridades federales, etc.

Este recurso de Derecho comparado no pretende como fin en sí mismo obtener información acerca de los singulares ordenamientos jurídicos, sino poner de manifiesto cómo se afrontan en cada espacio los mismos problemas referidos exclusivamente a las sesiones conjuntas, estén o no previstas. Las diferencias o particularidades que se constatan nos servirán después para efectuar una propuesta, respetando el marco jurídico que la condiciona.

La elaboración del Capítulo segundo está presidida por la necesidad de profundizar especialmente en el proceso constituyente para comprender el alcance de los artículos 72 y 74 de la Constitución; preceptos que recogen la previsión “Reglamento Cortes Generales” y las competencias de las Cortes Generales en sesión conjunta de sus Cámaras.

La segunda parte del trabajo, comprensiva del Capítulo Tercero, se ciñe a la cuestión específica de las Cortes Generales y las sesiones conjuntas.

Como corresponde a todo tratamiento dogmático, el campo de visión se ha ampliado mediante el recurso a la experiencia y a la praxis de las Cortes Generales en sesiones conjuntas u órganos mixtos. Asimismo, hemos considerado oportuno tratar algunas cuestiones que, sin pertenecer estrictamente al Reglamento de las Cortes, son útiles y necesarias para conocer la trascendencia de una configuración u otra de estos mecanismos parlamentarios.

En esta parte del trabajo se aborda una cuestión importante, como es la consideración de las Cortes Generales como órgano constitucional cuando está reunido en sesión conjunta. El análisis realizado deberá servir para valorar las formulaciones doctrinales de carácter normativo que lejos, de pretender “explicar” una realidad, aspiran a crearla.

En definitiva, pretendemos que la mecánica de la institución parlamentaria, engranada por los partidos, sea un elemento a considerar para ulteriores construcciones. Se tratará de proporcionar elementos empíricos al debate sobre la necesidad de aprobar el Reglamento de las Cortes Generales. En el ámbito de la investigación emprendida ha sido necesario comprobar cómo la ausencia de esta norma puede condicionar, y mucho, futuras decisiones de las Cortes, en especial las relativas a la Jefatura del Estado.

Un aspecto que es objeto de un especial análisis es toda la casuística generada en torno a las sesiones conjuntas, las Comisiones Mixtas o las relaciones entre las Cámaras. Es innegable la importante labor llevada a cabo por las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta a favor de dar cobertura a todos los supuestos de relaciones entre las Cámaras. Se han creado supuestos nuevos en los que ha sido necesario aunar voluntades y órganos, y las Mesas, desde un primer momento, lo han solucionado sin que sus decisiones hayan sido cuestionadas, más allá del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. A lo largo de todo el trabajo hemos tenido presente que estos acuerdos, incluyendo la organización de sesiones conjuntas solemnes como las de apertura de las legislaturas o el juramento del Príncipe de Asturias y del nuevo Rey, lo han sido sin la cobertura del Reglamento de las Cortes Generales.

La tercera parte, central en este trabajo, comprende el Capítulo Cuarto, referido al Reglamento de las Cortes Generales.

Los constituyente podían haber optado por atribuir a uno de los Reglamentos de las Cámaras todo lo referente a la organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas. Lo hicieron con la Presidencia de las mismas, que se la encomendaron al Presidente del Congreso. Sin embargo optaron por un tercer Reglamento, equiparado en su naturaleza jurídica al Reglamento de ambas Cámaras. De una interpretación literal de la Constitución se podría deducir que el objeto principal de este Reglamento, es regular todo lo referente a las sesiones conjuntas de los Plenos, para que puedan adoptar las decisiones no legislativas que el Título II de la Constitución atribuye a las Cortes Generales en relación con el Estatuto de la Corona. Además de las sesiones conjuntas de los Plenos, la Constitución prevé una serie de Comisiones Mixtas o de conciliación entre las Cámaras cuya creación,

organización, competencias y funcionamiento requieren de la misma cobertura reglamentaria.

A los supuestos constitucionalmente previstos se suma toda la casuística generada en los años de vigencia de la Constitución, y la puesta en valor de la *experiencia constitucional*. En particular la actividad desarrollada por las Mesas en sesión conjunta o la atribución, mediante Ley, a las Cortes, de funciones de naturaleza mixta Congreso-Senado.

Para articular una propuesta normativa de Reglamento de las Cortes hemos examinado previamente su naturaleza jurídica, idéntica a la de los Reglamentos de las Cámaras, y hemos desgranado todo lo relativo a su contenido y estructura. Esta propuesta normativa no habría sido posible sin la utilización de tres recursos importantes: las aportaciones de la doctrina, la casuística parlamentaria y el antecedente prelegislativo facilitado por el Archivo del Congreso de los Diputados.

Muchas de las cuestiones analizadas como necesarias para configurar el Reglamento no se han podido trasladar a la propuesta de norma porque le darían una rigidez que impediría, en su momento, la adecuada toma de decisiones. Se le ha reservado tanto al Presidente de las Cortes como a la Mesa de las Cortes, órganos a los que motivadamente hemos dado esta denominación, la labor de suplir el Reglamento en caso de duda o laguna.

Desde la casuística existente y en el afán de que las misma tengan la cobertura reglamentaria que la Constitución exige a través del Reglamento de las Cortes, se analizan cuestiones tales como: la iniciativa para efectuar una propuesta de Reglamento, los órganos afines a las sesiones conjunta, el funcionamiento de los diferentes tipos de sesiones, sus competencias, acuerdos, votaciones, etc.

Del conjunto del estudio, de las aportaciones expresadas por los autores y de toda esta gran experiencia constitucional, concluimos con una serie de anexos al Capítulo Cuarto. El primero de estos anexos contiene la única propuesta articulada de Reglamento de las Cortes Generales que hemos podido encontrar. No sólo la insertamos en su tenor literal, sino que la hemos trabajado en el sentido de incorporarle las anotaciones



manuscritas que se le hicieron con la pretensión de mejorar la propuesta y corregir las cuestiones inexactas. En los siguientes anexos hacemos una doble propuesta: primero los criterios o normas para la tramitación y aprobación del Reglamento de las Cortes Generales; y segundo, una propuesta de proyecto articulado de Reglamento

### **3. Enfoque metodológico y régimen de conclusiones.**

#### **3.1. Consideraciones metodológicas.**

En cuanto al aspecto formal propio de esta investigación doctoral nos hemos ceñido cuidadosamente a los criterios y directrices estandarizados y comunes vigentes en la materia. También a los que acertadamente nos ha impartido la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Rey Juan Carlos y muy especialmente a los indicados por la Directora del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas.

Especial atención se ha puesto a la esquematización y coherencia del índice, a las notas de opinión, crítica y argumentación a través de la obra, así como al compendio bibliográfico básicamente de Derecho Constitucional. Se ha hecho un amplio manejo de fuentes, gran parte de ellas consultadas, optando finalmente por incorporar al índice sólo la bibliografía citada, ya que los medios telemáticos y bases de datos disponibles permiten un fácil acceso a obras más generales sobre las distintas materias abordadas.

Para la consecución de esta investigación y por las características de la misma, se optó por una metodología pluralista dado el enfoque del estudio en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas.

Los problemas que plantea el estudio de una norma que no se ha aprobado son de naturaleza esencialmente empírica. Aunque no estamos ante una tesis de ciencia, en la que ensayo-error llevaría al dato empírico, el método empírico-analítico si nos ha permitido profundizar en el estudio de esta cuestión constitucional. A partir de la observación de la experiencia acumulada en todos estos años, ha sido posible analizar la situación planteada

por el non nato y concluir con una propuesta que justifica la necesidad de su tramitación parlamentaria y aprobación.

Con esta pluralidad metodológica se pone de manifiesto el hecho de que ciertos problemas que subyacen a la Monarquía parlamentaria, especialmente los de contenido normativo referido principalmente al Reglamento de las Cortes Generales, pueden reformularse de modo que permitan, en un futuro, ofrecer respuestas y decisiones. Los datos, en la medida que no excluyen la valoración del análisis, objetivan el juicio de valor. Así, ceñidos a nuestra investigación, se comprueba como, en ocasiones, lo descriptivo tiene la fuerza de lo prescriptivo.

Al método jurídico, y más en fase de conclusiones, añadimos los necesarios referentes políticos. Dado que las cuestiones políticas son siempre cuestiones complejas, las diferentes construcciones se manejarán no sólo en razón a su mayor o menor contenido de verdad, sino también en razón a su utilidad para aprehender la realidad y corregirla, no enmendarla, sino mejorarla. Como quiera que ni conceptos ni teorías tienen vida propia, nuestros razonamientos serán referentes de aquello que es directa o indirectamente observable en la actual realidad política española, por supuesto, referida a las funciones de las Cortes Generales y en particular a sus sesiones conjuntas.

Para determinar el alcance conceptual y funcional de la casuística en torno a las sesiones conjuntas se parte de los problemas inherentes a la precisión semántica de los conceptos utilizados (método analítico). A continuación se recurre al razonamiento normativo para valorar el objeto y el resultado del análisis (método técnico-jurídico). Por último, acudimos al método empírico para obtener la información sobre la realidad de los hechos observados.

En este punto no queremos dejar de poner de manifiesto una importante cuestión que afecta al trabajo y al método utilizado. Una parte importante del estudio realizado versa sobre las decisiones adoptadas por las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta. Un órgano que como hemos reiterado no está previsto en los Reglamentos de las Cámaras ni cuenta con unas normas de funcionamiento. Los acuerdos referenciados o

analizados a lo largo del trabajo se han obtenido de las publicaciones oficiales de las Cortes o de lo recogido por la doctrina. No se ha tenido acceso a las actas de las sesiones ni hemos conocido el funcionamiento interno de dicho órgano. Lo primero se justifica en que las actas no son públicas y lo segundo en la imposibilidad que habríamos tenido de referenciar cualquier información no oficial que se nos hubiera podido facilitar.

También hemos utilizado el método histórico, necesario para enmarcar el contenido de nuestra vigente Constitución, consecuencia de una prolija historia constitucional. El recurso al método histórico nos ha permitido ordenar los hechos desde el pasado hasta el presente.

En el plano normativo, el método utilizado es eminentemente jurídico, dirigido al análisis de las normas, de las relaciones entre las mismas, y principalmente, a la elaboración o a la profundización de conceptos generales que permitan comprender esas relaciones. No obstante, el objeto de nuestra investigación exigía a semejante método normativo-deductivo trascender al mero análisis conceptual para conectar con la realidad.

El método analítico nos ha ayudado en un doble aspecto. En primer lugar, para delimitar el objeto de estudio y las técnicas empleadas para sus fines. En segundo lugar, para fijar el significado de las diferentes sesiones conjuntas en el contexto en el que se producen.

En este plano, hemos de recordar que la Constitución española de 1978 es fruto de una difícil transición democrática, que hubiera sido imposible sin la adopción de una fórmula consensual, que desembocó en ciertas vaguedades e imprecisiones que necesitan la interpretación del investigador. Probablemente en el objeto de nuestra investigación encontremos los paradigmas del consenso y de sus deficiencias. De ahí que a lo largo de nuestro trabajo se recurra al iter parlamentario y al contexto social de determinados preceptos en relación a algunas cuestiones que se plantean. Y que finalmente se apele de nuevo a ese consenso, al que hasta ahora preside todo lo relativo las cuestiones propias de ambas Cámaras.

### **3.2. Estructura de las conclusiones.**

La tesis se cierra con las conclusiones que recogen los resultados de la investigación realizada. Se redactan como ideas de cierre de la investigación ejecutada a fin de colaborar con el acervo académico y práctico respecto de la iniciativa reglamentaria no aprobada. Inciden en las afirmaciones obtenidas a través de la confrontación de todos los elementos constructivos de la tesis. También pretenden sentar las bases de futuros estudios o líneas de trabajo.

Se ha optado por unas conclusiones que sinteticen las principales ideas del trabajo y el argumento principal en el que se fundamenta. Se estructuran en atención al logro de los objetivos de la investigación.

### **4. Fuentes de investigación.**

La fuente principal para la investigación ha sido la Constitución de 1978, pues en ella se consagra el Reglamento de las Cortes Generales y todo lo relativo a las sesiones conjuntas.

Pero el trabajo no habría sido posible sin el estudio de la doctrina más cualificada sobre los preceptos constitucionales que más nos han interesado. Especialmente los artículos 72 y 74. Es cierto, ya lo hemos referido, que sobre el Reglamento de las Cortes Generales hay poco escrito y lo que se ha escrito se ha hecho en el contexto de unos comentarios a la Constitución, al tratar las Cortes Generales o los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Pero en cualquier caso, todo lo que hemos encontrado sobre esta cuestión ha permitido, no sólo enriquecer el trabajo, sino conformar unas conclusiones prácticas para la elaboración de una propuesta de Reglamento de Cortes.

Por tanto, Constitución y doctrina científica, han sido las dos fuentes más utilizadas para llevar a cabo la investigación.

En cuanto a las fuentes de conocimiento utilizadas, además de la consulta de las obras españolas que han prestado atención a esta materia constitucional, ha resultado

imprescindible el manejo de obras clásicas en materia de representación política y sistemas constitucionales.

Junto a estas fuentes hemos requerido utilizar la fuente legislativa, fuente tradicional por excelencia, limitada a aquellas disposiciones que de una manera u otra han incidido en el establecimiento de sesiones conjuntas, como pueda ser la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo que innova creando una Comisión Mixta Congreso-Senado, o la del Tribunal de Cuentas.

Las Constituciones históricas y las Constituciones comparadas han sido necesarias para conformar el capítulo primero. En las consideraciones sobre el Derecho comparado la plataforma de internet y la riqueza del ciberespacio han sido herramientas muy útiles para su elaboración. Si bien, queremos advertir que estas herramientas aportan agilidad y recursos al trabajo, pero también ofrecen un punto de inseguridad inexistente en los manuales y publicaciones oficiales; con los manuales hemos corroborado muchos de los datos obtenidos en la red.

Cabe citar, asimismo, el manejo constante del Boletín Oficial de las Cortes Generales y sus Diarios de Sesiones. Hemos podido completar muchos apartados del trabajo con la información de las páginas web del Congreso y del Senado.

Por último referir que la fuente judicial y jurisprudencial, en particular la del Tribunal Constitucional, ha sido poco utilizada no por innecesaria sino por no existir posicionamientos específicos, excepción hecha de los Reglamentos en general o del Estatuto del Personal de las Cortes, sobre el objeto principal del trabajo que es el Reglamento de las Cortes Generales. Sí ha sido útil la posición del Tribunal Constitucional en otras materias relacionadas con el objeto de nuestra investigación.

Nuestra intención ha sido profundizar en los problemas que hemos detectado a lo largo de la investigación realizada, así como perfeccionar conceptos, siempre dentro de las pautas metodológicas con las que hemos trabajado.





Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **MONARQUÍA Y PARLAMENTO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA Y DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO**





## 1. Consideraciones generales.

La Constitución de 1978 establece como forma política del Estado español la Monarquía Parlamentaria, ya en el mismo artículo 1.3, dotando la figura de la mayor centralidad. De esta forma, el punto de partida para la definición de nuestro sistema es la interacción constitucional entre la Corona y el Parlamento, y, por ende, entre Monarquía y soberanía popular. En lo que interesa especialmente a nuestro trabajo, entre las formas de interactuar del Parlamento respecto a la Corona están las sesiones conjuntas, como forma de tomar decisiones, bajo la cobertura reglamentaria del Reglamento de las Cortes Generales; norma de naturaleza esencialmente organizativa, cuyo ámbito funcional viene establecido por la propia Constitución. Tales sesiones conjuntas son necesarias en relación a aspectos sustanciales con la Corona, pero indiscutiblemente la necesidad de la norma, no dictada a la fecha, se circunscribe principalmente a ellas y es su vertiente más importante en términos políticos.

La Monarquía, en nuestro país y en un contexto constitucional, ha venido vinculada a un Parlamento bicameral. No hay bicameralismo en la Constitución Republicana de 1931. Ciertamente tampoco fue la opción de la Constitución de 1812 que sí era monárquica, aunque fue aprobada en ausencia del Rey, que luego abjuró de la misma.

Sin embargo el sistema bicameral no es exclusivo de los sistemas en los que la Corona asume, de una u otra manera, la Jefatura del Estado. Es principalmente en las Constituciones federales, como la alemana o la austríaca, en las que el Parlamento bicameral es una constante. El proyecto federal español de 1873 establecía como forma de gobierno de la Nación española la República federal, con unas Cortes compuestas de dos Cuerpos, el Congreso y el Senado, pero fue un desiderátum.

Con plena vigencia, utilizando un precedente histórico por los planteamientos sobre la conveniencia de un sistema unicameral o bicameral, haremos mención a los argumentos expuestos a favor o en contra por los constituyentes de la Constitución de 1869<sup>1</sup>. Así, para el

---

<sup>1</sup>PASTOR PARRES, A.: *El bicameralismo y su justificación. El Senado en la Constitución de 1869*, Dykinson, Madrid, 2004, pág.16.

Diputado Castelar, la existencia de dos Cámaras implica una combinación arbitraria<sup>2</sup>. Sin embargo, el diputado Sánchez Ruano defendía que la segunda Cámara es justificable en una Monarquía que representase a la clase más noble, o en un sistema como el de Estados Unidos, donde su peculiar estructura estatal exige un mayor grado de conexión. Para Sánchez Ruano, en el caso español, no se dan estas dos necesidades con lo que no se justifica la instauración del bicameralismo<sup>3</sup>. Frente a estas posiciones, diputados como Gil Sanz y Becerra, recurren a tres tipos de argumentos para defender el bicameralismo: en primer término, aluden a los ejemplos extranjeros donde, en los gobiernos representativos, tanto Monarquías como Repúblicas, se utiliza un sistema bicameral. Del mismo modo aluden como segundo argumento, a la posibilidad de llevar a efecto la representación de diversos intereses si se utiliza el sistema de dos Cámaras. Y por último, se refieren a la conveniencia de dividir el poder para así evitar la comisión de posibles abusos, dada la fácil manipulabilidad de una sola Cámara.<sup>4</sup>

Sin un sistema bicameral no existiría la posibilidad de las sesiones conjuntas de las dos Cámaras y en consecuencia la atribución a dicho órgano de funciones constitucionales específicas. En definitiva no cabría previsión alguna de una norma que regulase sus sesiones conjuntas. Parece obvio que si se abordase la tan pretendida reforma constitucional que llevase a la abolición del Senado, nos encontraríamos huérfanos de objeto de estudio. Tal posibilidad resulta remota, más aun cuando lo que se cuestiona desde determinados posicionamientos políticos es precisamente todo el pacto constituyente de 1978. Como un apunte a la luz de la evolución histórica de nuestro constitucionalismo, en el que está presente tanto el unicameralismo como el bicameralismo, debemos citar al profesor Pérez-Prendes:

“Todo bicameralismo supone la introducción de una excepción, en las consecuencias de uno de los ejes fundamentales del Estado de Derecho, como es el de igualdad de los ciudadanos ante la norma jurídica. No hay ningún bicameralismo, y por tanto, no existe Senado alguno que no signifique la preservación jurídica de alguna

---

<sup>2</sup>Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Legislatura 1869-1971, pág. 894.

<sup>3</sup>Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Legislatura 1869-1971, pág. 866.

<sup>4</sup>Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Legislatura 1869-1971, página 864 y 1.104.

desigualdad. El problema de la composición de la Cámara Alta (senadores vitalicios, hereditarios, elegidos, designados, ricos, cultos, expertos, etc.) una vez que el bicameralismo se acepta, no es otro que el de búsqueda de fórmulas que justifiquen la desigualdad, aunque a veces no se pase de atenuarla”.<sup>5</sup>

La Monarquía, en los Estados democráticos contemporáneos, convive con el parlamentarismo y en particular con los sistemas bicamerales. Sobre esta premisa, la influencia del Monarca en los asuntos de Estado es infinitamente inferior a los Presidentes de una República y obviamente no es comparable con la que los textos constitucionales vigentes atribuyen a los tres poderes del Estado.

La posición constitucional del Rey en la Monarquía parlamentaria es, por naturaleza, de absoluta neutralidad. Su margen de discrecionalidad es estrecho pero no inexistente en cuanto que actúa como “árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones” (artículo 56.1 de la Constitución).

La anterior afirmación poco tiene que ver con el contexto histórico que analizamos en este capítulo, porque el Monarca, en dichas Constituciones, sí tenía un poder específico que excedía del que pudieran tener atribuidos otros órganos del Estado. No obstante, nos ilustra comprobar cómo dicha relación se va invirtiendo, más aún en nuestra convulsa historia constitucional. Y cómo la tendencia es que sean las Cortes las que tomen decisiones relativas a la Corona y no la Corona la que influya en las decisiones parlamentarias.

De ahí la importancia de contextualizar primero la Monarquía y el Parlamento en la historia constitucional española, sus sistemas parlamentarios y la relación con la Corona. Posteriormente la forma política del actual Estado español como Monarquía parlamentaria. Y por último nuestro entorno constitucional en alusión a estas cuestiones, es decir, el bicameralismo y las sesiones conjuntas en el Derecho comparado.

---

<sup>5</sup>PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, J. M.: “Notas sobre las dimensiones históricas del Senado en España”, en la obra colectiva *Tribuna sobre la reforma del Senado*, dirigida por HERRERO DE MIÑÓN, M., Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996, págs. 49 y 50.

Y en este análisis, tanto en la retrospectiva histórica como en el Derecho constitucional comparado, hemos encontrado ejemplos de sesiones conjuntas de las Cámaras, para decidir sobre cuestiones que afectan a la Corona, y en menor medida para ejercer de forma conjunta competencias legislativas. Como si del *non nato* Reglamento de las Cortes Generales se tratara, encontramos ejemplos en nuestro pasado constitucional como la Ley de 19 de julio de 1837 sobre prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de los Diputados, o el proyecto de ley sobre comunicaciones de los Cuerpos Colegisladores entre sí y con el Gobierno de 1 de junio de 1840. Mucho más claras y vigentes son, fuera de nuestras fronteras, a modo de un Reglamento, las Reglas de Procedimiento para el Comité Conjunto del Parlamento alemán de 2 de julio de 1969, o las Reglas Conjuntas de Procedimiento del Bundestag y el Bundesrat de 1951; también, en el marco de la Constitución belga, la Ley de 6 de abril de 1995 de organización de la Comisión Parlamentaria de Concertación. En definitiva, ejemplos que nos invitan a animar y alimentar la voluntad política para la aprobación de una norma, el Reglamento de las Cortes Generales, cuya virtualidad política, al margen de otras consideraciones jurídicas sin duda de mayor orden, puede llegar a ser la de necesaria utilidad, y no solamente el cumplimiento obligado de un mandato constitucional.

Por último, en relación con los antecedentes históricos o contemporáneos de este primer somero estudio, debemos destacar que la Constitución de 1978 acota el ámbito de las sesiones conjuntas de las dos Cámaras legislativas al ámbito de las competencias no legislativas en relación a determinados actos relacionados con la Corona. El resto de las cuestiones para las que se prevén sesiones conjuntas, no ya de los Plenos, sino de las Comisiones, tampoco se refieren al ámbito legislativo, como pueda ser la creación de Comisiones de Investigación conjuntas o Comisiones Mixtas. Podemos apuntar una primera conclusión, diferenciada de este contexto histórico, que es la ausencia de participación conjunta de las Cámaras en el procedimiento legislativo, excepción hecha de la participación que pueda tener una Comisión Mixta de naturaleza conciliadora en uno de los procedimientos de reforma de la Constitución. Si bien, sería, al menos en uno de los supuestos, errónea o imprecisa esta primera conclusión, porque el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, disposición que para el Tribunal Constitucional tiene fuerza de ley, debe ser aprobado por las Cámara en sesión conjunta. Así, defenderemos que debe entenderse el mandato constitucional

de que esta disposición, autoreguladora de los derechos y obligaciones del personal al servicio de las Cortes Generales, sea aprobada de común acuerdo por los Plenos de ambas Cámaras.

## **2. Monarquía y Parlamento en la historia constitucional española.**

Con la Constitución de Cádiz de 1812 nace el Parlamento y el parlamentarismo liberal en la España de los siglos XIX y XX, pero son las Cortes Generales nacidas con el Estatuto Real de 1834 las que desarrollaron una práctica parlamentaria que permitió introducir, verdaderamente, el régimen parlamentario en España.

El parlamentarismo, en este período histórico, especialmente por la influencia de la Monarquía, sufrió todo tipo de avances, retrocesos y vaivenes, especialmente en su composición. Un Senado muy conservador en la Constitución de 1845 o casi asambleario en la proclamación de la Primera República Federal de 1873. También fueron muy diferentes sus funciones, ya lo sea por el carácter refrendatario con el Estatuto Real, discutidoras o radicalizadas.

En cuatro periodos concretos el Parlamento desaparece de la vida política española: 1817 a 1820, 1823 a 1930 y 1939 a 1977. Para Ripollés Serrano son “etapas sin Parlamento en las que existió una consideración de anomalía y excepcionalidad que, precisamente por ello, afirman aún más la habitualidad y normalidad del régimen parlamentario sobre el que se construyó la forma de gobierno democrático”<sup>6</sup>.

Dos elementos indisolubles nos interesan: bicameralismo y sesiones conjuntas. Los encontramos ambos. Los acuerdos adoptados por el Parlamento en sesión conjunta adoptaron la forma de “decretos de Cortes”. Estos acuerdos no tenían en ningún caso naturaleza de ley y en consecuencia no requerían sanción regia. Que no afectaran al ámbito legislativo evitaba la posible negativa del Rey a otorgarlos, al tiempo que se fortalecía la posición de las Cortes frente al Monarca. Los supuestos de sesiones conjuntas sólo estaban

---

<sup>6</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: “Las Cortes Generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004, (volumen dedicado al XXV aniversario de las Constitución española), pág. 223.

referidos o previstos en relación al estatuto de la Corona, con lo que, en cierto modo, se consagraba la naturaleza constitucional de la Monarquía.

## 2.1. El constitucionalismo español.

No se comprendería el actual marco constitucional de nuestra Monarquía parlamentaria sin el análisis del contexto histórico de la relación entre la Corona y el Parlamento a lo largo de nuestra quebrada historia constitucional.

Para González-Trevijano “no se entiende nuestra vigente Constitución de 1978, ni se entiende nuestra presente España constitucional, si no atendemos con cierto detalle al devenir y hasta a los pormenores concretos de nuestra historia constitucional, tan apasionante, y muchas veces demasiado apasionada. Una España constitucional que no se puede aprehender íntegramente, sin el histórico preliminar que suponen estos doscientos años de constitucionalismo ciertamente nada reposado y perseverante”.<sup>7</sup>

Las Constituciones decimonónicas españolas, a imagen y semejanza del constitucionalismo europeo, señala Jiménez Asensio, no tuvieron el carácter de normas jurídicas en sentido pleno, sino más bien el de normas o documentos de organización política, es decir, con una eficacia jurídica limitada<sup>8</sup>. Su función principal estribaba en determinar cuáles eran las instituciones principales del Estado, cómo se componían estas y qué atribuciones tenían.

Es importante destacar que España está entre los cinco primeros países del mundo que tuvieron una Constitución escrita; si bien nuestro sistema constitucional, en términos históricos, estuvo marcado por una inestabilidad crónica provocada por múltiples factores sociales y políticos que impidieron la consolidación del proyecto constitucional. Tal es así que España ha conocido siete Constituciones, o nueve si incluimos el Estatuto Real de

---

<sup>7</sup>GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: Prólogo a la obra de VERA SANTOS, J. M., *Las Constituciones de España. Constituciones y otros proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, 2008, pág. 13.

<sup>8</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pág. 22.

1834 y las Leyes Fundamentales del franquismo, amén de distintas reformas y proyectos como el citado de 1873.

Para Solé Tura y Aja, la historia constitucional de un país no se puede explicar sólo por sus Constituciones, sino también por el conjunto de factores condicionantes de aquellas, entre los que señala la consolidación de un aparato institucional adecuado a los intereses de los grupos sociales dominantes, como lo es una estructura centralizada, el protagonismo del ejército, el desplazamiento del centro de gravedad constitucional hacia el Monarca, la limitación del cuerpo electoral, etc. También la inexistencia de un verdadero sistema de partidos y la inexistencia de un sistema de libertades públicas.<sup>9</sup>

En una primera aproximación al proceso constitucional español vemos que los actores o sujetos de la soberanía marcan el carácter ideológico del texto constitucional.

En la crisis del antiguo régimen se produce el tránsito del Antiguo Régimen al Estado liberal (1808-1833). Señala Artola que la conciencia de crisis del antiguo régimen eran un sentimiento generalizado en la opinión que se hace pública en los primeros años del siglo XIX<sup>10</sup>. Diversas circunstancias crearon la coyuntura favorable para la transformación radical de la estructura reinante. Este programa reformista está en el Estatuto de Bayona, carta otorgada el 6 de julio de 1808<sup>11</sup>. Pero es la Constitución de 1812

---

<sup>9</sup> SOLÉ TURA J. y AJA. E.: *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Ediciones Siglo XXI, Madrid, 1983, pág. 57.

<sup>10</sup> Véase la obra de ARTOLA GALLEGO, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, págs. 101 y ss.

<sup>11</sup> Sobre el Estatuto de Bayona véase, ÁLVAREZ CONDE, E. y VERA SANTOS, J. M. (dir.): *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, 2 volúmenes, obra colectiva, La Ley y Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2008. Las Cortes previstas por la Constitución de Bayona presentarían una estructura unicameral, bien que la convocatoria se haría por estamentos o representación estamental, estamentos que podían reunirse conjuntamente a convocatoria del Rey al menos una vez cada tres años. Véase FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *La Constitución de Bayona (1808)*, colección "Las Constituciones españolas" dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Justel, Madrid, Tomo I., 2007, pág. 73.

la que traza un programa de renovación nacional y de modernización de la vida política española.<sup>12</sup>

En los comienzos del liberalismo en España (1834-1843), los textos constitucionales de este periodo fueron dos, si bien el primero de ellos, el Estatuto Real de 1834 fue una norma puente entre el Antiguo Régimen y el liberalismo; el segundo fue la Constitución de 1837.

En el periodo isabelino (1843-1868), el único texto constitucional de esta etapa es el de 1845, pues nunca llegó a entrar en vigor el proyecto de Constitución de 1850. Para pasar al sexenio revolucionario (1868-1874), periodo en el que estuvo vigente la Constitución de 1869. Le siguen el sistema político de la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera (1875-1930), con la Constitución de 1876. En la II República (1931-1939) se aprobó la Constitución republicana de 1931. La Guerra Civil española trajo el sistema político franquista regido por las llamadas leyes fundamentales.

Tras la muerte del general Franco, articulada la transición mediante la Ley para la Reforma Política, se instituyeron las Cortes elegidas democráticamente que aprobaron la vigente Constitución de la “democracia” refrendada por el pueblo español.

Para Solé Tura y Aja, los periodos de nuestra historia constitucional no son equivalentes. Señalan estos autores que “la construcción del sistema de aparatos e instituciones que denominamos Estado español contemporáneo se hizo fundamentalmente durante el período de vigencia de dos Constituciones: la de 1845 y la de 1876, es decir, la del período moderado y la de la Restauración”.<sup>13</sup>

Nuestro país experimentó muchos cambios constitucionales, aunque no tantos como Francia. Para Álvarez Conde, la llamada “ley péndulo” no existe, pues, una vez asentado el régimen constitucional, “siempre se va a mantener, a partir de las Constitución de 1837, una especie de legalidad común, cuyos aspectos conservadores o progresistas

---

<sup>12</sup> Véase la obra de TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XIX y la España del siglo XX*, Editorial Laia, Barcelona, 1974.

<sup>13</sup> SOLÉ TURA y AJA, E.: op. cit., pág. 132.



serán resaltados por los futuros cambios constitucionales que se produzcan”<sup>14</sup>. Analicemos qué textos legales, como normas supremas del Estado, tuvieron vigencia.

La Constitución de 1812, con una vigencia discontinua de seis años, fue aprobada por unas Cortes constituyentes. Residió la soberanía en la propia Nación y reconoció la separación de poderes. Es el periodo en el que se produce la aparición del régimen constitucional, con las continuas idas y vueltas a los planteamientos del Antiguo Régimen. La oportunidad revolucionaria en la Monarquía de España fue el resultado de una crisis dinástica, que se desarrolló en dos momentos sucesivos: el conflicto entre el Rey y el Príncipe de Asturias y la abdicación de ambos que permitió la promoción de José Bonaparte.<sup>15</sup>

El Estatuto Real de 1834 no reconocía la separación de poderes porque el sujeto de la soberanía era el Rey, de hecho, nace de un Decreto Real. Estuvo vigente tres años. Dio paso a la Constitución de 1837, con una vigencia de ocho años, aprobada por unas Cortes constituyentes. Se vuelve a depositar la soberanía en la Nación y a reconocer la colaboración de los distintos poderes.

Una nueva etapa se abre con la Constitución de 1845, en la que comparten la soberanía el Rey y las Cortes; en consecuencia no hay separación de poderes. Nace de la reforma de la Constitución de 1837 y estuvo vigente veinticuatro años.

La Constitución de 1869 deposita de nuevo la soberanía en la Nación; vuelve a reconocer la separación de poderes y es aprobada por unas Cortes constituyente. Tuvo una vigencia de cuatro años.

La Constitución de 1876 vuelve a la fórmula de la Constitución de 1845, se convierte en la Constitución que más perdura en el tiempo. Tiene como actores de la soberanía al Rey, a las Cortes y en consecuencia no reconoce la separación de poderes.

---

<sup>14</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2008, Vol. I, pág. 72.

<sup>15</sup> ARTOLA GALLEGO, M. y FLAQUER MONTEQUI, R.: *La Constitución de 1812*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Madrid, 2008, Tomo II, pág. 16.

La Constitución de 1931 hace sujeto de la soberanía al pueblo español, establece la colaboración entre los distintos poderes y es aprobada en unas Cortes constituyentes. El régimen de la II República conoció numerosos conflictos sociales y políticos que desembocarían en la guerra civil; de ahí la corta vigencia de este texto constitucional. En lo que respecta a la organización del Estado, la Constitución, entre las novedades sustanciales que aporta producto de transacciones en los debates y de necesidades de largo tiempo sentidas por la mayoría de constituyentes, está la composición unilateral de las Cortes. Para la elección del Presidente de la República se adoptó una fórmula que no fue a gusto de todos: elección en una asamblea mixta de compromisarios y de diputados que dio motivo a calificar el sistema resultante como “parlamentarismo atenuado”.<sup>16</sup>

La política de los gobierno de la República contribuyeron a la radicalización de la sociedad y la crisis del parlamentarismo llevó a buscar en un golpe de fuerza una solución. La guerra civil y la dictadura de Franco condenaron el constitucionalismo al olvido. La deslegitimación que sufrió la dictadura provocó el cambio incruento que llevaría al restablecimiento de la Monarquía y la democracia.<sup>17</sup>

Las Leyes Fundamentales pertenecen a un periodo en el que la unidad de poderes se concentra en la figura del Jefe del Estado, el General Franco, verdadero autor de las mismas, y en el que el sujeto de la soberanía reside en él por más que se determine en su articulado que corresponde a la Nación. Como fuerzas sucesivas en el tiempo desde el Fuero del Trabajo de 1938 hasta la Ley Orgánica del Estado de 1967 su vigencia es diferente.

La Constitución de 1978, vigente, nace de unas Cortes constituyentes y de un referendo ciudadano; establece que la soberanía nacional corresponde al pueblo español y reconoce la colaboración y separación entre los distintos poderes.

---

<sup>16</sup> JULIÁ, S.: *La Constitución de 1931*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Tomo VIII, Madrid, 2009, pág. 76.

<sup>17</sup> ARTOLA GALLEGO, M.: “Presentación de la colección las Constituciones españolas (dir.)”, Tomo I, *La Constitución de Bayona (1808)*, op. cit., pág. 19.

Se quedaría en proyectos, en la fase de iniciación constitucional, los de reforma del Estatuto Real de 1834, conocido como el proyecto de Constitución de la sociedad isabelina de 24 de julio de 1834, y el proyecto del Ministerio Istúriz de 20 de junio de 1836. En la denominada fase de reafirmación constitucional, el proyecto de reforma de Bravo Murillo de 1852, el proyecto de reforma de Rocali de 1853, la Constitución *non nata* de 1856 y el Acta Adicional, la reforma de Narváez y la Ley Mon. Tras la Constitución de 1869 está el proyecto de Constitución federal de 17 de julio de 1873. Finalmente, durante la dictadura primorriverista está el anteproyecto constitucional de 1929.

El proyecto de Constitución de 1856 otorga a la Corona sus tradicionales facultades de índole legislativa, si bien encontramos en el la intención de potenciar la autonomía de las Cortes, ya que despoja al Monarca de una serie de prerrogativas en orden a su composición; también se les dota de autonomía de las que antes no gozaban. En el proyecto de Constitución federal de la Primera República se encomienda el Poder legislativo a un Parlamento bicameral imperfecto o desigual, sin ninguna referencia, como en el anterior proyecto, a las sesiones conjuntas.<sup>18</sup>

La inestabilidad es la nota predominante en nuestra historia constitucional. Y si la inestabilidad la consideramos simplemente como factor temporal, más grave aún, del análisis del conjunto, encontramos otra nota que es la enorme diferencia entre unos modelos y otros.

No se pudo consolidar un liberalismo fuerte que posibilitara un constitucionalismo más asentado. Influyó de manera decisiva la ausencia de una revolución industrial en España, junto a una parálisis de nuestra economía. A ello se unió la inexistencia de un sistema fuerte u organizado de los partidos políticos, pero al mismo tiempo su gran protagonismo, más de las fracciones o agrupaciones y de los líderes o cabezas respectivas. En ese momento la relación entre la Corona y el liberalismo pasaba por un momento en el

---

<sup>18</sup> CASANOVA AGUILAR, I: *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, colección "Las Constituciones españolas" dirigida por ARTOLA GALLEGU, M., Iustel, Tomo VI, Madrid, 2008, págs. 47 y 282-283.

difícil aprendizaje, difícil en toda Europa, de los mecanismos de gobierno y representación de la monarquía constitucional.<sup>19</sup>

El factor de la inestabilidad encontró, a lo largo del constitucionalismo español, una de sus causas en dos conceptos-instituciones enfrentados y que definen tradicionalmente nuestra historia como Nación: la Monarquía y el regionalismo más independentista. Las Constituciones han intentado solventar el hecho diferencial entre las regiones españolas. A estas alturas, España, como Estado moderno, tiene una entidad nacional muy compleja, basada en la existencia de pueblos diferenciados por sus peculiaridades históricas, geográficas, culturales y lingüísticas que producen una tensión política centrífuga sostenida en el tiempo.

El hecho regional, tan presente en nuestro precedente constitucional y tan actual en el debate abierto en torno a la reforma de la vigente Constitución, lo analiza con detalle y precisión el profesor Jorge de Esteban:

“El golpe mortal a la realidad regional diferenciada se asestó paradójicamente con la adopción del constitucionalismo. Las ideas revolucionarias francesas, y más concretamente el jacobinismo, prendieron en los constituyentes de 1812, los cuales adoptaron, olvidándose del tradicional contexto regional español, unos criterios de unificación territorial y administrativa basados en la existencia de una ley única para un solo Estado, ignorando así el régimen foral que había subsistido durante el Antiguo Régimen. A partir de esa fecha, confirmada sobre todo por la división provincial que introduce Javier de Burgos en 1833, y hasta el estallido republicano y federal de 1873, las diferentes Constituciones de ese período ignoraron el hecho regional. Lo cual no implica que semejante dato hubiera desaparecido de la realidad española, como lo demuestran las guerras carlistas que, en gran parte, se hallaban motivadas por el recrudecimiento de las peculiaridades regionales. Tras el destronamiento en 1868 de Isabel II, la llegada al trono de una nueva dinastía, encarnada en Amadeo de Saboya, tampoco consiguió asimilar y resolver el viejo

---

<sup>19</sup> BURDIEL, I.: *Isabel II*, Taurus, Madrid, 2010, pág. 20.

pleito regional. La muerte del general Prim, principal valedor del nuevo Monarca, supuso a la larga la renuncia de éste y la proclamación de la I República, caracterizada sobre todo por el estallido regional que acabó desvirtuándose en un absurdo cantonalismo.

Fracasado, por sus excesos, este primer intento de resolver constitucionalmente el problema regional, la Constitución de 1876, fruto de la Restauración de Cánovas del Castillo, volvió a ignorarlo totalmente. Pero los hechos son más testarudos que las normas y así durante toda la vigencia de esta Constitución se asiste una y otra vez a las reivindicaciones regionales, especialmente en Cataluña, y, en menor medida, en el País Vasco. El intento de resolución de tales conflictos se encuentra a no dudar en la misma base del nacimiento de la II República. La Constitución de 1931 se planteaba nuevamente el problema regional, y lo intentaba resolver mediante la concesión de una autonomía político-administrativa a las regiones que voluntariamente la solicitaran. Pero ese intento se saldó, como es sabido, con un nuevo fracaso que desembocó en la guerra civil de 1936-1939. A partir de esa fecha, el régimen que instauró el general Franco rechazará todo reconocimiento regional, reimplantando el Estado unitario y haciéndolo rígidamente centralista. Sin embargo, no sólo no logrará extirpar dicha tendencia, sino que, al contrario, será el mejor caldo de cultivo para su resurgimiento y extensión a otras regiones que hasta entonces no habían testimoniado tal tipo de reivindicaciones. En consecuencia, el regionalismo, en tanto que factor permanente de nuestra historia, seguirá sin resolverse hasta la aparición de la Constitución de 1978, habiendo contribuido esencialmente a nuestra constante inestabilidad constitucional. Es más, el hecho de que no se lograra extirpar, como en Francia, las reivindicaciones regionales, ni, por el contrario, se consiguiera asimilarlas en nuestra configuración política, es una causa preeminente

que explica la debilidad del Estado vigente en España desde el siglo XIX hasta nuestros días”.<sup>20</sup>

La Constitución de 1978, con la descentralización territorial del Estado, más próximo a un Estado Federal que autonómico, viene a resolver el histórico problema del regionalismo, aunque no sabemos si a la vista de los más recientes acontecimientos, lo ha logrado verdaderamente.

Tres Constituciones, las de 1812, 1837, en sus preámbulos, y 1869, entendieron, en un claro sentido progresista, que la atribución de la soberanía nacional correspondía a la nación y que ello permitiría su mantenimiento. Además establecían mecanismos para impedir la injerencia desmedida de la Corona y venían a reconocer la división de poderes y la colaboración entre estos. En contra, las Constituciones de 1834, de 1845 y de 1876 se basaban en que el Rey era el centro del poder del Estado, en la negación de la división de poderes y en que los límites al poder que representan los derechos y libertades debían ser lo más restrictivos posibles; con estas premisas absolutistas no habrían hecho falta los textos constitucionales, como no los necesitó la Monarquía absoluta tradicional del Antiguo Régimen. La de 1876 se convierte en una Constitución equidistante entre la moderada de 1845 y la progresista de 1876; su texto atempera la posición de la Monarquía frente al resto de las instituciones con la concepción doctrinaria que reconocía la soberanía compartida con el Rey en las Cortes, con la existencia de unas Cámaras seudorepresentativas, y con el tímido reconocimiento de unos derechos y libertades.

El verdadero avance del pueblo frente a la Monarquía vino con la forma republicana de Gobierno, primero con el Proyecto de Constitución de 1873 de la I República, la Constitución de 1876 y después con la Constitución de 1931 en la II República. Se pretendió ir más allá en la concepción democrática de la organización política de la sociedad. La de 1931 intenta dar respuesta a la forma de gobierno y a la estructura de los poderes, además de cambiar la vertebración territorial del país. La II

---

<sup>20</sup>ESTEBAN ALONSO, J. de: *Las Constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pág. 118.

República desembocó en un levantamiento militar que acabaría, tras la guerra civil, en el régimen del general Franco.

Ya en el marco constitucional de 1978, hemos de preguntarnos si la Monarquía continua siendo el elemento estabilizador o integrador de nuestra historia. Es la pregunta que se hizo el constituyente de 1978 y a la que respondió afirmativamente, por más que hubiera algunas formaciones políticas que enmendaron de totalidad la forma del Estado, quizás por planteamientos ideológicos previos. Pero la continuidad de la historia española como continuidad de la Monarquía quedó perfectamente asumida por la Constitución de 1978.

Que nuestras sucesivas constituciones no han perdurado en el tiempo es un hecho constado. Para Vera Santos, la inestabilidad constitucional, aunque absolutamente cierta, no debe argumentarse en exceso, superada por Francia en este aspecto<sup>21</sup>. Señala este autor al respecto:

“Exceptuando el régimen de la Restauración (estabilidad, eso sí, con basamentos raquíticos), desde el Estatuto de Bayona de 1808, pasando por la Constitución de Cádiz de 1812, el Estatuto Real de 1834, las Constituciones de 1837 y 1845, la Constitución democrática de 1869, la de la restauración canovista de 1876, la dictadura primorriverista de 1923, la republicana de 1931 y las leyes fundamentales franquistas, numerosos textos –y varios contextos- constitucionales jalonan nuestros procelosos siglos XIX y XX, hasta la entrada en vigor de la actual Constitución de 1978 cuya tercera década conmemoramos. Esta realidad manifiesta cómo nuestros *padres de la Patria* no supieron (o pudieron, o quisieron, según épocas y personas) dotarse de una norma fundamental que asumiera jurídicamente las necesidades, las demandas sociales y las llevara a la práctica, creándose así un claro divorcio entre el *ser* y el *deber ser*. En puridad y consecuentemente, la inestabilidad en la norma esencial conllevó que tanto el buen gobierno (desde medidas políticas concretas hasta la institucionalización de aquellos poderes

---

<sup>21</sup>VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otros proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Madrid, 2008, pág. 21.

diferentes a la Corona), como el desarrollo y protección de los derechos y libertades ciudadanos quedaran siempre en situaciones, cuando no excepcionales, de una cierta tibieza aplicativa, pensando más los actores políticos en cuándo se volvería a subvertir el sistema que en potenciar el existente”.

La inestabilidad política y social de cada etapa llevó a las Constituciones a verse superadas, sin tener tiempo de contribuir a la consolidación de un régimen democrático. Creemos ver en nuestra Constitución de 1978 la continuidad y estabilidad o vocación de permanencia de la que han carecido anteriores textos constitucionales. No es el mejor momento para aventurar solidez y permanencia, estamos ante un tiempo de propuestas, de construir, aunque sea desde la reforma que tanta discusión y polémica genera. En esta realidad reformista y concedores del pasado constitucional, consideramos relevantes las palabras del profesor González-Trevijano sobre nuestra “historia política azarada”, historia en la que quizás debamos incluir el tiempo presente:

“Una historia política azarada –como por lo demás acontecía en otros países de nuestro entorno, como Francia, Portugal o Italia– donde los sujetos constituyentes no pudieron o supieron conjugar la realidad política y social con unas normas que frecuentemente las superaban, bien en una evolución cuasi revolucionaria, bien en una involución imposible. Ni el Derecho era capaz de acomodar sus dictados a las exigencias de los nuevos tiempos, ni tampoco estaba en condiciones de desplegar esa otra función, asimismo, relevante en una forma de organización jurídica moderna que es la potestad transformadora del orden político y económico. Ni una cosa, en su suma, ni la otra, se satisfacían en la historia constitucional nacional de los dos últimos siglos. Y, como siempre sucede en tan distorsionados y distorsionadores momentos políticos, el *in medio virtus* aristotélico, quedaba frecuentemente olvidado, cuando no intencionadamente postergado: la historia nacional se narra pues como la enquistada pugna entre güelfos y gibelinos<sup>22</sup>, las cainitas luchas de unos frente a otros, el enfrentamiento

---

<sup>22</sup>GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Entre güelfos y gibelinos. Crónica de un tiempo convulsionado*, Trotta, Madrid, 2007, pág. 57.



radicalizado en la práctica mayoría de las materias de la constitucionalidad – incluyendo el propio texto de la Constitución de rigor– y el adversario político transformado en irreconciliable enemigo *schmittiano*, se imponían así a la anhelada y razonable síntesis en pos de la convivencia distendida, al debido y anhelado acuerdo fructífero, al expectante compromiso sobre lo que es una constitución democrática y sobre la estructura y funcionamiento de las instituciones principales y órganos centrales de un Estado de Derecho”.<sup>23</sup>

S. M. El Rey D. Juan Carlos I ha reivindicado en multitud de ocasiones el valor de nuestro pasado constitucional para la consolidación de la vigente Constitución y paradójicamente este trabajo de investigación aborda un incumplimiento constitucional que afecta fundamentalmente a las reglas para la toma de decisiones, por el Congreso y el Senado en sesión conjunta, de competencias relacionadas con la Corona. Un ejemplo en la defensa del orden constitucional lo tenemos en las palabras del Monarca con motivo del XXV aniversario de la Constitución española, en la sesión conjunta de las Cortes Generales celebrada el 6 de diciembre de 2003:

“Nuestro pasado constitucional estuvo cargado de problemas, derivados de la preponderancia de un constitucionalismo parcial y, a la postre, poco integrador.

La Constitución de 1978 parte de una transición tan ejemplar como compleja. La fe y el entusiasmo de los españoles en la obra colectiva de recuperación de la libertad y la democracia, permitieron superar rencores y divisiones, sellar la reconciliación, y asegurar el futuro de una España diversa, plural y solidaria.

La Constitución representa un gran pacto asentado en la generosidad de todos, fruto de renuncias y de sacrificios inspirados por la voluntad de consenso, el interés general y la armónica búsqueda de un futuro mejor. Un gran pacto que desde su inicio siempre ha contado con el impulso integrador de la Corona. Nació así una Constitución abierta, capaz de incluir a todos, de amparar e integrar a las

---

<sup>23</sup>GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: Prólogo a la obra de VERA SANTOS, J. M., *Las Constituciones de España...*, op. cit., pág. 13.

distintas concepciones ideológicas, permitiendo una efectiva alternancia de gobiernos de distintos signo, reflejo de la voluntad popular.

En definitiva, una Constitución que, aprobada por amplia mayoría y concebida como otra de todos y para todos, nadie puede arrogarse en exclusiva como propia, ni tampoco rechazar como ajena (...).

La Constitución es el marco, sólido, estable y flexible para afrontar un futuro en común. Es el referente básico de nuestra convivencia (...). No dilapidemos el caudal de entendimiento acumulado en torno a nuestra norma fundamental.<sup>24</sup>”

La aceleración de la historia, como pone de manifiesto Blanco-Morales, “tan perceptible en los últimos decenios, se ha manifestado de manera especial en nuestro país; en efecto, la Constitución española de 1978 supone una serie de transformaciones políticas vertiginosas que repercutirán en profundos cambios sociales, económicos y culturales”. La consolidación de la democracia junto a la configuración del estado de las autonomías definen nítidamente los nuevos tiempos.<sup>25</sup>

## **2.2. El bicameralismos en la historia constitucional española.**

### **2.2.1. Contexto histórico.**

En nuestra historia constitucional el bicameralismo se concreta en dos Cámaras colegisladoras: Senado y Congreso de los Diputados<sup>26</sup>. Dos denominaciones para designar respectivamente a la Cámara Alta –Senado- y a la Cámara Baja –Congreso de los

---

<sup>24</sup> Véase JUAN CARLOS I, Rey de España: *Juan Carlos I: discursos 1975-1995*, edición dir. M. GONZALO, Vol. 1 y 2, Vol. 3 discursos 1996-2000, Vol. 4 discursos 2001-2005, Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados y del Senado, Madrid, 1996-2009.

<sup>25</sup> BLANCO-MORALES LIMONES, P. (dir): *El Derecho de Extremadura*, obra colectiva, Asamblea de Extremadura, 2005, pág. 11.

<sup>26</sup>Un detallado análisis del bicameralismo, con un esquema común para todas las Constituciones en el que se incluyen cuestiones como la investidura, el ámbito territorial y criterio de distribución de las dos Cámaras, número de miembros, etc., en GONZALEZ NAVARRO, F.: *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1977, pág. 18.

Diputados-. La expresión Cámara Alta subraya una composición aristocrática, como por ejemplo la Cámara de los Lores en el Reino Unido, o la atribución de competencias especiales, como ocurre en el Senado de los Estados Unidos. No se puede establecer una correlación cierta con la denominación de Primera o Segunda Cámara. Podría entenderse, por el menor número de funciones habitualmente atribuidas a la Cámara Alta, que debe asemejarse a la Segunda Cámara que tiene un carácter secundario frente a la Primera.

En el Estatuto Real de 1834 su denominación era Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores. Posteriormente, en el proyecto Istúriz, de 1836, se llamaron Estamento de Próceres y Estamento de Diputados. La denominación actual ha sido la tradicional desde la Constitución progresista de 1837, aunque el término Cortes proviene del medioevo, cuando se constituyeron las así denominadas, de naturaleza estamental, siendo las primeras las de León de 1188. La regla general, en nuestros textos constitucionales, es que las dos Cámaras aparezcan como Cuerpos colegisladores iguales en facultades. Sólo en el proyecto federal de 1873 se quebró la regla general al establecerse la preeminencia del Congreso respecto del Senado al que se limitaban todas sus funciones y se le reservaba un control previo de constitucional.

En los sistemas bicamerales, el Parlamento se divide en dos Cámaras obligadas a cooperar entre sí en la elaboración y aprobación de las leyes o en otras cuestiones propias del poder que se les atribuye la Constitución. Este reparto de competencias, evidenciado por las cesiones que efectuaba la Corona, propició la evolución de nuestras Constituciones hacia el sistema bicameral de reparto de competencias dentro del propio poder legislativo.

El Estatuto Real de 10 de abril de 1834 introduce el bicameralismo que perdurará hasta la Constitución republicana de 1931. El Parlamento bicameral permaneció de manera ininterrumpida desde el Estatuto Real de 1834 hasta la Constitución republicana de 1931. Para Tomás Villarroya, “a través del Estatuto el bicameralismo va a quedar fijado en el Constitucionalismo español del siglo XIX; todas las Constituciones y proyectos que se

elaboren, a lo largo de este siglo, coincidirán en establecer con variantes relativas a su justificación y su composición, la dualidad de las Cámaras representativas”.<sup>27</sup>

En contra del bicameralismo encontramos un ejemplo de las posiciones a favor de un Parlamento unicameral en las palabras del Presidente de la Comisión redactora del proyecto de la Constitución republicana:

“Hay que reconocer que, a pesar del concepto democrático que corre por las nuevas Constituciones, son muy pocas –las de Estonia, Finlandia y Yugoslavia- las que declaran la unicameralidad. Pero, en cambio, fijémonos cómo van decayendo y quedando como huellas y residuos las Cámaras llamadas hoy secundarias, y que en una época fueron las primeras Cámaras, como todavía se denomina en los Países Bajos. Esas Cámaras ya no son primeras Cámaras, ni Cámaras secundarias: no son más que un recuerdo de antaño que tiempo barrerá (...). Es decir, que hay evidentemente una decadencia del sistema bicameral, y nosotros hemos observado que cuando los pueblos realizaron grandes llamamientos populares no hicieron más que una sola Cámara. Así, por ejemplo, ocurrió en Francia en 1791 y en 1848; así ocurrió en España en las Cortes de Cádiz, contra el parecer de Inguanzo, que bien combatió Toreno. El sistema bicameral es sobremanera nocivo. Lo es porque no sólo obstaculiza la leyes progresivas, sino porque a veces reyertas entre las dos Cámaras sirven de imposible obstáculo a la buena marcha legislativa, y la debilidad de las mismas puede hacer pasto de un Poder ejecutivo acometedor”. Se pretendió la división del cuerpo legislativo en dos estamentos, encargado el primero de representar los intereses morales de la sociedad, y el segundo, los materiales. Como ya hemos señalado, la Cámara Alta recibe el nombre de Estamento de Próceres y la Cámara Baja el de Estamento de Procuradores. Las dos Cámaras, en cuanto legisladoras, eran iguales en facultades; los respectivos reglamentos atribuían funciones jurisdiccionales frente a los Secretarios del Despacho al Estamento de Próceres, ejerciendo en cierto modo una función acusadora el Estamento de

---

<sup>27</sup> TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 41.

Procuradores. El Presidente y Vicepresidente de cada cámara sería designado por el Rey.”<sup>28</sup>

El sistema bicameral se mantuvo en el proyecto Istúriz de 1836. Esta iniciativa constitucional no llegó a debatirse por una serie de sucesos que acabaron en el motín o pronunciamiento de la Granja. En el proyecto se modificaba la denominación de la Cámara Baja por Estamento de Diputados. Las dos Cámaras volvían a ser iguales en el ejercicio de la función legislativa, de modo que se instituía el bicameralismo perfecto.

La Constitución progresista de 1837, además de mantener el bicameralismo, estableció la actual denominación de las Cámaras legislativas: Congreso de los Diputados y Senado. Senado y Congreso se conciben como Cámaras legisladoras iguales en facultades.

La Constitución moderada de 1845 da una nueva configuración al Senado, a imitación del modelo francés, en el que la Corona designa a los Senadores entre determinadas categorías, que entrañan la alta clase media de la política, de la administración, de la propiedad y del ejército, junto con la jerarquía de la Iglesia y una representación de la grandeza y de los títulos de Castilla. En lo legislativo, Senado y Congreso son iguales en facultades, si bien el Senado tiene atribuidas ciertas funciones jurisdiccionales.

El Proyecto de Bravo Murillo de 1852, que pretendía reformar la Constitución de 1845, si bien fue una iniciativa que dejó poca huella en nuestra historia constitucional, reorganizaba el Senado, establecía el secreto de las sesiones en ambas Cámaras, modificaba la base del sufragio y limitaba la autonomía de las Cortes.

La réplica que el partido progresista opuso a la Constitución moderada de 1845 y al conato de Bravo Murillo, en 1852, de acentuar esta moderación, fue la Constitución de

---

<sup>28</sup> SAINZ DE VARANDA, R.: *Colección de Leyes Fundamentales*, Acribia editorial, Zaragoza, 1957, pág. 140. Véase también, sobre la Constitución de 1931 a PÉREZ SERRANO, N.: “La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios”, en la *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932.

1856 que nunca llegó a promulgarse. Dos Cámaras, en principio iguales en facultades, aunque se establecía la primacía del Congreso sobre el Senado en las leyes financieras.

La Ley Constitucional de 17 de julio de 1857 vino a reformar los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 referentes al Senado y el artículo 28 sobre Reglamentos parlamentarios, todos de la Constitución de 1845, cuya vigencia había sido restablecida parcialmente por Real Decreto de 15 de septiembre de 1856, y en su totalidad por Real Decreto de 14 de octubre de 1856.

La Constitución de 1869 nace de la Revolución de Septiembre bajo dos grandes principios: el liberalismo adjetivado radical y la democracia. Ese liberalismo radical se plasma en una extensa declaración de derechos, en la afirmación de su origen popular en el Preámbulo, en el que subraya que la Nación española y, en su nombre las Cortes constituyentes elegidas por sufragio universal, decretan y sancionan la Constitución<sup>29</sup>. Las Cortes Constituyentes nacidas de la Revolución septembrina, como puso de manifiesto el dictamen de la Comisión redactora del Proyecto de Constitución, desarrollan dichos principios, Cortes que ganarían una importante batalla por el sufragio universal. El bicameralismo se concibe bajo el principio de la igualdad para ambas Cámaras legislativas; con algunas excepciones como el carácter prevalente de las resoluciones del Congreso sobre las del Senado en materia de contribuciones, crédito público y fuerza militar.

En el proyecto de Constitución federal de 1873 las Cámaras no tienen las mismas facultades, siendo indiscutible la preeminencia del Congreso. Al Senado se le reserva un control previo de constitucionalidad en forma de veto suspensivo.<sup>30</sup>

La Constitución de 1876 es consecuencia de la Restauración monárquica de 1875. El texto recoge los principios habituales del constitucionalismo español anterior a 1869. A las Cortes se atribuye una intervención en la sucesión a la Corona, en la menor edad del

---

<sup>29</sup> CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>., ARNALDO ALCUBILLA, E. y ROMÁN GARCÍA, F.: *Temas de Derecho Constitucional*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, pág. 43.

<sup>30</sup> Sobre la composición del Senado en el constitucionalismo histórico español, véase VERA SANTOS, J. M.: *El Senado en sus textos (Clasificación jurídica y aproximación en sus textos a la composición y a la presencia de notables en el Senado)*, Universidad Rey Juan Carlos y Dykinson, Madrid, 2000, págs. 25-43.

Rey y en la Regencia. Sánchez Agesta destaca la ausencia de dos cuestiones fundamentales: no se dice nada de la acción recíproca de las Cortes sobre el Gobierno de la Corona, ni se analiza la posición del Gobierno entre el Rey y las Cortes.<sup>31</sup>

Senado y Congreso se conciben en esta Constitución como Cuerpos colegisladores iguales en facultades, si bien al Senado se le atribuyen ciertas funciones jurisdiccionales. Los redactores de la Constitución de 1876 prestaron especial atención al Senado, como se explicita en la Exposición de Motivos del Proyecto presentado en las Cortes por el Gobierno el 27 de marzo: “El deseo y la necesidad de rodear a la Monarquía constitucional de instituciones similares, dando cabida en ellas a todas las clases sociales, para que, con el instinto de la propia conservación, defiendan de las oleadas revolucionarias los intereses permanentes de la sociedad española.”<sup>32</sup>

Así, aunque las Constituciones de 1837, 1845, 1856, 1869 con algún matiz, y 1876, establecían unas Cortes compuestas de dos Cuerpos Colegisladores iguales en facultades, la regla general fue que las leyes sobre contribuciones y créditos públicos debían presentarse primero al Congreso de los Diputados. Además, los conflictos entre Cámaras vinieron a resolverse, hasta la desaparición del principio bicameral, por la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores de 19 de julio de 1837 o Ley sobre las prerrogativas y relaciones del Senado y el Congreso de los Diputados. Esta norma escogió el sistema de la Comisión Mixta de Conciliación en caso de discrepancias entre ambas Cámaras. Estuvo vigente, que conste, hasta 1870; así aparece referenciada en el artículo 10 de la Ley de 10 de julio de 1870 por la que se establece la forma en la que se ha de verificar la elección del Monarca, en el supuesto de que las Cortes se tuvieran que reunir en sesión conjunta.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, 4ª. Ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 37.

<sup>32</sup> Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, 27 de marzo de 1876.

<sup>33</sup> Artículo 10 de la Ley para la elección del Rey de 1870: “Si la elección del Rey se tuviera que verificar por Cortes conjuntas de Congreso y Senado se procederá en lo que no se halle dispuesto en la presente ley con arreglo a lo prevenido en la de 19 de julio de 1837 sobre relaciones entre los Cuerpos Colegisladores”. Gaceta de Madrid núm. 162, de 11 de junio de 1870, pág. 1, Presidencia del Consejo de Ministros.

En nuestra historia constitucional “bicameral” el antecedente sobre la norma reguladora de las decisiones conjuntas de ambas Cámaras colegisladoras es la Ley de 19 de julio de 1837 sobre las prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de los Diputados.<sup>34</sup> La Ley nace de la Constitución de la Monarquía Española de 1837 y tendremos ocasión de analizar este antecedente con mayor detenimiento, así como el proyecto de ley de 1 de junio de 1840 sobre comunicaciones de los Cuerpos Colegisladores entre sí y con el Gobierno.<sup>35</sup>

La vigente Constitución de 1978, que restaura el bicameralismo después de la II República, en su artículo 90 refleja de modo indudable la opción por el bicameralismo descompensado a favor del Congreso de los Diputados, en la medida en que permite a esta Cámara imponer su criterio en el ejercicio de la función legislativa por encima de lo que manifieste la Cámara Alta<sup>36</sup>. Desde este punto de vista, la decisión adoptada supone una

---

<sup>34</sup>Gaceta de Madrid, núm. 965, de 25 de julio de 1837, pág. 1.

<sup>35</sup>Véase a PRO RUIZ, J.: *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGU, M., Iustel, Tomo III, Madrid, 2010, págs. 95-112.

<sup>36</sup>En contraposición y como ejemplo, dentro de la Unión Europea, es conocido el ejemplo de Italia entre los que establecen un bicameralismo perfecto o completo en cuanto se les atribuyen las mismas competencias a la Cámara de Diputados y al Senado. El artículo 70 de la Constitución de 1947 afirma taxativamente que: “La función legislativa será ejercida colectivamente por ambas Cámaras”. En cambio, otro de los clásicos ejemplos como el de Bélgica debe ser matizado, en la medida en que el reparto del poder legislativo federal se ha visto modificado y el artículo 77 establece los supuestos en que la Cámara de Representantes y el Senado son competentes en pie de igualdad, mientras los artículos 74 y 78 se refieren a las materias en las que predomina la opinión de la Cámara de Representantes en un sistema de lanzadera, ya que el Senado puede enmendar o no un proyecto de ley y en caso afirmativo remitirlo a la Cámara de Representantes “la cual se pronunciará de modo definitivo, bien aprobando, bien rechazando total o parcialmente las enmiendas aprobadas por el Senado”; según el artículo 79 el proyecto es nuevamente enviado al Senado que en un plazo de quince días debe decidir si acepta el proyecto enmendado o lo enmienda nuevamente, en este último caso la Cámara de Representantes se pronunciará de modo definitivo bien aprobando, bien rechazando el proyecto de ley.

En otros casos el predominio de la Asamblea Nacional se establece en la Constitución francesa de 1958, en su artículo 45, que dispone que si a consecuencia de un desacuerdo entre aquélla y el Senado un proyecto o proposición de ley no puede ser adoptado después de dos lecturas por cada Cámara o si el Gobierno declara su urgencia después de una sola lectura, el Primer Ministro estará facultado para convocar una Comisión Mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir. Este texto será sometido a ambas Cámaras sin que pueda admitirse ninguna enmienda sin la conformidad del Gobierno. Si la Comisión Mixta no llega a adoptar un texto común, o éste no es aprobado por las Cámaras, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que resuelva en última instancia. En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar, bien el texto elaborado por la Comisión Mixta, bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado.



novedad tan sólo relativa en nuestro Derecho histórico. Y ello porque en todos los casos en que la Constitución respondía a un modelo bicameral optó por la equiparación, casi completa, entre las dos Cámaras a la hora de aprobar las leyes, si bien establecía el predominio del Congreso en caso de discrepancias. No sigue el precedente de la Ley de 19 de julio de 1837 en el sentido de compensar el procedimiento legislativo mediante una Comisión Mixta paritaria que permita a ambas Cámaras discutir y resolver las diferencias surgidas.

### **2.2.2. Las Cortes bicamerales en las Constituciones históricas.**

El Parlamento configurado como Cortes bicamerales y la Monarquía vienen, pues, indisolublemente unidos desde el Estatuto Real de 1834. Tal es así que las principales constituciones bicamerales que nos precedieron, como fueron la de 1837, 1845 o 1869 tienen la denominación de “Constitución de la Monarquía española”. Lentamente la Corona va cediendo competencias y funciones a las Cortes en el lento transcurso de la Monarquía constitucional que habrá de desembocar en la Monarquía parlamentaria, pero no será hasta la de 1978, cuando se perfeccione la clásica separación de poderes y en particular, el papel moderador que desde la Jefatura del Estado debe desempeñar el Monarca. Es aquí, en este marco constitucional, en el que se recoja de manera expresa la necesidad de decisiones conjuntas de las Cámaras en relación a diversos aspectos que afectan a la Corona.

En las Cortes bicamerales de los diferentes periodos constitucionales, hay escasos ejemplos de sesiones conjuntas, más allá de las de carácter solemne que presidía el

---

Por su parte, el sistema establecido en los artículos 76 a 78 en la Ley Fundamental de Bonn, partiendo de que no es preciso el concurso de ambas Cámaras en todos los tipos de leyes, prevé que los proyectos o proposiciones de ley se sometan primero al Consejo Federal (Bundesrat), después son trasladadas a la Dieta Federal (Bundestag). Este podrá manifestar su conformidad o pedir que se convoque una Comisión Mixta para el estudio en común de las propuestas. Cuando no se requiera la aprobación del Consejo General para una ley, éste podrá, sin embargo, oponer su veto dentro de un plazo de dos semanas. Si dicho veto se aprobó por mayoría simple la Dieta podrá levantarlo con la misma mayoría de los diputados de la Cámara; si se hubiese acordado el veto por una mayoría, de por lo menos dos tercios, el levantamiento del veto requerirá también mayoría de dos tercios, que suponga, por lo menos, la mayoría de diputados de la Dieta. *Véase: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=90&tipo=2>*

Monarca. Sin embargo, ya hemos tenido ocasión de referir, y lo analizaremos con más detenimiento, un precedente legal en el que se regula la necesidad de sesión conjunta para una decisión regia. Es en la Ley de 19 de julio de 1837 que se aprueba vigente ya la Constitución de 1837; norma que se complementa, como antecedente, con el proyecto de ley de 1 de junio de 1840 sobre comunicaciones de los Cuerpos Colegisladores entre sí y con el Gobierno.

Más allá de estos precedentes legislativos, en las Constituciones bicamerales no encontramos referencia expresa a la necesidad de una norma que regule decisiones concretas que deban ser adoptadas por las dos Cámaras en sesión conjunta; más aún, la mayoría de los textos constitucionales insisten en que las Cámaras deberán reunirse siempre por separado.

Sí encontramos en las Constituciones la previsión sobre los Reglamentos parlamentarios. Será el Estatuto Real de 1834 el que establezca que el Reglamento de las Cortes habrá de determinar las relaciones de uno y otro Estamento, ya entre sí, ya con el Gobierno. Los Reglamentos de las Cámaras establecen el orden y método de trabajo de cada una de las Cámaras que integran el Parlamento. Reglamentos que serán aprobados por cada una de las Cámaras.

La competencia para la aprobación del Reglamento parlamentario permite valorar el mayor o menor grado de predominio de un poder u otro dentro del sistema constitucional<sup>37</sup>. Así, en todas aquellas Constituciones que cercenan la autonomía parlamentaria el Gobierno interviene en mayor o menor grado en la elaboración del

---

<sup>37</sup> Los Reglamentos de las Cámaras en el constitucionalismo histórico:

- Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes, de 27 de noviembre de 1810.
- Reglamento aprobado al amparo de la Constitución doceañista, el 4 de septiembre de 1813.
- Reglamento del Gobierno Interior de Cortes y su Edificio, de 29 de junio de 1821.
- Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834.
- Reglamento Interior del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847.
- Reglamento Provisional de las Cortes Españolas, de 5 de enero de 1943.
- Reglamento de las Cortes Españolas, de 26 de diciembre de 1957.
- Reglamento de las Cortes Españolas, de 15 de noviembre de 1971.
- Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el 13 de octubre de 1977.

Reglamento parlamentario. En este contexto histórico, Pérez Serrano afirma que se ha podido decir de los Reglamentos, con razón, lo siguiente:

“El reconocimiento o no de los partidos políticos, y aun la hegemonía de sus comités, el sistema de Comisiones permanentes o especiales, la realidad o anulación de la iniciativa parlamentaria, la publicidad de los debates, la reducción arbitraria del período legal de sesiones, la vulneración de criterios básicos en punto al quorum y la esterilidad o eficiencia del derecho de petición están entregados al criterio que prevalezca en el Reglamento de la Cámara. Y no cabiendo acción jurídica contra él, sin esfuerzo se comprende que en ocasiones pueda impunemente no sólo completar la Constitución, sino llegar incluso a derogarla”.<sup>38</sup>

En lo que al trabajo interesa, y dado que los constituyentes del setenta y ocho tuvieron muy presente nuestro constitucionalismo histórico, procederemos al análisis de cada Constitución española de parlamento bicameral, sus funciones en relación a la Corona y, en particular, cualquier referencia a sesiones conjuntas o Comisiones mixtas entre ambas Cámaras.

#### **2.2.2.1. *El Estatuto Real de 1834.***

La primera Constitución española que instauraba un sistema bicameral, volverían las Cortes a ser unicamerales con la Constitución de 1931, se basa en el principio de soberanía compartida por el Rey y las Cortes. En el Estatuto Real se encuentra el principio del régimen parlamentarista en España.

Para Tomás Villarroya el Estatuto Real presenta tres caracteres fundamentales: es una Constitución otorgada por el Monarca; es breve e incompleta; y es una Constitución flexible en cuanto que no establece procedimiento alguno de reforma.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1984, pág. 774.

<sup>39</sup> TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo...*, *op. cit.*, pág. 33.

Para Pro Ruiz, “el Estatuto Real es una pieza dudosa de la historia constitucional española”. Señala este autor que “es una de esas piezas cuya inclusión en el elenco de las Constituciones históricas españolas no resulta evidente ... por su carácter dudosamente constitucional; su principal valor fue el de iniciar la transición hacia un régimen de monarquía constitucional, que sólo quedaría institucionalizado en 1837”<sup>40</sup>. El objetivo formal del Estatuto, según expuso el Consejo de Ministros, era dotar de mayor “firmeza y esplendor al Trono” y labrar “la suerte futura de la Nación”. En la práctica, como ha señalado Tomás Villarroya, se trataba de un texto más ambiguo desde el punto de vista jurídico-constitucional, mucho más cerca de una convocatoria de Cortes, graciosamente concedida por la Corona, que de la Carta otorgada por Luis XVIII a los franceses en 1814 con la que frecuentemente se ha comparado.<sup>41</sup>

El Estatuto Real, que contenía cincuenta artículos, dedicaba básicamente su articulado a la regulación de las Cortes. Un bicameralismo perfecto en el que las Cortes Generales –artículo 2- se componen de dos Estamentos: el de Próceres del reino y el de Procuradores del reino o Cámara Baja. Estas Cortes bicamerales estaban a medio camino entre una asamblea consultiva y lo que se conoce como asamblea legislativo o Parlamento moderno.

El Rey es la figura eje del sistema, lo que hace que las funciones de estas Cortes bicamerales sean escasas y siempre intervenidas por el Monarca, tal es así que ninguna de las Cámaras tenía iniciativa legislativa al pertenecer esta al Rey, aunque las deliberaciones y el carácter público de las sesiones dotaron a las Cámaras de un papel importante en los textos legislativos aprobados.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>PRO RUIZ, J.: op. cit., pág. 17.

<sup>41</sup> TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, pág. 84.

<sup>42</sup> María Cristina, tras la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833 es nombrada Reina Gobernadora. “El 29 de septiembre de 1833, a las cuatro de la tarde, murió Fernando VII. Inmediatamente Isabel II fue proclamada Reina y estalló una guerra civil que, durante seis años, mantuvo sus derechos al trono pendientes de la suerte de las armas y de la pericia política de su madre”. BURDIEL, I.: op. cit., pág. 33.

En lo que más nos puede interesar, las sesiones conjuntas de las Cámaras, el Estatuto Real de 1834 puede inducir a confusión a la vista de sus preceptos. Utiliza el término *Cortes* para referirse a las Cámaras y es a las Cortes como tal a las que atribuye funciones concretas. Tal es así que el artículo 20 prevé la existencia de un Reglamento de las Cortes: “El Reglamento de las Cortes determinará la forma y las reglas que hayan de observarse para la presentación y examen de los poderes”. Sin embargo, no hay dudas de que cada Cámara contaba con su propio Reglamento y con autonomía funcional.

Bajo el mismo título que prevé el Reglamento de las Cortes, el artículo 23 determina que “el reglamento prefijará todo lo concerniente al régimen interior y al modo de deliberar del Estatuto de Procuradores del reino”. A su vez, el artículo 11, respecto de la otra Cámara, establece que “el reglamento determinará todo lo concerniente al modo de deliberar del Estatuto de Próceres del reino”. El artículo 12 dispone que “el Rey elegirá de entre los Próceres del Reino, cada vez que se congreguen las Cortes, a los que hayan de ejercer durante aquella reunión los cargos de Presidente y Vicepresidente de dicho Estamento”.

La importancia del Reglamento parlamentario fue destacada por la prensa avanzada en la época del Estatuto Real, en vísperas de la publicación de los Reglamentos del Estamento de Próceres y del de Procuradores del Reino con estas palabras: “La importancia de un Reglamento de Cortes es más extraordinaria de lo que comúnmente parece. Un reglamento interior puede neutralizar, debilitar y aun destruir los fundamentos del Estatuto Real”.<sup>43</sup>

La Reina Gobernadora, previo dictamen del Consejo de Gobierno y del Consejo de Ministros, aprobó el 15 de julio de 1834 los Reglamentos del Estamento de Próceres y del de Procuradores del Reino. Tal intervencionismo no gustó al Estamento de Procuradores, por lo que a lo largo de la vida del Estatuto se formularon dos peticiones en el sentido de recabar para sí esta competencia de autonormación, si bien nunca fue atendida. Existían constantes interferencias del Rey en el funcionamiento de las Cortes, circunstancia que

---

<sup>43</sup>Así lo recoge GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *op. cit.*, pág. 57. Véase también a TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político ...*, *op. cit.*, pág. 315.

impedía que pudiera hablarse de la vigencia efectiva del principio de autonomía parlamentaria.

No hay por tanto previsión expresa sobre sesiones conjuntas, al contrario, la norma determina que “siempre que se convoquen Cortes, se convocarán a un mismo tiempo a uno y otro Estamento” (artículo 45) o que “cada Estamento celebrará sus sesiones en recintos separados” (artículo 47).

Sin embargo el artículo 50, último del Estatuto Real de 1834, también se refiere al Reglamento de las Cortes. Este precepto establecía que “el Reglamento de las Cortes determinará las relaciones de uno y otro Estamento, ya recíprocamente entre sí, ya respecto del Gobierno”. Dicho artículo debe ser puesto en relación, en particular, con los artículos 28 y 29, que no llegaron a ser aplicados: “... igualmente se convocarán las Cortes Generales del Reino ... cuando el príncipe o princesa que haya heredado la Corona, sea menor de edad” (artículo 28); “en el caso expresado en el artículo precedente, los guardadores del Rey niño jurarán en las Cortes velar lealmente en la custodia del príncipe, y no violar las leyes del Estado, recibiendo de los próceres y de los procuradores del reino el debido juramento de fidelidad y obediencia” (artículo 29).

Se trataría de un primer ejemplo de sesiones conjuntas, pero no hemos podido confirmar una decisión adoptada de esta manera. No creemos que haya dudas en que, al menos el juramento al que se refiere el precepto, se debería hacer ante las Cortes en sesión conjunta. La posterior constatación de la existencia de Comisiones mixtas refuerza esta idea.

Por Real Decreto de 15 de julio de 1834 se aprobó el Reglamento del Estamento de Procuradores<sup>44</sup>. En esta norma se prevé, en el apartado dedicado a la “sesión regia”, una sesión conjunta de naturaleza solemne: “Cuando para un acto solemne se reúnan los dos Estamentos en un recinto, se colocarán los Próceres a la derecha y los Procuradores a la izquierda del Trono”. También el Reglamento dedica un apartado a las “relaciones entre

---

<sup>44</sup>PONS Y UMBERT, A.: *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones Españolas*, Congreso de los Diputados, Textos Parlamentarios Clásicos, Madrid, 1992, págs. 160-166.

uno y otro Estamento”. No existen acuerdos que requieran la concurrencia de ambas Cámaras hasta la previsión hecha en su artículo 122 de que deba crearse una Comisión Mixta dentro del procedimiento legislativo: “Cuando el Estamento de Procuradores altere o modifique una propuesta o proyecto de ley que haya sido ya aprobado por el Estamento de Próceres, los presidentes de uno y otro nombrarán, cada uno por su parte, cinco individuos de su Estamento respectivo, a fin de que, formando una Comisión Mixta, examine el modo de conciliar, si es posible, la opinión de uno y otro Estamento”.

El 24 de julio de 1834 se produce la apertura de las Cortes por parte de la Reina María Cristina en el Estamento de Próceres en sesión conjunta con el de Procuradores. En el solemne acto también la Reina Gobernadora prestó juramento a la Constitución. Así se recoge en el Diario de Sesiones: “Reunidos ambos Estamentos, y acompañada S. M. la Reina Gobernadora y S. A. el serenísimo Sr. Infante D. Francisco de Paula Antonio de las respectivas Diputaciones, ocupa el sólio y lee el discurso de apertura. Acto continuo prestan juramento S. M. la Reina y el Sermo. Sr. Infante D. Francisco, y después todos los demás Srs. Próceres y Procuradores presentes. El Sr. Presidente del Consejo de Ministros declara instaladas las Cortes generales del Reino. S. M. la Reina y S. A. salen del Salón con igual acompañamiento, y se declara concluida la sesión”.<sup>45</sup>

Con el alcance o importancia que queramos darle, el hecho cierto es que ya en los albores del constitucionalismo bicameral español las Cortes se reúnen en sesión conjunta de sus Cámaras, ya sean sus Plenos en sesiones solemnes donde la presencia del Monarca era imprescindible o mediante Comisiones Mixtas.

#### ***2.2.2.2. La Constitución de la Monarquía de 1837.***

Estamos ante una Constitución que, como entiende Pérez Prendes, supone la consolidación definitiva del régimen constitucional en España, porque a partir de él, las

---

<sup>45</sup> Apéndice al núm. 3 del Diario de Sesiones de Cortes, Estamento de Procuradores, 24 de julio de 1834.

fuerzas políticas establecerán regímenes diferentes pero siempre dentro del sistema constitucional.<sup>46</sup>

Los nuevos tiempos, y un nuevo tipo de liberalismo, trajeron consigo la Constitución de 1837, planteada como una transacción entre ese liberalismo reformulado y la Corona, en el sentido avanzado de otras monarquías constitucionales europeas como la francesa o la belga<sup>47</sup>. Para Burdiel, “el viejo lenguaje de los derechos naturales –con su implicación de un ejercicio potencialmente universal de los derechos políticos– dejaba así paso a la consolidación hegemónica del discurso de la capacidad y de la idea de soberanía compartida entre las Cortes y el Rey; que en la nueva Constitución relegaba (pero también deslizaba) el dogma de la soberanía nacional al preámbulo.”<sup>48</sup>

Hay en esta Constitución unos elementos novedosos que han perdurado hasta la actual monarquía democrática, como pone de manifiesto Pro Ruiz:

“Al final de aquel proceso constituyente, que se mantuvo abierto desde 1833 hasta 1837, el texto resultante insertaba a España en el bloque de monarquías constitucionales que dominaba la Europa occidental, homologando el sistema político del país con regímenes como los de Francia, Bélgica y Portugal. La Constitución de 1837 reviste una importancia crucial por la doble ruptura que entraña: por un lado, el abandono definitivo del absolutismo monárquico, al arraigar en España el constitucionalismo liberal; y por otro, la ruptura con el modelo de monarquía parlamentaria de 1812, inaugurando un nuevo modelo de monarquía constitucional que se mantendría vigente durante casi un siglo. En este nuevo modelo, la Corona comparte el poder legislativo con unas Cortes bicamerales, de manera que, teóricamente, mantiene su poder de veto sobre la leyes; en la práctica, sin embargo, la Corona no se confrontaría directamente con la

---

<sup>46</sup> Véase a PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, J. M.: “Sobre Constituciones y revoluciones burguesas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983, pág. 84.

<sup>47</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: “La Constitución española de 1837. Una Constitución transaccional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983, págs. 95-106.

<sup>48</sup> BURDIEL, I.: op. cit., pág. 49.



representación electiva de la nación, sino a través de la Cámara Alta, cámara conservadora destinada a frenar las propuestas más audaces de la cámara popular ... Las Constituciones de 1845, 1868 y 1876 cambiarían las formulaciones concretas de aquel modelo, pero manteniendo los rasgos esenciales del régimen definido en 1837. Es más: en 1837 tomaron carta de naturaleza algunos elementos que han perdurado hasta la actual monarquía democrática, tal como viene definida por la Constitución de 1978. Entre estos elementos novedosos y perdurables que caracterizan a la Constitución de 1837 cabe destacar la idea misma de una Constitución breve y flexible, en la que se definen instituciones y se sientan principios generales, pero dejando que sea el desarrollo legislativo posterior el que fije los detalles tan importantes como el sistema electoral, la organización de ayuntamientos y diputaciones, la administración de justicia, etc. Se establece una división de poderes clásica, que se manifiesta en el juego de equilibrios entre ejecutivo y legislativo, así como en la denominación que se otorgó al Título X: Del poder judicial. El bicameralismo, aunque apuntado ya en el Estatuto Real, aparece ahora por primera vez en una Constitución; y adoptan las cámaras sus nombres definitivos de Senado y Congreso de los Diputados.”<sup>49</sup>

La Constitución “progresista”, así adjetivada por la doctrina, promulgada el 18 de junio de 1837, establece un parlamento bicameral, criterio que define el ideario moderantista<sup>50</sup>. Las Cortes aparecen con una denominación que ha perdurado hasta la actualidad. El artículo 13 establece que “las Cortes se componen de dos cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados”.

Sánchez Agesta describe la discusión sobre la denominación de cada Cámara en estos términos:

---

<sup>49</sup> PRO RUIZ, J.: op. cit., pág. 112.

<sup>50</sup> La promulgación de la Constitución se hizo mediante “Real Decreto de Promulgación añadido por la Reina Gobernadora a continuación de la Constitución de fecha 18 de junio de 1837”. Véase, *Constitución de la Monarquía española, promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837; impresa de orden de S. M. la Reina Gobernadora*, Imprenta Nacional, Madrid, 1837, pág. 25.

“El primero de dichos nombres, Congreso de los Diputados, fue aceptado sin discusión porque el uso político de designar la Cámara, aun en las Cortes de Cádiz como *congreso* hacía el término familiar. En cambio, fue más discutida la denominación de Senado. Muchos diputados buscaban un natural paralelismo entre ambos nombres; y así hubo quien propuso que se las llamara simplemente Cámaras de los Diputados y Cámara de los Senadores y quien arguyó que denominando simplemente Senado a la segunda Cámara, la primera debería llamarse también simplemente *Diputación*. Las denominaciones del Estatuto se rechazaron como nefandas, sin duda por trazar una clara diferencia, tanto más necesaria cuanto que realmente se estaba aceptando uno de sus principios. Ni la palabra *estamento* ni la adaptación *Cámara de próceres*, que parecía sugerir una cámara privilegiada, nobiliaria, se escucharon con paciencia. Sin pena ni gloria, *sin otra razón que la de no hallar otro término más adecuado* (se propuso incluso que se llamara con un falso casticismo *Cámara de prohombres*), *pasó el término Senado, que a nadie gustaba*, pero pasó con la fortuna histórica conocida que lo mantuvo en todas las constituciones del siglo XIX”.<sup>51</sup>

Hay preceptos en esta Constitución que inducen a pensar que podían las Cortes reunirse en sesión conjunta. Así, el artículo 27 establecía “que si el Rey dejare de reunir algún año las Cortes antes del 1 de diciembre, se juntarán precisamente ese día...”. Sin embargo el artículo 34 excluye dicha posibilidad, en lo que a decisiones conjuntas se refiere, al establecer expresamente que “los Cuerpos Colegisladores no pueden deliberar juntos ni en presencia del Rey”.

El Congreso de los Diputados nombra su Presidente, pero será el Rey el que nombre para cada legislatura, de entre los senadores, al Presidente del Senado. A su vez, cada Cámara contará con su propio Reglamento. El artículo 29 establece: “Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior y examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que lo componen”.

---

<sup>51</sup>SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo ...*, op. cit., pág. 270.

Bajo la denominación de Reglamento para el gobierno interior de las Cortes estuvo vigente el de 20 de junio de 1821, que vino a reformar el de 1813<sup>52</sup>. A pesar de la denominación, esta reglamentación es exclusiva del Congreso de los Diputados y no hay referencias expresas a sesiones conjuntas con el Senado, limitándose su contenido a cuestiones organizativas.

El artículo 40 de la Constitución atribuye a las Cortes como tales, además de la potestad legislativa, una serie de facultades relativas a la Corona. No establece el precepto si las Cortes decidirán por separado o en sesión conjunta. Lo cierto es que estas competencias, como veremos atribuidas a las Cortes en sesión conjunta por la Ley de 19 de julio de 1837, son muy similares a las que atribuye nuestra vigente Constitución a las Cortes Generales. Determina este artículo 40, como facultades de las Cortes:

- “1. Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona, y a la Regencia o Regente del Reino, el juramento de guardar la Constitución y las leyes.
2. Resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión a la Corona.
3. Elegir Regente o Regencia del Reino y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución.
4. Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado”.

La Constitución de 1837 no hace previsión expresa sobre las sesiones conjuntas, más allá de la interpretación que hagamos en ese sentido de las previstas por el artículo 40 citado. De hecho la Reina Gobernadora prestó juramento ante el Congreso de los Diputados, y no, como en 1834, ante ambos Estamentos<sup>53</sup>. Sin embargo, un mes después

---

<sup>52</sup>PONS Y UMBERT, A.: op. cit., pág. 299.

<sup>53</sup>Dicho juramento no se produce en sesión conjunta de las Cortes como comprobamos en la Sesión regia de juramento de la Constitución de 18 de junio de 1837: “*Reunidos en el salón de sesiones los Sres. Diputados convocados desde la última ordinaria, y ocupadas las tribunas por el cuerpo diplomático extranjero...*” Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes, vol. 6, núm. 228, págs. 4123-4127.

de promulgarse la Constitución, se aprobó la Ley de 19 de julio de 1837 sobre prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de los Diputados, también conocida como “Ley de relaciones de los Cuerpos Colegisladores”<sup>54</sup>. Este será el más claro y casi único precedente semejable al Reglamento de las Cortes Generales previsto por la Constitución española de 1978. No sólo regula o prevé aquellas sesiones conjuntas relativas a decisiones relativas a la Corona, sino que también, en el ámbito de la potestad legislativa, viene a establecer una comisión de naturaleza paritaria, claro símil, por cierto, de lo previsto en nuestra Constitución vigente. Esta norma, respetando la prohibición constitucional de deliberar juntas ambas Cámaras, establece supuestos tasados de reuniones conjuntas.

La Ley de 19 de julio de 1837 regula en sus artículos 1 a 6 las sesiones conjuntas de ambas Cámaras. El resto de los preceptos los dedica al procedimiento legislativo en el Congreso y en el Senado; el último artículo de la Ley es el relativo al presupuesto que aprueba de forma independiente cada Cámara. Analicemos el contenido de esta ley.

En su artículo primero, la ley establece el principio general, previsto por la Constitución, de la imposibilidad de que el Senado y el Congreso de los Diputados puedan reunirse en un solo cuerpo. Pero a continuación establece las excepciones y con ello las primeras competencias que se atribuyen, de manera expresa, a las Cámaras en sesión conjunta, en la historia de nuestro bicameralismo. Establece el artículo 1º de la Ley de 1837: “El Senado y el Congreso de los Diputados no podrán reunirse en un solo cuerpo sino para los actos de abrir las Cortes; de cerrar sus sesiones cuando el Rey o los Regentes lo hagan personalmente; de recibir el juramento al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia; de elegir ésta, y de nombrar tutor del Rey menor.”

---

<sup>54</sup> Se publicó en la Gaceta de Madrid, núm. 965 de 25 de julio de 1837, pág.1. Fue sancionada por la Reina Gobernadora el 19 de julio en los siguientes términos: *Doña ISABEL II por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía Española, REINA de las Españas, y durante su menor edad la REINA Viuda Doña María Cristina de Borbón, su augusta Madre, como Gobernadora del Reino, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente ...*

La ley contiene las reglas para la convocatoria y celebración de estas sesiones. Así, su artículo segundo, dispone que el Rey, o quién ejerza su autoridad, señalará el día, la hora y el lugar en que se ha de verificar la reunión de los cuerpos colegisladores.

No se atribuye la presidencia de las sesiones conjuntas al Presidente de una de las Cámaras, sino que se opta por la fórmula del de mayor edad. Lo establece el artículo tercero mediante la siguiente fórmula: “Cuando los Senadores y Diputados se reúnan en un solo cuerpo, será este presidido por el Presidente que tenga más edad, de cualquiera de los dos cuerpos colegisladores; y servirán de Secretarios, de entre los que lo sean de los mismos, los cuatro que tengan menos edad.”

En la Sala de Plenos, cuando se trate de sesiones conjuntas, dispone el artículo cuarto de la Ley, que los Senadores y Diputados tomarán asiento indistintamente sin ninguna preferencia, y darán su voto por el orden que estuvieren sentados.

Se evidencia la importancia del nombramiento de Regente en sesión conjunta con la exigencia de un quorum de presencia. Es el artículo quinto el que establece que “para nombrar Regente o Regencia del reino y tutor del Rey menor, se requiere la presencia de la mitad más uno de los individuos que componen cada uno de los cuerpos colegisladores”. Estas votaciones, determina el artículo sexto, “se harán a pluralidad absoluta de votos, secretamente y por papeletas que se leerán en alta voz al tiempo de hacer el escrutinio”.

Merece resaltar cómo la Ley de 19 de julio de 1837 también prevé una Comisión paritaria o mixta entre Congreso y Senado en su artículo 10, en particular para el procedimiento legislativo. Dicho precepto establecía lo siguiente:

“Si uno de los cuerpos colegisladores modificare o desaprobare solo en alguna de sus partes un proyecto de ley aprobado ya en el otro cuerpo colegislador se formará una comisión compuesta de igual número de Senadores y Diputados para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones. El dictamen de esta comisión se discutirá sin alteración ninguna por el Senado y el Congreso; y si fuese admitido por los dos, quedará aprobado el proyecto de ley”.

Es importante reseñar en este punto cómo en la Constitución española de 1869 se mantiene esta fórmula para conciliar los desacuerdos. Así, su artículo 69 establece, en el ámbito de las competencias legislativas de las Cortes, que en caso de desacuerdo “se procederá con arreglo a ley que fija sus relaciones”. A priori, y sin otra comprobación, esta previsión hace pensar que la Ley de 19 de julio de 1837 seguía vigente. Y efectivamente, en la Gaceta de Madrid de 14 de junio de 1870 hay una referencia expresa a la vigencia de dicha ley. El artículo 10 de la Ley para la elección del Rey de 1870 establece lo siguiente: “Si la elección del Rey se tuviera que verificar por Cortes conjuntas de Congreso y Senado se procederá en lo que no se halle dispuesto en la presente ley con arreglo a lo prevenido en la de 19 de julio de 1837 sobre relaciones entre los Cuerpos Colegisladores”<sup>55</sup>. Perviven las sesiones conjuntas en la Constitución de 1869 mediante las Comisiones Mixtas.

La Ley de 19 de julio de 1837 sobre prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de los Diputados se completa con un interesante proyecto de ley que finalmente no vio la luz. Se trata de un precedente claro y casi único de regulación específica, mediante una norma, de las sesiones conjuntas de las dos Cámaras. La Ley sobre comunicaciones de los Cuerpos Colegisladores entre sí y con el Gobierno, fue aprobada por el Senado el 1 de junio de 1840, pero el trámite en el Congreso de los Diputados no llegó a concluir por la disolución de la legislatura. Dicha circunstancias, y el que no entrara en vigor, no quita la importancia de este precedente legal en la regulación de sesiones conjuntas<sup>56</sup>. En el Diario de Sesiones de las Cortes se da cuenta de que este proyecto de ley quedó pendiente de tramitarse en el Senado por finalización de la legislatura y se acuerda retomarlo<sup>57</sup>. Previa a su aprobación, en el Diario de Sesiones número 49, consta la deliberación y votación de las enmiendas presentadas al proyecto.

Esta ley finalmente no aprobada, no sólo establece los supuestos de sesiones conjuntas, sino que, como si de un Reglamento parlamentario se tratara, regula cómo

---

<sup>55</sup>Gaceta de Madrid núm. 162 de 11 de junio de 1870, pág.1.

<sup>56</sup> Diario de Sesiones de las Cortes –Senado–, núm. 49 de 1 de junio de 1840.

<sup>57</sup> Diario de Sesiones de las Cortes –Senado–, núm. 4, de 24 de febrero de 1840.

deben proceder las Cámaras y sus miembros en dichas sesiones. Esta norma, que quedaría finalmente en un proyecto de ley inconcluso, aborda en sus diferentes títulos, entre otras cuestiones, las reglas para abrir y cerrar las Cortes, cómo debe prestar juramento a la Constitución el Rey, Regente o Regencia del Reino, la asistencia de los Ministros y Comisarios Regios a las sesiones de las Cortes, la presentación, discusión y aprobación de las leyes o su sanción y promulgación. Su contenido no era exclusivo de las sesiones conjuntas dado que abordaba también reglas internas de cada Cámara en competencias como la legislativa.

Esta iniciativa legislativa tiene el suficiente interés como para reseñar alguna de las cuestiones que regula. Así, en el ámbito más simbólico, el artículo 22 establece cómo se tomará asiento en las sesiones conjuntas: “El Regente o Regencia y el Presidente de las Cortes se sentarán, y en seguida los Senadores y Diputados, y después los concurrentes”. O el artículo 27: “Pronunciadas estas palabras por el Presidente (*el Congreso ha oído la resolución de S.M. con la veneración que debe, y queda disuelto*), se retirarán los Senadores y Diputados, y no podrán tratar ni deliberar sobre asunto alguno, aunque sea de gobierno interior. Todo lo que acordaren será nulo”. Mayor importancia como referente tiene por ejemplo la decisión relativa a la elección de Regente, Tutor o Regencia. Así, en esta cuestión de imposibilidad del Rey o vacante de la Corona, el artículo 89 establece una particular forma de deliberar ambas cámaras: “Siempre que los dos Cuerpos Colegisladores se hallen reunidos, sus sesiones serán públicas. Si tuvieran que deliberar para adoptar alguna resolución común, lo harán separadamente, y juntos después darán su voto los Senadores y Diputados por el orden en que estuvieren sentados”. “Para nombrar Regente o Regencia del Reino y Tutor del Rey menor, la votación será secreta y por papeletas ... concurrirán a este acto la mitad más uno a lo menos de los individuos de cada Cuerpo Colegislador, y ninguno podrá abstenerse de votar. En el caso de empate se repetirá la votación, y si resultase lo mismo decidirá la suerte” (artículos 90 y 91).

El 10 de octubre de 1844 se celebró *sesión regia de apertura de las Cortes* en presencia de la Reina Isabel II y con la asistencia de Diputados y Senadores. Referencia así el Diario de Sesiones el discurso de apertura de la Reina Isabel II:

“El Sr. Presidente del Consejo de Ministros después de besar la mano a S. M., tuvo la honra de entregarle el discurso de apertura de las Cortes, retirándose inmediatamente a su sitio. Su Majestad se dignó leerlo, y el tenor del mismo es como sigue: SEÑORES SENADORES Y DIPUTADOS: no podía celebrar mejor mi cumpleaños que congregando para este fausto día las Cortes del Reino, y rodeándome de los elegidos de la Nación ...”.<sup>58</sup>

### **2.2.2.3. Constitución de la Monarquía española de 1845.**

La Reina Gobernadora, María Cristina, abdicó el 12 de octubre de 1840. La Regencia fue asumida por el general Espartero que también abandonó el cargo. El Gobierno de Joaquín M<sup>a</sup> López, en contra de lo previsto por el artículo 56 de la aún vigente Constitución de 1837, proclamó la mayoría de edad de Isabel II.<sup>59</sup>

La Constitución de 1845, señala Burdiel, siempre le pareció demasiado avanzada, demasiado liberal, a la cultura política de la Corte y de la familia real. De hecho, refiere Burdiel, “su planteamiento político siempre estuvo más cerca de aquella corriente autoritaria y conservadora que, en ocasiones, resultaba difícil de diferenciar del absolutismo más o menos reformista”<sup>60</sup> En la defensa ante las Cortes del punto de vista monárquico se manifestó, sin ambages, que el Congreso y el Senado no eran poderes, “porque el poder no tiene plural, son instituciones que limitan el poder, porque limitan la acción que ejerce sobre el súbdito el único poder de la sociedad, es decir, el monarca”.<sup>61</sup>

La Constitución *moderada* de 1845, aprobada el 23 de mayo, coincide mayoritariamente la doctrina, es una reforma de la de 1837. En cualquier caso es

---

<sup>58</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 1 de 10 de octubre de 1844.

<sup>59</sup> El artículo 56 de la Constitución de 1837 determina que el “Rey es menor de edad hasta cumplir los catorce años”. El 8 de noviembre de 1843, con sólo trece años, Isabel II fue declarada mayor de edad.

<sup>60</sup> BURDIEL, I.: op. cit., pág. 187.

<sup>61</sup> Véase, para entender hasta qué punto la concepción de los realistas isabelinos acabó afectando a toda la práctica política de la Corona durante la Década Moderada, especialmente a partir de 1851, a MARCUELLO BENEDICTO, J. I.: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.



continuista, aunque tenga novedades como la sustitución del principio de soberanía nacional por el de soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, el fortalecimiento del poder de la Corona, la nueva configuración del Senado, o que las Cortes vieran disminuidos una serie de actos político-institucionales previstos en el texto de 1837.<sup>62</sup>

En lo que aquí nos interesa y por no reproducir las coincidencias con la Constitución de 1837, este texto es continuista en cuanto al bicameralismo perfecto, bajo la misma denominación de Congreso de los Diputados y Senado que llegará hasta la actualidad. Al igual que en la Constitución de 1837, el Rey nombra al Presidente y Vicepresidente del Senado “de entre los mismos Senadores y éste elige sus Secretarios”. Sin embargo, prevé que el Congreso nombre a su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios. Cada uno de los cuerpos colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior (artículo 28) y se adopta la misma fórmula de que “no pueden deliberar juntos ni en presencia del Rey” (artículo 33). Las cuestiones atribuidas a las Cortes no lo son en sesión conjunta, y en muchos de los supuestos lo son mediante una ley especial, como lo es en el caso de la abdicación del Monarca (artículo 46.3). El Trono ganó en autonomía respecto de las Cortes, con la postergación de la Regencia electiva y en materia de matrimonio regio. Si bien, como analiza Marcuello Benedicto, en la práctica, se instauró un régimen de “parlamentarismo negativo, donde los Gobiernos de la Corona, investidos discrecionalmente por ésta en uso de su exclusiva y libre prerrogativa, podían presumir tácitamente la confianza de las Cortes hasta que no hubiera prueba expresa en

---

<sup>62</sup>“Por encima de estas limitaciones, no puede olvidarse ni dejar de encarecerse que la Constitución de la Monarquía española de 23 de mayo de 1845 no solo estuvo llamada a presidir el reinado personal de Isabel II, sino que planteó las claves esenciales de un modelo político, el de la Monarquía constitucional de corte liberal-doctrinario, que sobreviviría a su estricta vigencia como ley fundamental, proyectándose más allá en el tiempo y reapareciendo en su plenitud, aunque corregido, en el sistema bien estable de la Restauración. Como tampoco puede olvidarse que en el entretanto, y bajo ella, se consolidó en la época isabelina nuestro Estado constitucional y el modelo de sociedad liberal, con sus particulares transacciones entre nuevas y antiguas concepciones políticas e intereses.” MARCUELLO BENEDICTO, J. I.: *La Constitución de 1845*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGU, M, Iustel, Madrid, 2010, pág. 81.

contrario, bien mediante el voto de censura, bien de una derrota en una cuestión de gabinete libremente suscitada por ellos mismos”.<sup>63</sup>

El Reglamento del Congreso de los Diputados lleva la fecha de 14 de febrero de 1838<sup>64</sup>. Regula el funcionamiento de la Cámara, nombramiento de su Presidente, Vicepresidentes, sesiones, deliberaciones, gobierno interior, etc., sin ninguna referencia a sesiones conjuntas con el Senado. Posteriormente se aprobaría el Reglamento de 5 de mayo de 1847 y el Reglamento de 1 de diciembre de 1854; por este último se rigieron las Cortes Constituyentes de 1869-1871. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867 rigió estando en vigor, restablecida, la Constitución de 1845. En ninguno de los textos examinados se encuentran referencias a sesiones conjuntas.

Por Real Decreto de 15 de septiembre de 1856 se aprobó “Acta Adicional a la Constitución de la Monarquía española de 1845”. Regulaba diversas materias que complementaban o desarrollaban determinados preceptos de la Constitución, como la ley anual de presupuestos o la ampliación de los supuestos en los que el Rey tiene que ser autorizado por una ley especial. Ninguna referencia expresa a sesiones conjuntas. Esta disposición fue derogada por Real Decreto de 14 de octubre de 1856. Se motiva la derogación en que el “Acta Adicional altera y modifica la ley constitucional del Estado en materias de las más grave importancia”; se viene a reconocer que la Constitución sólo puede ser modificada o alterada con igual consentimiento y acuerdo que el seguido para su aprobación. Una verdadera reforma se produce mediante la Ley constitucional de reforma de 1857, Real Decreto de 17 de julio, especialmente respecto de la composición del Senado. En su artículo 28 *in fine* se prevé que “los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una ley”.

---

<sup>63</sup> MARCUELLO BENEDICTO, J. I.: “Gobierno y parlamentarización en el proceso político de la monarquía constitucional de Isabel II”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 130, octubre- diciembre, 2005, págs. 5-32.

<sup>64</sup> PONS Y UMBERT, A.: op. cit., pág. 425.

#### ***2.2.2.4. Constitución de la Monarquía española de 1869.***

La Constitución de 6 de junio de 1869 tiene un claro origen popular y está muy influenciada por la Constitución norteamericana y por la belga de 1831. Refiere Vera Santos: “Supuso el comienzo de la constitucionalización en España de una voluntad democratizadora. Revolucionaria en sus aspectos de reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades públicas ilegislables y abiertas a nuevas incorporaciones dogmáticas; revolucionaria en el ámbito político, tanto participativo (apostando por un sufragio universal básico para tal avance liberal radical), como institucional (el pueblo elige al Rey, al que dota de competencias); revolucionaria en todos sus principios, la realidad política e institucional pudo con ella, aunque lamentablemente no constituye por ello ninguna excepción en el constitucionalismo español”.<sup>65</sup>

Esta Constitución presenta como principales caracteres, junto a su rigidez, su sistematicidad y completud, con una extensión mayor a sus predecesoras consecuencia obligada del tránsito del moderantismo reinante hacia un liberalismo democrático. Esto último conllevó, inevitablemente, una reforma política e institucional del régimen vigente. Al final del periodo Isabelino, 1866, la Reina Isabel II había dilapidado toda la autoridad que tenía la Monarquía, entre otras razones, por su ligereza en el tratamiento de los asuntos públicos y su alejamiento de la realidad social. Refiere Burdiel que “en el entorno de la Isabel II se seguía considerando la revolución de 1868 como una revolución más; tan sólo cabía esperar de ella un período más o menos prolongado de anarquía que acabaría con el regreso de la Reina al trono”.<sup>66</sup>

Definidos los principios de la revolución, las Cortes debían concretarlo en una nueva norma suprema. Para Nicolás María Rivero, Presidente del Congreso, esta nueva Constitución completaría “el largo período constituyente que nuestros padres abrieron con

---

<sup>65</sup>. VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones ...*, op. cit., pág. 315.

<sup>66</sup> BURDIEL, I.: op. cit., pág. 813.

tanta gloria en las Cortes de Cádiz”<sup>67</sup>. El 11 de febrero de 1869, como estaba previsto en la norma electoral, las Cortes Constituyentes celebraron su primera sesión.<sup>68</sup>

El artículo 33 de la Constitución establecía que la forma de Gobierno de la Nación española era la Monarquía, “residiendo la soberanía esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes” (artículo 32). Se optó de nuevo por el bicameralismo basado en el mandato representativo<sup>69</sup>. Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, a saber: Senado y Congreso. Ambos Cuerpos son iguales en facultades, excepto en los casos previstos en la Constitución<sup>70</sup>. El Parlamento se debería reunir obligatoriamente todos los años, de manera simultánea, que no conjunta. Al respecto, como en textos constitucionales anteriores, “no podrá estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que lo esté también el otro, excepto en el caso en que el Senado se constituya en Tribunal” (artículo 46); tampoco pueden los Cuerpos Colegisladores “deliberar juntos ni en presencia del Rey” (artículo 47). Cada Cámara tiene ya la facultad de nombrar su respectivo Presidente y Vicepresidente. Cada uno de los Cuerpos colegisladores tendrá entre sus facultades la de aprobar su respectivo Reglamento para el gobierno interior (artículo 45).

El 6 de junio de 1871 decía Figuerola en el Senado, como Presidente de la Cámara Alta, en relación a la naturaleza del Reglamento parlamentario y el papel de la norma: “... estos Cuerpos (legislativos) han de tener una ley a que se sometan, (y) bueno fuera que esa ley no sea demasiado restrictiva para los Señores Senadores ... yo quiero que se respeten

---

<sup>67</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, núm. 1, pág. 3, “Sesión de apertura celebrada el 11 de febrero de 1869”.

<sup>68</sup> PÉREZ LEDESMA, M.: *La Constitución de 1869*, en la colección “Las Constituciones Españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M, Iustel, Tomo V, Madrid, 2010, págs. 35 y ss.

<sup>69</sup>Se pretendió introducir una enmienda a favor del bicameralismo. Así, la enmienda al artículo 38 establecía que *El poder legislativo reside en un solo Cuerpo: el Congreso de los Diputados*. Gallego Díaz defendió la enmienda basándose en el principio de la división de poderes; a su juicio, el equilibrio entre el poder legislativo y el monárquico se vería perturbado, en perjuicio del primero, si se procediese a su división en dos Cámaras, hecho este que motivaría su lógica pérdida de fuerza (Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Legislatura 1869-1971). Sin embargo la enmienda no fue tenida en cuenta a la hora de aprobar definitivamente el texto constitucional bicameral. PASTOR PARRES, A.: op. cit., pág. 185.

<sup>70</sup>Como por ejemplo la distinta competencia de cada Cámara en relación a la responsabilidad de los ministros (acusa el Congreso y juzga el Senado), o bien el carácter prevalente de la resolución del Congreso sobre la del Senado en materia de contribuciones, crédito público y fuerza militar.

los precedentes” (Diario de Sesiones del Senado de 6 de junio de 1871) Posteriormente, en la sesión de 18 de septiembre de 1872 afirmaba sobre la naturaleza del Reglamento parlamentario: “El Reglamento es la ley de las leyes, y debemos respetarle y darle ese gran ejemplo, porque así las leyes saldrán con todo el prestigio y vigor convenientes”.

En cuanto a la Corona no se atribuye a los Cuerpos Colegisladores en sesión conjunta ninguna competencia. La remisión que hace la Constitución de 1869 a las Cortes en lo referente a la sucesión de la Corona y de la Regencia del reino debe entenderse referida a la Cámara Baja, el Congreso.<sup>71</sup>

No prevé esta Constitución sesiones conjuntas de los Plenos de las Cámaras, pero sí, en el ámbito legislativo, a través de una Comisión de naturaleza mixta. Como ya vimos con la Ley de 19 de julio de 1837, existía la posibilidad de que las Cámaras llegaran a un acuerdo, mediante los mecanismos que establezca una ley específica, cuando no haya conformidad plena en las votaciones. Así, el artículo 49 de la Constitución establece: “Ningún proyecto podrá llegar a ser ley sin que antes sea votado en los dos Cuerpos Colegisladores. Si no hubiera absoluta conformidad entre ambos, se procederá con arreglo a la ley que fija sus relaciones”. En este momento, lo hemos analizado anteriormente, se consideraba vigente la Ley de 19 de julio de 1837 sobre relaciones entre los Cuerpos Colegisladores; recordemos que la Ley de 1 de junio de 1840 sobre comunicaciones de los dos Cuerpos Colegisladores entre sí y con el Gobierno no llegó a aprobarse.<sup>72</sup>

Sí encontramos ejemplos de sesiones conjuntas en la Ley de 1870 aprobada para regular la elección del Rey. Esta ley, que se remitía a la de 1837, establecía una sesión conjunta de las Cortes cuando “la elección del Rey se tuviera que verificar por Cortes conjuntas de Congreso y Senado” en cuyo caso “se procederá en lo que no se halle

---

<sup>71</sup>“*Reunidos en el salón de sesiones los Sres. Diputados...*”. Sesión extraordinaria de 18 de junio: juramento y discurso del Regente del Reino. Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes, nº 103, 18 de junio de 1869, págs. 2819-2820.

<sup>72</sup> La vigencia de la Ley de 1837 la encontramos en la alusión que a ella hace la Ley de 1870 para la elección del Rey cuando se refiere a sesiones conjuntas y remite a la Ley de 1837. También hacía referencia a dicha ley, en su artículo 77, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847.

dispuesto en la presente ley con arreglo a lo prevenido en la de 19 de julio de 1837 sobre relaciones entre Cuerpos Colegisladores”.

Otro ejemplo de sesión conjunta lo tenemos en la que sería la última sesión de este período constitucional. Un ejemplo ciertamente singular y que se produjo de la siguiente manera:

“Una vez leída la abdicación de Amadeo de Saboya ante el Congreso, Rivero, su Presidente, convocó a las dos Cámaras conjuntamente. Esto ocurría el 11 de febrero de 1873, el mismo día que se aprobaba por aplastante mayoría la asunción por parte de la Asamblea Nacional de todos los poderes, declarándose, por unas Cortes anteriormente monárquicas, la forma republicana de gobierno. Ese día 11 de febrero, con consta en el Diario de Sesiones del Senado, a las 15,30, “el Senado más los maceros” entraron en la sala de reuniones del Congreso de los Diputados, subiendo la Mesa del Senado a la Presidencia. El Presidente del Senado, Sr. Figuerola y Ballester, tomó la palabra y dijo: “Señor Presidente del Congreso de los Diputados, el Senado español en virtud del acuerdo que acaba de tomar y que consta en el mensaje que se habrá leído, viene a reunirse aquí a formar una sola Asamblea ante las necesidades de la Patria”.<sup>73</sup>

Con este acto finalizaba una etapa y comenzaba la Primera República. El poder constituyente se convierte en un poder absoluto, total y soberano, sin límites ni materiales ni en sus formas de ejecución. Se hizo caso omiso de la prohibición de la reunión conjunta de ambas Cámaras, de que la abdicación del Monarca debía autorizarse por ley o que se debía seguir el procedimiento de reforma para el establecimiento de la República.

En cualquier caso, se trata de un precedente inédito y ciertamente singular de sesión conjunta. Una sesión que no tenía cobertura constitucional, ni por supuesto cobertura reglamentaria y de la que no hemos podido conocer más detalles.

---

<sup>73</sup>Diario Sesiones del Senado de 11 de febrero de 1873.

### ***2.2.2.5. La Constitución de la Monarquía española de 1876.***

La Restauración, para Díaz del Corral, salva el dualismo abierto por el movimiento revolucionario. Se establece por primera vez un régimen político que constituye una verdadera empresa restauradora.<sup>74</sup> La Constitución de 1876 es el último texto de nuestra historia constitucional que recoge la doctrina apuntada en el Estatuto de 1834, asumida implícitamente en el texto de 1837 y expresamente en la Constitución de 1845, por la cual la potestad real y la representación nacional, lejos de contraponerse, se conjugan y completan entre sí.<sup>75</sup>

Los redactores del proyecto que dio lugar a la Constitución canovista de 1876 prestaron especial atención al Senado en el afán de acentuar su carácter moderador. Lo motivaron de la siguiente manera: “Las tres clases de senadores que ahora se establecen, de derecho propio, de nombramiento de la Corona y de elección, revisten a aquel elevado Cuerpo de la consistencia y de la flexibilidad que ha menester para resistir con firmeza toda suerte de invasiones y para facilitar el turno pacífico y regular de los partidos en el mando”.<sup>76</sup>

La Constitución de 30 de junio de 1876, la más longeva de entre todas las vigentes, establece un marco constitucional mínimo, no demasiado original y muy continuista, ya que se fundamenta en la tradición que le precede. La Constitución de 1869 se hallaba suspendida, pero formalmente estaba aún vigente. Será Antonio Cánovas del Castillo, jefe del conocido como partido alfonsino y valedor de Alfonso XII -Isabel II abdicó en su hijo el 25 de junio de 1870- el que intentó fundamentar la restauración de la Monarquía borbónica en un texto constitucional que no apareciese como fruto exclusivo de uno u otro partido, tal y como pretendían los que abogaban por la vuelta del régimen de 1845 o al texto de 1869.

---

<sup>74</sup> Véase la obra de DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, que reúne el pensamiento de Cánovas, en cuanto ideador de la Constitución de 1876.

<sup>75</sup> TAJADURA TEJADA, J.: “Constitución, Monarquía y Democracia”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 483.

<sup>76</sup> De la exposición de motivos que acompañaba al proyecto del Gobierno sobre la nueva constitución.

La Constitución de 1876 tuvo un proceso de elaboración largo y complejo. En dicha tramitación encontramos los trabajos de la Comisión Mixta Congreso y Senado encargada de emitir un dictamen sobre la propuesta de reforma del Título III del proyecto constitucional<sup>77</sup>. Precisamente este Título, *Del Senado*, suscitó un amplio debate (como ya hemos anticipado) que llegó, con la aprobación del texto, a considerar instaurado un nuevo bicameralismo. Que hubiese dos Cámaras era en 1876 asunto aceptado. La necesidad de salvaguardar los intereses conservadores de la sociedad y la conveniencia de la doble lectura de las leyes con el propósito de perfeccionarlas técnicamente y de adecuarlas mejor a los diversos intereses sociales, fueron los principales argumentos que esgrimió la mayor parte de los Diputados y Senadores que intervinieron en el debate constitucional para justificar la estructura bicameral de las nuevas Cortes.<sup>78</sup>

Pocas novedades, en lo que a nuestro trabajo interesa, encontramos en esta Constitución, aunque vuelven a figurar a encontrar órganos de naturaleza mixta. Estamos ante un Parlamento bicameral en el que las Cortes participan con el Rey de la iniciativa legislativa. Su artículo 18 establece que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”. Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso (artículo 19). Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior, y examina así las calidades de los individuos que le componen, como la legalidad de su elección. Si bien ambas Cámaras gozan de potestades autonormativas, el Senado no puede nombrar a su Presidente y Vicepresidentes, lo hará el Rey, según dispone el artículo 36. No hay previsión alguna de sesiones conjuntas; se vuelve a la fórmula de imposibilitar, en su artículo 38, de que los Cuerpos Colegisladores puedan deliberar juntos, ni en presencia del Rey.

Estuvo vigente el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847 con diferentes modificaciones y aclaraciones<sup>79</sup>. Destacar lo dispuesto por su artículo 77: “Las

---

<sup>77</sup> Véase el Diario Sesiones del Senado de 22 de junio de 1876.

<sup>78</sup>VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La Constitución de 1876*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Tomo VII, Madrid, 2009, pág. 44.

<sup>79</sup>PONS Y UMBERT, A.: op. cit., págs. 703 y ss.



Comisiones mixtas que se formen con arreglo al artículo 10 de la Ley de 19 de julio de 1837, serán individuos los siete diputados que lo hubiesen sido de la que examinó el proyecto de ley de que se trate, disminuyéndole o aumentándole hasta el número igual al que designe el Senado para la suya”.

Volvemos a encontrar un nuevo ejemplo de sesiones conjuntas, en este caso de Comisiones de naturaleza mixta. Además, volvemos a constatar cómo hasta el fin del bicameralismo de esta etapa siguió vigente la ley de 19 de julio de 1837 sobre prerrogativas y relaciones del Senado y del Congreso de los Diputados, haciéndose uso del ya citado artículo 10.<sup>80</sup>

### **2.3. La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español.**

El texto constitucional, para Garrido Falla, “ha tenido el acierto de calificar a la Monarquía como parlamentaria”. Señala que “es curioso que en la deliberación del Senado se defendiera por el profesor Ollero Gómez un voto particular contrario a dicho calificativo; pues de él son estas acertadas palabras: *porque hay repúblicas que no son parlamentarias; pero toda monarquía democrática tiene que ser parlamentaria*”. Cuando en anteriores sesiones parlamentarias se había discutido precisamente la connotación antidemocrática de la Monarquía, no resultaba ociosa, pues, la precisión”.<sup>81</sup>

Para Canosa Usera, *Monarquía parlamentaria* está “entre aquellas afirmaciones de la Carta que no tienen estrictamente carácter normativo, pero que sí influyen decisivamente en la interpretación”. Lo justifica en que “los motivos políticos reflejados en ciertas normas constitucionales, no se explican por sí mismos, sino que necesitan el apoyo interpretativo y aplicativo de determinadas orientaciones políticas afloradas durante un periodo histórico

---

<sup>80</sup>El artículo 10 de la Ley de 1837 establecía: “Si uno de los cuerpos colegisladores modificare o desaprobase solo en alguna de sus partes un proyecto de ley aprobado ya en el otro cuerpo colegislador se formará una comisión compuesta de igual número de Senadores y Diputados para que conferencien sobre el modo de conciliar las opciones. El dictamen de esta comisión se discutirá sin alteración ninguna por el Senado y el Congreso; y si fuese admitido por los dos, quedará aprobado el proyecto de ley”.

<sup>81</sup> GARRIDO FALLA, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, obra colectiva, Cívitas, Madrid, 1985, pág. 39.

concreto y que son obra de las fuerzas políticas con capacidad de influir en la formación de la voluntad política”.<sup>82</sup>

España, como Estado social y democrático de Derecho, cuyos valores superiores de su ordenamiento jurídico son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, tiene como forma política una Monarquía Parlamentaria. Así reza el artículo primero, que forma parte del Título Preliminar, de la Constitución española de 1978, que se completa con la determinación de que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan la totalidad de los poderes del Estado.

A priori, dos elementos constitucionales hacen posible la Monarquía parlamentaria: la Corona y las Cortes Generales. No son los únicos elementos, porque bajo el término *Monarquía parlamentaria*, la Constitución no sólo integra de un lado la Corona y de otro el Parlamento, sino que más cierto será afirmar que de un lado está la Corona, en la persona del Rey como Jefe del Estado, y del otro el resto de los poderes que conforma el propio Estado: el Parlamento, el Gobierno como ejecutivo y el Poder Judicial.

Importantes diferencias separan, claro está, ambas instituciones, como tal definidas. Entre otras, la soberanía nacional que tiene el pueblo español alcanza a que de este emanen los poderes del Estado, pero no la Corona<sup>83</sup>. La Corona de España, establece el artículo 57.1 de la Constitución española de 1978, es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica y la sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación. La opción por la Monarquía es, sin duda, la opción del pueblo soberano al aprobar la Constitución, pero materialmente es una institución preexistente en cuanto –con pequeñas y breves excepciones en nuestra historia– ha sido la forma de Estado en España.

---

<sup>82</sup> CANOSA USERA, R.: *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 189.

<sup>83</sup>“Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”. STC 76/1994, de 14 de marzo (Fundamento Jurídico Tercero).

Sin embargo el engranaje constitucional de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español, en lo que hemos iniciado diferenciando como dos instituciones, se complementa hasta el extremo de que uno no sería posible sin el otro. Dos ejemplos, entre otros, nos ilustran esta afirmación: la abdicación de D. Juan Carlos I y el papel del rey Felipe VI en la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno tras los comicios del 20 de diciembre de 2015 y de 26 de junio de 2016.

El Tribunal Constitucional llega a definir esta Monarquía parlamentaria prevista en nuestra Constitución como *Monarquía parlamentaria racionalizada*, en la medida en que la Constitución así lo ha querido, sin que al intérprete de la misma, cualquiera que éste sea, le esté permitido completar esta racionalización en la dirección o con la extensión que él estime más adecuada<sup>84</sup>. El supremo intérprete de la Constitución lo justifica en que el Rey lleva a cabo actos derivados de una propuesta, o una actividad anterior, de órganos muy diversos, como pueden ser el Congreso, el Senado, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial o los órganos de las Comunidades Autónomas, y la Constitución no impone que se determine previamente a quién corresponde la autoría efectiva de tales propuesta o actuaciones para deducir de ello quién debe refrendar cada acto del Rey.<sup>85</sup>

No es objeto de este trabajo desarrollar un teoría constitucional sobre la forma del Estado español bajo la forma política de Monarquía parlamentaria en su más amplia acepción<sup>86</sup>. Interesa más al objeto de la investigación el estatuto de la Corona, al encomendar la Constitución a las Cortes importantes funciones en relación a la misma, como la elección del Regente, el nombramiento del tutor del Rey menor o la inhabilitación del Monarca, entre otras.

---

<sup>84</sup> La Corona “se conforma como una Monarquía racionalizada en la medida en que la Constitución así lo ha querido, de manera que los actos del Jefe del Estado sólo formalmente pueden ser calificados como del Rey”. STC 8/1987, de 13 de marzo.

<sup>85</sup>STC 5/1987, de 27 de enero (F.3).

<sup>86</sup> CARRERAS SERRA, F. de: “Tres notas sobre la Monarquía parlamentaria”, en la obra colectiva dirigida por ARAGÓN REYES, M., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, 2002, págs. 875-896.

A priori, podríamos entender que de la aplicación directa del artículo 1.2 de la Constitución española, dado que todos los poderes del Estado emanan del pueblo español, que es en quien reside la soberanía nacional, ninguna implicación tendría la Corona respecto de la constitución de las Cortes Generales. Pero no es así, ya sea por expiración del mandato de las Cortes<sup>87</sup>, por la disolución anticipada efectuada por el Presidente del Gobierno prevista por el artículo 115.1 y, más aún, en el supuesto de que en el plazo de dos meses ningún candidato a Presidente hubiere obtenido la confianza del Congreso (artículo 99.5), el Rey, de una manera u otra, tiene una función determinante para que el proceso sea posible. Un ejemplo reciente lo tenemos en la disolución por primera vez en democracia de las Cortes Generales; nos referimos al Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, firmado por el Rey Felipe VI. De igual manera, las Cortes Generales tienen una serie de funciones constitucionalmente reconocidas sin las cuales la Corona se vería limitada en su ámbito funcional y el supuesto más reciente es la abdicación de D. Juan Carlos I que tuvo que producirse mediante Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales en virtud del artículo 57.5. Como señala Serrano Alberca, “la abdicación de un Rey es un acto político esencial, que no deja de influir en las demás instituciones del Estado”.<sup>88</sup>

Acotada la simbiosis existente entre las dos instituciones, Corona y Parlamento, hemos de llegar primero a lo que son las funciones propias de las Cortes Generales en relación a la Corona. Posteriormente a las más específicas que requieren la anuencia de ambas Cámaras, es decir, las sesiones conjuntas de las Cámaras para ejercer las competencias no legislativas que el Título II de la Constitución atribuye expresamente a las Cortes Generales.

Las modernas democracias han diseñado unas líneas maestras de organización del sistema político que descansan en el Parlamento como entidad representativa de la voluntad de los ciudadanos que a la postre son los titulares de la soberanía. De ahí que no

---

<sup>87</sup> Artículo 68.4 y 6 de la Constitución y artículos 42 y 167 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

<sup>88</sup> SERRANO ALBERCA, J. M.: “La abdicación y sus derivas jurídicas”, en diario *El Mundo*, 4 de junio de 2014.

se dude en hablar de centralidad del Parlamento por la labor que tiene en el juego de los órganos del poder político.

España y su Constitución vigente no es ajena a esta posición porque ha primado la participación indirecta de los ciudadanos en la vida política al haberse situado a las Cortes Generales como el centro del sistema político. Que la forma política del Estado sea la Monarquía parlamentaria implica la desaparición de cualquier rastro de soberanía o legitimidad monárquica autónoma.

Para González-Trevijano la Constitución ha consagrado una forma de gobierno monárquica, pero no una monarquía cualquiera, sino la única posible en un régimen constitucional democrático, la Monarquía parlamentaria. Este autor trae a colación las palabras de Subra de Bieusses quién dijo que la “Monarquía no sabría ser democrática más que siendo parlamentaria”<sup>89</sup>.

La Monarquía es una forma de gobierno que existe desde la antigüedad, con muy diversas variantes. Por tanto, antes de hubiera Constituciones ya existía la Monarquía, incluso antes de que se pudiera hablar de Estado en sentido estricto. Enlazando esta idea con el Constitucionalismo histórico y con la actual Monarquía parlamentaria, Díaz Revorio afirma que “puede decirse que hasta 1978 no contamos con una auténtica monarquía parlamentaria”. Y lo justifica de esta forma:

“Si bien la Monarquía ha sido una constante en nuestra Historia constitucional (y una constante total en nuestra Historia preconstitucional), la verdad es que la Monarquía parlamentaria no contaba con precedentes claros y asentados en España. Ello significa que, si bien la Constitución de 1978 reinstauraba la Monarquía eligiendo como monarca a D. Juan Carlos I como *legítimo heredero de la Monarquía histórica* (artículo 57.1), establece en realidad

---

<sup>89</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *La España constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 145-146.

*ex novo* un modelo de monarquía parlamentaria (artículo 1.3) cuyos parámetros son los que derivan de la propia regulación constitucional”.<sup>90</sup>

Todo lo anterior, en lo que a este estudio se refiere, viene prescrito de una parte en el Título III de la Constitución, en concreto en los artículos 66 y 72.2. En el artículo 66 porque es en el que se establece un sistema bicameral en el que las Cortes Generales, que representan al pueblo español, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. En el artículo 72.2 porque en él se establece la obligación de aprobar un Reglamento de las Cortes Generales que regule el régimen de sesiones conjuntas de las dos cámaras legislativas. Y de otra parte, en el Título II de la Constitución, porque es en el que se recogen las principales atribuciones de las Cortes Generales, en sesión conjunta, en relación con determinados actos relativos a la Corona.

### **3. Las sesiones conjuntas de las cámaras en el Derecho comparado.**

#### **3.1. Bicameralismo y sesiones conjuntas en el Derecho Comparado. Consideraciones generales.**

El constitucionalismo en Derecho comparado, señala Sánchez Agesta, descansa “sobre el fundamento de la división de poder que permite ejercer un control recíproco entre los órganos a quienes se atribuyen las diversas funciones. Los tipos históricos de gobierno constitucional se distinguen por la medida o grado de autonomía de esos órganos y por la dependencia recíproca de los diversos titulares del poder (desde el parlamentarismo británico hasta el presidencialismo americano)”.<sup>91</sup>

Para Biscaretti di Ruffia, “en la gran mayoría de los Estados de Democracia Clásica u Occidental, el sistema de las Constituciones escritas y rígidas se ha manifestado

---

<sup>90</sup> DÍAZ REVORIO, F.J.: “Los retos de la monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencia legitimadora constitucional”, en *Parlamento y Constitución*, Anuario, año 2014, núm. 16, pág. 157.

<sup>91</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Curso de Derecho Constitucional comparado*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1980, pág. 89.

ciertamente como uno de los más eficaces instrumentos técnicos ofrecidos por el constitucionalismo moderno para obtener que las exigencias del Derecho terminen por prevalecer sobre las de puro hecho”.<sup>92</sup>

Las Constituciones de los Estados europeos responden todas al concepto originario y auténtico. Todas ellas se fundamentan en su preeminencia jerárquica dentro de su ordenamiento jurídico, en la separación de poderes y en un sistema de garantías de derechos y libertades fundamentales. Esta premisa general corrobora la falta de originalidad de los textos constitucionales.

A esta falta de originalidad se refiere González Hernández: “Más bien el excesivo recurso al constitucionalismo foráneo de corte francés, fue uno de los factores determinantes del poco arraigo de muchas de las Constituciones europeas promulgadas a lo largo del siglo XIX. Prueba de ello fue la fiebre con la que el siglo XIX devoró tantas y tantas Constituciones”.<sup>93</sup>

El elemento comparado necesario para el estudio de las sesiones conjuntas es el bicameralismo; un sistema parlamentario unicameral no nos permitiría establecer relación alguna con este tipo de sesiones que a la postre es el funcionamiento conjunto de dos Cámaras colegisladoras. Constatada la existencia de dos Cámaras, el segundo elemento comparado es toda referencia que les atribuya funciones específicas en sesión conjunta. Y por último, de manera más singular, la atribución de funciones relacionadas con la Jefatura del Estado, ya se trate de República o Monarquía.

La Constitución belga de 1831 influyó de manera cierta en el Constitucionalismo español, en especial en la Constitución española de la Monarquía de 1837. En dicha Constitución se diseña un sistema parlamentario bicameral y unos supuestos de sesiones conjuntas de ambas Cámaras legislativas con importantes funciones. Además, la previsión constitucional de unas Comisiones mixtas de ambas Cámaras colegisladoras y un

---

<sup>92</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Introducción al Derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pág. 368.

<sup>93</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931)*, Editorial universitaria Ramón Areces y Servicio Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, pág. 65.

desarrollo legal en cuanto a sus normas de funcionamiento. Esto mismo lo encontraremos en la Constitución alemana de 1949 y de manera muy particular en la Constitución italiana de 1947. Al contrario de lo que ha sucedido en España en cuanto al desarrollo de la previsión constitucional de aprobar un Reglamento para las sesiones conjuntas, en la mayoría de los sistemas constitucionales que también contemplan este supuesto, se han aprobado los respectivos Reglamentos o normas para la organización y funcionamiento conjunto de sus Cámaras.

Siguiendo a Varela Díaz se pueden reseñar las influencias de otras Constituciones europeas. Así, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en varios extremos, de los que destaca la idea del Estado social y democrático de derecho, influye en la nueva concepción de los derechos fundamentales, la idea de eficacia y estabilidad gubernamental y el modelo de justicia constitucional. Especial importancia tiene la Constitución portuguesa de 1976, de influencia notable en materia de derechos fundamentales. O la Constitución italiana de 1947, en varios y diversos campos, como el judicial, la concepción del Estado regional o la iniciativa legislativa popular entre otros. La influencia de las Constituciones nórdicas se manifiesta en la caracterización y funciones de la Corona, en la figura del Defensor del Pueblo o en la regulación de los tratados internacionales. Por último, referir que la Constitución francesa de 1958 está presente en algunos aspectos capitales como la concepción arbitral del Rey; la recepción de las denominadas leyes orgánicas o la legislación delegada, entre otras.<sup>94</sup>

Destaca González-Trevijano, como nota característica de nuestra Carta Magna de 1978, su ligazón al constitucionalismo de los países de nuestro entorno geográfico, “de aquí la influencia que sobre ella han ejercido las Constituciones italianas de 1947, alemana de 1949, francesa de 1958 y portuguesa de 1976”; lo que lleva a este autor a destacar que nuestra Constitución es, por ello, una Carta europea por su origen, naturaleza, objeto y desarrollo. Respecto de la Corona, esta se configura como una Monarquía parlamentaria, siguiendo las directrices del constitucionalismo escandinavo,

---

<sup>94</sup> En CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>., ARNALDO ALCUBILLA, E. y ROMÁN GARCÍA, F.: op. cit., pág. 83. Véase VARELA DÍAZ, S.: “La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional comparado”, en FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED. Madrid, 1978.



belga y holandés; al tiempo se afirma el papel del rey como vigilante del orden constitucional, de acuerdo con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, y su naturaleza de poder neutral en la estela francesa del Presidente de la República de nuestro país vecino. Ahora bien, para el profesor González-Trevijano, “transcurridos ya veinticinco años, la Constitución de 1978 extiende hoy su prestigio por Europa e Iberoamericana”<sup>95</sup>.

Para Arnaldo Alcubilla, “fuera de cualquier peligrosa abstracción, es cierto que el bicameralismo contemporáneo está también imbuido del principio democrático, y que las realidades o vivencias en el sentido orteguiano de cada país exigen evitar generalizaciones o importaciones no meditadas”; apela este autor al discurso de Alcalá-Zamora “en el que –por lo demás- cabría acentuar que el modelo compuesto del Estado –el Estado integral- hace aconsejable, asimismo, dicha segunda Cámara”<sup>96</sup>. El protagonismo de Alcalá-Zamora en los tres momentos en que se planteó la cuestión de la estructura del legislativo permite afirmar que traza el hilo de continuidad de la opción bicameral durante todo el periodo<sup>97</sup>. Por el contrario, para Santaolalla López la fórmula bicameral por la que optó el constituyente, y en particular con la instauración del Senado en España, es un hecho que más bien va a contracorriente, y ello, entre otros fundamentos, a la vista del Derecho comparado.<sup>98</sup>

Junto al ejemplo tradicional de la Cámara de los Lores, debilitada progresivamente (aunque no anulada) desde 1911 y a la opción por la solución unicameral de Dinamarca en 1953 y de Suecia en 1970, están los casos más recientes de Grecia (1979) y Portugal (1976) que al establecer un sistema constitucional se han inclinado sin vacilaciones por un modelo unicameral. Hace ya más de cincuenta años que lo anunció M. Duverger para quien “el bicameralismo pierde progresivamente su actualidad porque, salvo en los

---

<sup>95</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *La España constitucional...*, op. cit., págs. 64-65.

<sup>96</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E.: “La defensa del bicameralismo en la obra de Alcalá-Zamora”, obra colectiva, en *IV Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba, 1998, pág. 16.

<sup>97</sup> Véase ACOSTA RAMÍREZ, F.: “La problemática de la estructura del legislativo en el pensamiento de Alcalá-Zamora”, obra colectiva, en *V Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y sus contemporáneos*, Patronato Niceto Alcalá-Zamora, Priego de Córdoba, 2000, pág. 120 y ss.

<sup>98</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989, pág. 65.

Estados Federados, las segundas Cámaras están en vías de desaparición”.<sup>99</sup>

Para Alessandro Pizzorusso las Constituciones aprobadas en Europa occidental, en particular en el curso del siglo XX, una decena (como las alemanas de 1919 y 1949, la austriaca de 1920, las griegas de 1927, 1952 y 1975, las españolas de 1931 y 1978, la italiana de 1947 y la portuguesa de 1975) expresan la voluntad de realizar una reforma profunda de las instituciones del país al que se refieren. Otras Constituciones (como la noruega de 1814, la belga de 1831, la finlandesa de 1919, la checoslovaca de 1920, la irlandesa de 1937 o la islandesa de 1944) han sido aprobadas poco después del acceso a la independencia del país en el que operen sin que en él existiese un precedente sistema político propio con el que directamente confrontarse. Otras (como la francesa de 1946, la danesa de 1953, la holandesa de 1972 y la suiza de 1975, e incluso la francesa de 1958) sólo han aportado ligeras modificaciones a un sistema constitucional ya estabilizado y destinado a continuar y funcionar sin grandes sobresaltos. Para este autor, sólo dos Constituciones, el Grundgesetz adoptado en la República Federal Alemana en 1949, y la Constitución española de 1978, destinadas a acompañar la sustitución de un régimen autoritario por otro democrático, han dado vida a un proceso de ampliación coherente con los principios de éste y no obstaculizado por dificultades que hayan retrasado o desviado su actuación.<sup>100</sup>

De las dieciséis Constituciones europeas analizadas, diez tienen un Parlamento bicameral (Reino Unido, Noruega, Austria, Irlanda, Italia, Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica y Suiza), y seis unicameral (Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Portugal y Suecia). Nos limitaremos a considerar el primer grupo y por la proximidad temporal analizaremos el contenido de la Constitución de la República Dominicana.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 diseña un Congreso bicameral, con dos Cámaras legislativas, el Senado y la Cámara de representantes. Son

---

<sup>99</sup> DUVERGER, M: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 190.

<sup>100</sup> PIZZORUSSO, A.: “En torno a algunas particularidades de la Constitución española de 1978: observaciones comparadas”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 1, sep-dic., 1988, págs. 213-217.

excepcionales las sesiones conjuntas, como aquellas para el recuento de votos electorales después de unas elecciones presidenciales o el discurso del Presidente de la Nación ante el Congreso. De ahí que de las Constituciones americanas no la tomemos como ejemplo comparado; centraremos nuestra atención en la Constitución de la República Dominicana que ha resuelto acertadamente lo relativo a las sesiones conjuntas.

### **3.2. Las sesiones conjuntas en el constitucionalismo comparado.**

#### **3.2.1. El régimen constitucional del Reino Unido.**

La estabilidad política se ha identificado tradicionalmente con estabilidad constitucional, y los modelos clásicos en los que han conjugado a la perfección ambos elementos son los modelos clásicos de Gran Bretaña y Estados Unidos.<sup>101</sup>

El Reino Unido no tiene una Constitución formal, con un texto único y escrito de una sola vez. Sus orígenes se remontan a la Carta Magna de 1215. Entre sus fuentes constitucionales de Derecho están los usos, las costumbres y las leyes, además de la ya señalada, la Petición de Derechos de 1628, el Habeas Corpus de 1679, el Bill of Rights de 1689 o el Acta de Establecimiento de 1701.

Las notas dominantes del sistema constitucional británico son la estabilidad, la flexibilidad y la legitimidad, consecuencia, sin duda, de la paulatina reducción de poderes del Monarca en beneficio del Parlamento.<sup>102</sup>

En consecuencia el régimen Constitucional del Reino Unido es ciertamente

---

<sup>101</sup>La Constitución de Estados Unidos, la primera escrita del mundo moderno, 1789, es de corte muy diferente a las europeas, aunque tuvo una clara influencia de la inglesa. Es una Constitución muy abierta porque permite a través de las “enmiendas” readaptar el texto constitucional a la realidad política del momento.

<sup>102</sup> Véase al respecto la obra de FRAGA IRIBARNE, M.: *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

particular<sup>103</sup>. El origen del Parlamento británico se sitúa en el siglo XIII, marcado por un bicameralismo en el que de las dos Cámaras que lo componen, la de los Lores y la de los Comunes, predomina esta última. El Parlamento inglés, como refiere Sánchez Agesta, es un órgano complejo que se define como unitario por la unidad de función que realizan los diversos elementos que lo integran: el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Las facultades de la Corona, señala Sánchez Agesta, además de estar parcialmente limitadas por convención, en lo que tienen de efectivo se ejercen por el Gabinete. Las dos Cámaras son las que en sentido estricto componen el Parlamento con una importancia política respectiva que está en razón inversa de su historia. De hecho, hoy la vida política del Parlamento se concentra en la Cámara de los Comunes.<sup>104</sup>

En lo que nos pueda interesar del Derecho británico, y sin que tenga similitud con las sesiones conjuntas previstas por la Constitución española de 1978, además de las solemnes sesiones conjuntas con la presencia de la Reina, encontramos la aprobación de una ley, el *Parliament Act*, de 18 de agosto de 1911 que viene a delimitar, sin mucho detalle, las relaciones existentes entre las Cámaras del Parlamento, escasas y de poca entidad.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup>“De hecho, la soberanía del Parlamento es un principio político clásico en la Constitución inglesa que fue formulado, hace más de doscientos años, por BLACKSTONE (Cfr. PENDÁS GARCÍA, B.: *J. Bentham. Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, pág. 144.). Este principio se fundamenta en considerar al Parlamento investido de poderes ilimitados. Esta apreciación se debe, afirma García Pelayo (GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pág. 104) a diferentes razones: en primer lugar porque, al no existir separación formal entre las leyes ordinarias y constitucionales el Parlamento puede, en cualquier momento, aprobar reformas constitucionales; en segundo lugar, porque la no existencia de un órgano encargado de examinar la constitucionalidad de las leyes sustrae al Parlamento de este tipo de control; tercero, porque el Derecho de origen parlamentario tiene primacía sobre el *commonlaw* y cualquier otra fuente de creación normativa; cuarto, porque está por encima de los fallos judiciales, puesto que puede legalizar un acto ilegal o eximir de las penas consecuentes al delito; quinto, porque goza de potestad para ampliar su mandato más allá de los cinco años de la convocatoria; y, por último porque puede modificar la sucesión al Trono o privar a ciertas personas de sus derechos a la Corona. Véase por todos ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup>. I. y ALCÓN YUSTAS M<sup>a</sup>. F.: *La Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Textos y comentarios*, Dykinson, 1996, págs. 141 y ss.

<sup>104</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Curso de Derecho constitucional ...*, op. cit., pág. 133. Véase también a GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional ...* op. cit., pág. 98.

<sup>105</sup> Véase la forma de gobierno parlamentario de Gran Bretaña en BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Introducción al Derecho ...*, op. cit., págs. 106-117.

Siguiendo una tradición que se remonta al siglo XVI, la Reina Isabel II, inauguró el 18 de mayo de 2016, las sesiones del Parlamento británico. Se trata de una sesión conjunta de la Cámara de los Lores y los Comunes, que reúne tradición y solemnidad. La Reina, en su calidad de Jefa del Estado, leyó un discurso que cada año es preparado por el Gobierno y aprobado por el Consejo de Ministros y que contiene iniciativas de ley que serán discutidas y en su caso aprobadas en ese año legislativo. La sesión se celebra en la Cámara de los Lores, a la que acuden los diputados de la Cámara de los Comunes siguiendo un protocolo en el que se simboliza la independencia del Parlamento con respecto a la Corona.

### **3.2.2. Constitución del Reino de Noruega de 17 de mayo de 1814.**

La Constitución del Reino de Noruega fue promulgada el 17 de mayo de 1814 por la Asamblea Constituyente de Eidsvoll. Ha tenido diversas reformas, mediante “enmiendas”, siendo la más reciente la de 23 de julio de 1995.

La forma de gobierno es una Monarquía limitada y hereditaria. La Constitución configura un poder legislativo bicameral muy particular. Así, el artículo 49 establece que el pueblo ejercita el Poder legislativo a través del Storting, que tiene dos Cámaras: el Lagting y el Odelsting.

El número de representantes del Storting, que deben ser elegidos, es de ciento sesenta y cinco. El Storting nombra a una cuarta parte de sus miembros para constituir el Lagting, a la vez que las otras tres cuartas partes constituirán el Odelsting.

La regla general es que cada Cámara se reúne separadamente y nombra su propio Presidente y su propio Secretario. No obstante, el Storting se reunirá en sesión plenaria para resolver todas aquellas cuestiones que le atribuye la Constitución. Este tipo de reuniones del órgano parlamentario supremo equivalen a sesiones conjuntas de las Cámaras. La excepción, respecto de la generalidad del derecho comparado, es que también las sesiones conjuntas plenarias alcanzan a la potestad legislativa.

En relación a la Corona, el Storting, tiene competencias como órgano único. Así, se prevé que ni la Princesa ni el Príncipe podrán aceptar otra Corona o Gobierno sin el consentimiento del Rey y del Storting; a tal fin serán necesarios dos tercios de los votos. También corresponde al Storting reunirse y tomar medidas para el gobierno durante el tiempo en el que el Rey sea menor de edad.

En el ámbito legislativo, cuando una proposición del Odelsting ha sido presentada dos veces al Lagting y ha sido devuelta por segunda vez con rechazo, el Storting se reunirá en sesión plenaria y la propuesta se debatirá, precisando para ser aprobada una mayoría de dos tercios de los votos. Especial importancia tiene este ejemplo de Derecho comparado.

Corresponderá también al Storting la aprobación de enmiendas a la Constitución; a tal fin se requerirán los dos tercios de los votos del Storting. También le corresponde prestar su consentimiento, con una mayoría cualificada, para que una organización internacional a la que Noruega pertenezca, tenga el derecho de ejercer, en campos objetivamente definidos, poderes que según la Constitución corresponde normalmente a las autoridades noruegas, para la salvaguarda internacional de la paz y la seguridad o para promover el orden jurídico internacional y la cooperación entre las naciones.

Existe también una sesión solemne tan pronto como el Storting ha quedado constituido; el Rey abrirá la sesión con un discurso en el que informará a la Asamblea sobre el “Estado del Reino” y sobre los asuntos y circunstancias sobre las que desea atraer particularmente la atención del Storting; no habrá deliberación alguna en presencia del Rey.

Como vemos, una parte importante de las decisiones del Parlamento que diseña la Constitución Noruega se hace sobre la base de la sesión conjunta de las Cámaras.

### **3.2.3. Constitución de la República de Austria, de 7 de diciembre de 1929.**

En Austria, entre el Emperador y la Asamblea se acordó la promulgación del texto

constitucional de 1867; este texto pasó por múltiples vicisitudes hasta la proclamación de la República en noviembre de 1918. Se promulgaría la Constitución el 1 de octubre de 1920<sup>106</sup>. La fecha que se otorga a la Constitución austríaca en vigor es la de 7 de diciembre de 1929.

La Constitución austríaca de 1929, que sigue vigente, sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial. Una de sus últimas modificaciones se hizo mediante la Ley Constitucional Federal 47/2009.

Es importante destacar que no es un texto constitucional único, porque en contra de lo previsto en el Derecho constitucional comparado, el sistema jurídico austriaco reconoce como leyes de rango constitucional una pluralidad de normas.<sup>107</sup>

La forma de Estado de Austria es la de un Estado federal y en coherencia con el bicameralismo de los Estados Federales crea dos Cámaras legislativas. No es un

---

<sup>106</sup>“La Constitución, promulgada el 1 de octubre de 1920, fue inspirada por el notable jurista Hans Kelsen, que introdujo en Europa un control de constitucionalidad de las leyes otorgando a un órgano específicamente creado al efecto, frente al control de constitucional difuso de origen norteamericano, producto de la labor realizada por el juez Marshall, Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El sistema de control de constitucionalidad concentrado kelseniano se introdujo en la Constitución austríaca de 1920, de modo que estableció en ella un Tribunal Constitucional, institución que, por otra parte, ya había instaurado un año antes la Constitución de Weimar”. ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup>. I. y ALCÓN YUSTAS M<sup>a</sup>. F., op. cit., pág. 66. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1979, pág. 56.

<sup>107</sup>La Constitución de Austria (Ley Constitucional Federal) data de 1920, cuando fue elaborada por representantes de los partidos políticos, con la importante contribución de Hans Kelsen. En 1929, la Constitución sufrió una profunda reforma, tendente sobre todo a reforzar los poderes del Presidente federal. Dicho texto, numerosas veces reformado desde entonces, sigue siendo el vigente en Austria, tras el paréntesis que supuso el Tercer Reich. El Derecho constitucional austriaco comprende la Ley Constitucional Federal de 1920, las leyes constitucionales federales (que son alrededor de cien), las disposiciones de carácter constitucional que se encuentran recogidas en leyes federales ordinarias (que son mil aproximadamente) y varios tratados internacionales. Los intentos de sistematización y codificación del Derecho constitucional austriaco que han tenido lugar hasta la fecha han resultado infructuosos. El Derecho constitucional austriaco ocupa la posición suprema en el ordenamiento jurídico, que garantiza el TC. No obstante, desde la incorporación de Austria a la Unión Europea en 1995, el Derecho de la UE ha pasado a ser considerado la fuente superior del ordenamiento jurídico. El Derecho de la UE se impone no sólo al Derecho nacional ordinario sino también a su Derecho constitucional, aunque queda subordinado a los principios constitucionales fundamentales. Véase ELÍAS MÉNDEZ, C.: “El modelo constitucional austriaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea”, disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/03CristinaElias.htm>.

bicameralismo perfecto por las mayores competencias que tiene atribuidas la Cámara Baja.

En esta Constitución encontramos un interesante precedente sobre decisiones conjuntas de ambas cámaras. Las Cámaras, cuando actúan conjuntamente, lo hacen bajo la denominación de un órgano singular, la Asamblea Federal. Su artículo 24 establece que “el Poder Legislativo de la Federación será ejercido por el Consejo Nacional conjuntamente con el Consejo Federal”. El término “conjuntamente” no implica que cada Cámara no tenga su propia autonomía, así, por ejemplo, ambas tienen su propio Presidente y sus Reglamentos internos de funcionamiento. Es el artículo 38 el que refiere las sesiones conjuntas de ambas Cámaras: “El Consejo Nacional y el Consejo Federal constituyen la Asamblea Federal que se reúne de forma conjunta, públicamente, en la sede del Consejo Nacional, para la toma de posesión del Presidente federal, y para resolver sobre una declaración de guerra”.

Además de las referidas funciones tiene otras como son la destitución de Presidente federal mediante referéndum, o la de prestar consentimiento para la persecución del Presidente federal por las autoridades públicas o la exigencia de responsabilidad.

Es importante destacar que las normas aplicables a las sesiones conjuntas de las Cámaras legislativas que conforman el Parlamento austriaco son las del Reglamento del Consejo Nacional. Así, el artículo 39 establece que es el “Presidente federal quien convoca la Asamblea Federal a excepción de los supuestos en el que las decisiones de este órgano le afectan”, que “la presidencia será asumida alternativamente por el Presidente del Consejo Nacional (la primera vez) y por el Presidente del Consejo Federal” y que “el Reglamento del Consejo Nacional se aplica, por analogía, a la Asamblea Federal. Los acuerdos de la Asamblea Federal serán proclamados por su Presidente y refrendados por el Canciller federal (artículo 40).



### 3.2.4. La Constitución de Irlanda, de 1 de julio de 1937.

La Constitución irlandesa es de 1937, aunque ha sufrido importantes modificaciones<sup>108</sup>. Irlanda es un Estado soberano, independiente y democrático, cuyos poderes derivan, bajo la autoridad de Dios, del pueblo (artículos 5 y 6).

El Parlamento, conocido bajo el nombre de *Oireachtas*, está constituido por el Presidente y dos Cámaras: una Cámara de Representantes y un Senado. Se configura un bicameralismo imperfecto porque la Cámara de Representantes ostenta mayores competencias, en especial en materias de la política estatal, tanto en lo relativo a la legislación y sobre todo, en materia presupuestaria, así como en el control del Gobierno. Por el contrario, la labor del Senado es ciertamente importante en el ámbito de la mejora técnica de la legislación.

Cada Cámara del Parlamento elige entre sus miembros su propio Presidente y Vicepresidente y establece sus poderes y obligaciones (artículo 15.9.1º). Es de destacar la previsión constitucional respecto a la elaboración y contenido del Reglamento interno de cada Cámara. Así, el artículo 15.10 establece: “Cada Cámara tendrá sus propias normas de procedimiento, con el poder de imponer penas por su incumplimiento, y tendrá poder para garantizar la libertad de discusión, para proteger sus documentos oficiales y los documentos privados de sus miembros, y para protegerse a sí misma y a sus miembros contra cualquier persona o personas que estorben, molesten o traten de corromper a sus miembros en el ejercicio de sus obligaciones”.

No hay previsión sobre sesiones conjuntas a excepción de la toma de posesión del Presidente, de carácter eminentemente solemne. Esta sesión está prevista en el artículo 12.8 que dispone: “El Presidente entrará en funciones prestando y suscribiendo públicamente en presencia de los miembros de ambas Cámaras del Parlamento, de los jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior y de otros personajes públicos, la

---

<sup>108</sup>Entre otras la de septiembre de 1939, la de mayo de 1941, la de junio de 1972, 1979, 1983 o mayo de 1987. Importante las reformas producidas en el Texto de 1992 debido a la adhesión de Irlanda al Tratado de la Unión Europea.

siguiente declaración...”

### **3.2.5. Constitución de la República de Italia, de 22 de diciembre de 1947.**

La Constitución italiana de 1947 proclama a Italia como *República democrática fundada en el trabajo*, fórmula semejante a la empleada por la Constitución española de 1931. “La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución”, establece su artículo primero. Para Biscaretti di Ruffia, “la naturaleza profundamente democrática de la Constitución Republicana de 1947 resulta claramente demostrada por la amplia enumeración de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos que han sido establecidos en los 42 artículos de su primera parte”.<sup>109</sup>

Fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 22 de diciembre de 1947, se promulgó el 27 de diciembre de 1947 y entró en vigor el 1 de enero de 1948. Italia, que poco más de dos años antes había dejado atrás un régimen totalitario y una guerra devastadora, resurgía con una Carta Constitucional muy elaborada.

Italia también tiene un Parlamento bicameral, con dos Cámaras, la Cámara de los Diputados y el Senado de la República. Ambas Cámaras son elegidas por sufragio universal y directo. Es en la Constitución italiana en la que encontramos uno de los ejemplos más claro de celebración de sesiones conjuntas de las Cámaras. Su bicameralismo se aproxima al modo de los llamados perfectos o completos. Se trata de un bicameralismo perfecto o completo en cuanto se les atribuyen las mismas competencias a la Cámara de Diputados y al Senado. En este sentido el artículo 70 de la Constitución establece que la función legislativa será ejercida colectivamente por ambas Cámaras. Las últimas reformas propuestas van en la línea de la atenuación de esta igualdad entre las Cámaras, como indicaremos al final.

Son claros los supuestos de sesiones conjuntas en los que el Parlamento actúa como único órgano constituido con los miembros de las dos Cámaras. El artículo 55 de la

---

<sup>109</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Introducción al Derecho ...*, op. cit., pág. 161.

Constitución establece que “el Parlamento se reúne en sesión conjunta de los miembros de las dos Cámaras sólo en los casos establecidos por la Constitución”.

Entre estos supuestos está la elección y juramento del Presidente de la República. El artículo 83 de la Constitución dispone que “el Presidente de la República es elegido por el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros”. También prescribe el artículo 91 que el Presidente de la República prestará, antes de asumir sus funciones, juramento de fidelidad a la República y de la observancia de la Constitución ante el Parlamento reunido en sesión conjunta.

El artículo 135 prevé que los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos, cinco por el Presidente de la República, cinco por el Parlamento en sesión conjunta y cinco por las supremas magistraturas ordinaria y administrativa. La elección parlamentaria se realiza con voto secreto y por mayoría de dos tercios de los componentes de ambas Cámaras reunidas conjuntamente (tres quintos en las votaciones siguientes a la tercera). Como refiere Alessandro Pizzorusso, “no están previstas candidaturas, pero en el caso del Parlamento generalmente se reconoce a favor de los partidos mayores un derecho de propuesta –respecto a la cual, por otro lado, la disciplina de grupo con frecuencia se ha demostrado inoperante- mientras en el caso de los órganos jurisdiccionales se han producido siempre candidaturas internas en el colegio deliberante y sin carácter político”.<sup>110</sup>

Los miembros del Consejo de la Magistratura, conforme al artículo 104 son “elegidos por dos tercios de todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las distintas categorías y por un tercio del Parlamento en sesión conjunta entre catedráticos de universidad.”

La Constitución no contiene reglas específicas sobre el funcionamiento de las sesiones conjuntas. Cada Cámara adopta su propio Reglamento por mayoría absoluta de

---

<sup>110</sup> PIZZORUSSO, A.: “La justicia constitucional en Italia”, en UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, 2º semestre, 1999, pág. 158. Véase también a PIZZORUSSO, A.: “La justicia constitucional italiana, entre modelo difuso y modelo concreto”, en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, Junta General de Principado de Asturias, 2006, núm. 4, págs. 237 y ss.

sus miembros, artículo 64<sup>111</sup>. Sí prevé en su artículo 63 que “cuando el Parlamento se reúne en sesión conjunta, el Presidente y la Mesa de la presidencia son los de la Cámara de los Diputados”. Y el artículo 64 que “... cada una de las dos Cámaras y el Parlamento con las Cámaras reunidas en sesión conjunta pueden acordar reunirse en sesión secreta”. No existe previsión expresa sobre la existencia de un Reglamento específico para las sesiones conjuntas; es el Reglamento de la Cámara Baja el que se aplica a las mismas.

Entre los órganos del Senado italiano están las comisiones bicamerales compuestas de Senadores y Diputados.

La doctrina italiana ha discutido sobre el alcance constitucional de estas sesiones conjuntas y se ha preguntado si de ellas nace un tercer órgano, distinto, en consecuencia de cada una de las Cámaras. Frente a la posición de configurarlos como un tercer órgano está la mayoritaria de que cada Cámara mantiene su propia naturaleza y ser y que por tanto se trata de un sistema de deliberación<sup>112</sup>. Tanto la Cámara de los Diputados como el Senado de la República están dotados de la correspondiente autonomía organizativa y de funciones, cuya relación es de tipo funcional, ya que ambas son necesarias para la validez de las tareas que constitucionalmente les resultan inherentes<sup>113</sup>. Para Recoder de Casso, siguiendo la doctrina italiana, las consecuencias de una y otra postura son opuestas: si se adopta la segunda, cualquier acuerdo requerirá dos mayorías, una por cada rama del Parlamento, y la sesión conjunta carecerá de potestad reglamentaria; considerando que se crea un órgano nuevo, en cambio, la mayoría de asistentes exigida para tomar acuerdos

---

<sup>111</sup> Señala el profesor Rolla que “las disposiciones de la Constitución sobre la organización y el funcionamiento de las Cámaras son voluntariamente escuetas, aunque de las mismas pueden deducirse algunos condicionantes que los reglamentos deberán tener presentes en la organización de los trabajos del Parlamento”. ROLLA, G.: “La reforma de los reglamentos parlamentarios y la evolución en la forma de gobierno en Italia”, en la obra colectiva *El Reglamento Parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pág. 62.

<sup>112</sup> Véase ROMANO, S.: “*Principi di Diritto costituzionale generale*”, Griuffré, Milano, págs. 218-219

<sup>113</sup> Cfr. MORTATI, C.: “*Istituzioni di Diritto pubblico*”, Cedam, Padua, 1975, Tomo I, pág. 465.

deberá referirse al número conjunto de miembros de las dos Cámaras, y se reconocerá potestad reglamentaria.<sup>114</sup>

En todo caso se considera al Parlamento, que delibera en sesión conjunta, como un órgano perfecto al que le encomienda cuestiones tan relevantes como el nombramiento del Presidente de la República o la recusación del Presidente del Consejo y de los ministros.

La Cámara de los Diputados, previamente lo había hecho el Senado, aprobó el 12 de abril de 2016 una reforma constitucional, impulsada por el primer ministro que entre otras cuestiones contempla limitar los poderes del Senado; esta reforma acabaría con el bicameralismo perfecto. La reforma deberá ser sometida a referéndum para completarse. El bicameralismo perfecto, en particular que la Constitución atribuyera a la Cámara de los Diputados y al Senado los mismos poderes legislativos, surgió para evitar concentrar el poder en una sola Cámara; con los años esto se ha convertido en obstáculo insalvable en la política italiana, debido al inmovilismo legislativo que tiene porque la aprobación de las leyes debe darse en las dos Cámaras. De llegar a prosperar esta reforma, el Senado italiano se convertirá en una Cámara de representación regional sin capacidad para legislar (el número de Senadores pasará de 315 a 100); tendrá menos competencias y deberá ratificar fundamentalmente sólo reformas de la Constitución, referéndum populares y tratados internacionales, entre otras pocas cosas más. El referéndum sobre la reforma está convocado para el próximo 4 de diciembre de 2016.

### **3.2.6. Constitución de la República federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949.**

La Ley Fundamental de Bonn se promulga el 23 de mayo de 1949, si bien, el Tratado de Unificación de 1990 introdujo importantísimas modificaciones, además de otras no menores reformas parciales.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup>RECORDER DE CASSO, E.: “Comentarios al artículo 74 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 1.142.

<sup>115</sup>“La Ley Fundamental o "Grundgesetz" entró en vigor el 23 de mayo de 1949 como la llamada Constitución de la República Federal de Alemania, también conocida, en aquella época, como Alemania Occidental. La Ley

Alemania es un Estado federal y como tal su Parlamento es bicameral. La Constitución establece la existencia de dos Cámaras que son el *Bundesrat* o Consejo federal y el *Bundestag* o Consejo Nacional. El Consejo federal, compuesto de miembros de los Gobiernos de los Estados federados (que los nombran y los revocan), representa a los Estados federados, elige a su Presidente por un año y establece su propio Reglamento interno. El Consejo Nacional está formado por representantes del pueblo elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto; elige su Presidente, Vicepresidente y Secretarios, y establece su propio Reglamento interno. La doctrina científica no se pone de acuerdo sobre la naturaleza jurídica de estos Reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán.<sup>116</sup>

En lo que se refiere a las sesiones conjuntas, existe la previsión constitucional de una Comisión Conjunta (Capítulo IVa, artículo 53.a), “integrada en dos terceras partes, por miembros del Consejo Nacional y en un tercio por miembros del Consejo federal; los miembros serán designados por el Consejo Nacional en proporción a la importancia numérica de sus grupos parlamentarios; no pueden ser miembros del Gobierno federal; cada Estado federado estará representado por un miembro del Consejo federal designado por él”.

---

Fundamental ha comprobado ser un éxito y ha ganado mucha reputación tanto a nivel nacional como internacional a lo largo de los años. Esta Ley Fundamental fue originalmente considerada una constitución provisoria, pero desde entonces han pasado 60 años; por tanto, lo que fue concebido como una solución temporal a los problemas de la época ha evolucionado de tal manera que hoy es considerada la constitución más liberal, exitosa y estable de la historia alemana. Las causas son numerosas, entre ellas se encuentra el amargo recuerdo del Tercer Reich. Basándose en este momento histórico tan traumático para Alemania, se desarrolla el deseo de un estado social-demócrata con énfasis en el estado de derecho. Otra razón que conlleva al éxito de esta constitución -aunque es una razón material mas no política ni jurídica- es el enorme avance económico que había logrado Alemania Occidental. Un aspecto aún más significativo que los anteriores es el enfoque a la protección y garantía de los derechos humanos que concede la Ley Fundamental alemana. El aspecto central de la Ley Fundamental es el ser humano. Apoyado por un fuerte y alerta Tribunal Constitucional, el amplio catálogo de los derechos fundamentales -con el tiempo- se ha ganado una gran importancia en todas las áreas del derecho y en la vida del ciudadano”. Mark Unger: “*Sesenta años de la Ley Fundamental Alemana: de un provisorio con una larga vida*”. Estudios constitucionales, v.7, n.2, Santiago 2009, pág.160, versión on-line, disponible en [www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art12.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art12.pdf)

<sup>116</sup> Entiende el profesor Rainer Arnold que el Parlamento federal alemán es un órgano del Estado, pero no es una persona jurídica y que solamente personas jurídicas pueden ser creadoras de actos normativos. RAINER ARNOLD: “Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán”, en la obra colectiva *El Reglamento Parlamentario. Propuestas de Reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, págs. 37 a 57.

La creación de la Comisión Conjunta y sus procedimientos, establece la propia Constitución alemana, “se ajustarán a un Reglamento interno que será adoptado por el Consejo Nacional con el consentimiento del Consejo federal” (artículo 53<sup>a</sup>.1 in fine). Este precepto ha sido objeto de desarrollo, aprobándose unas Reglas de Procedimiento para la Comisión Conjunta de 2 de julio de 1969, modificadas el 20 de julio de 1993<sup>117</sup>. El Reglamento regula la composición de la Comisión Conjunta, derechos de sus miembros, requisitos de asistencia, la convocatoria, la presidencia, así como las disposiciones generales de funcionamiento. La presidencia de estas sesiones corresponde al Presidente del Bundestag, mientras que el Vicepresidente pertenece al Consejo Federal.

Las competencias de la Comisión Conjunta quedan reservadas a las situaciones de defensa (Capítulo Xa); así, el artículo 53a.2 establece: “El Gobierno federal informará a la Comisión Conjunta sobre los planes que han de ser llevados a cabo en una situación de defensa”. De otra parte, el artículo 115a. determina: “Cuando la declaración de un situación de defensa ha sido promulgada y el territorio federal está bajo ataque armado, el Presidente federal puede, con el consentimiento del Consejo Nacional, dictar declaraciones según la ley internacional sobre la existencia de una situación de defensa. Cuando se apliquen las condiciones mencionadas en el párrafo 2 de este artículo el Comité conjunto actuará en lugar del Consejo Nacional”. Las condiciones mencionadas en el artículo segundo son que la situación exija una acción inmediata y obstáculos invencibles hagan imposible que el Consejo Nacional se reúna a tiempo o si no hay quórum, el Comité conjunto hará la declaración con mayoría de dos tercios de los votos o al menos con la mayoría de sus miembros.

También establece la Constitución alemana, en su artículo 77, una Comisión Mixta de ambas cámaras legislativas: “Dentro de la tres semanas de recibida la ley, el Consejo federal podrá exigir que se remita a una Comisión compuesta por miembros del Consejo Nacional y del Consejo Federal. La composición y los procedimientos de esta Comisión serán establecidos por un Reglamento interno elaborado por el Consejo

---

<sup>117</sup>Reglas de Procedimiento para el Comité Conjunto de 2 de julio de 1969 (BGBl. I S. 1102), modificado en último lugar por la notificación de 20 de julio de 1993 (BGBl. I S. 1500).

Nacional con la aprobación del Consejo federal”. Esta previsión constitucional ha sido objeto de desarrollo mediante las “Reglas conjuntas de procedimiento del Bundestag y el Bundesrat para la Comisión en virtud del artículo 77 de la Ley Fundamental (Comité de Mediación) de 1951<sup>118</sup>; la última modificación es de 30 de abril de 2003<sup>119</sup>. Este Reglamento establece el número de miembros, la alternancia en la presidencia, el derecho de asistencia de los miembros del Gobierno federal, la participación de otras personas, las deliberaciones y votaciones y los procedimientos específicos de trabajo en relación a la cuestión legislativa para la que se convoca.

En el ámbito de las sesiones conjuntas, el artículo 56 prescribe que al tomar posesión de su cargo, el Presidente Federal prestará ante las Cámaras, en sesión conjunta, juramento de su cargo.

Como vemos existen sesiones conjuntas de Plenos y Comisiones Mixtas, tanto de carácter solemne, no deliberantes o con poder de decisión.

### **3.2.7. Constitución de Francia, de 4 de octubre de 1958.**

Francia ha conocido desde 1791 no menos de doce Constituciones<sup>120</sup>. La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 establece que Francia es una República cuyo Presidente, elegido por sufragio universal directo, es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio, y del respeto a los tratados<sup>121</sup>. Especial importancia tiene la proclamación solemne de adhesión a los derechos humanos y al

---

<sup>118</sup>BGBI. 1955 II S. 103.

<sup>119</sup>Reglas Conjuntas de Procedimiento del Bundestag y el Bundesrat para la Comisión en virtud del artículo 77 de la Ley Fundamental (Comité de Mediación) en la Parte III Gaceta de Leyes Federales, número de clasificación 1101-2 de 19 de abril de 1951, versión revisada publicada, modificada en último lugar por el anuncio de 30 de abril de 2003 (BGBI. I S . 677).

<sup>120</sup> Francia ha conocido desde 1791 no menos de doce Constituciones. La de 4 de octubre de 1958 es el texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional nº 2008-724, de 23 de julio de 2008.

<sup>121</sup> Véase la obra de VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de Francia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.



principio de soberanía nacional que hace en su Preámbulo.<sup>122</sup> Destaca Biscaretti di Ruffia cómo la Constitución Degolista de 1958, de manera ostensible, conllevó “la racionalización del sistema parlamentario, dirigida preferentemente a disminuir las facultades del Parlamento, asegurando al Gobierno, y aún más al Presidente de la República, una clara posición predominante”.<sup>123</sup>

El Parlamento sigue el modelo bicameral y está compuesto por dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado. La Constitución delimita bien el funcionamiento de cada Cámara, estableciendo una serie de supuestos concretos en que estas se reúnen en sesión conjunta en lo que se denomina Congreso. El Presidente de la República sólo puede disolver la Asamblea Nacional, ya que el Senado se elige por sufragio indirecto.<sup>124</sup>

El artículo 11 del texto constitucional hace una referencia concreta a la existencia de una propuesta conjunta de las dos Asambleas, sin concretar el alcance y la forma de dicha decisión: “El Presidente de la República, y mientras dure el periodo de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos...”

---

<sup>122</sup> Establece su Preámbulo: “El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003. En virtud de estos principios y del de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorios de Ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ella nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas para favorecer su evolución democrática”.

<sup>123</sup> Sobre la Constitución Degolista de 1958 véase BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Introducción al Derecho* ..., op. cit., págs.151-160.

<sup>124</sup> El artículo 8 de la Constitución francesa de 1875 señalaba que “las dos Cámaras se reunirán en Asamblea Nacional para proceder a la revisión constitucional”. Duguit consideraba que la Asamblea Nacional no era una reunión de la Cámara y el Senado, sino que constituía una Asamblea totalmente distinta de las mismas, aunque compuesta por los mismos individuos; otro autor, Lefévre argumentaba que tras la constitución de la Asamblea Nacional las Cámaras seguían subsistiendo en su seno, y conservando toda la funcionalidad de su individualidad, por lo que no podía considerarse esta conjunción más que como una reunión plenaria y pasajera de dichas Cámaras. Véase DUGUIT, L.: *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1921-1925, pág. 527; LEFEBVRE, C.: *Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875*, París, 1882, págs. 235 y ss.

Además, el artículo 89 de la Constitución permite al Presidente de la República someter un proyecto de reforma constitucional al Parlamento convocado en Congreso, es decir, en sesión conjunta de las dos Cámaras. Establece el precepto: “No obstante, como establece este precepto en su párrafo tercero, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional”. El procedimiento de reforma es básicamente parlamentario, y en él se establece una total paridad entre ambas Cámaras ya que se confiere al Senado un poder de veto del que carece en el ejercicio de la función legislativa ordinaria.

El Congreso, en sesión conjunta de las Cámaras, también deberá reunirse en el supuesto previsto por el artículo 88 de la Constitución relativo a la ratificación de tratados con un Estado de la Unión Europea, siempre que las Cámaras, por una mayoría cualificada, autoricen el mismo procedimiento señalado anteriormente para la reforma constitucional (ausencia de referéndum y decisión del Congreso a propuesta del Presidente de la República).

Por último, está prevista la reunión conjunta en Congreso (artículo 18) cuando el Presidente de la República quiera comunicarse con las Cámaras. Podrá enviar mensajes que mandará leer y que no darán lugar a debate.

La Constitución francesa vigente modula el alcance de las sesiones conjuntas respecto de la reforma constitucional. El artículo 8 de la Constitución de 1875 establecía que “las dos Cámaras se reunirán en Asamblea Nacional para proceder a la revisión constitucional”. Este precepto dio lugar a una doctrina sobre la naturaleza de esta Asamblea. Para Duguit la Asamblea Nacional era un órgano nuevo distinto a la Cámara y el Senado, sólo que compuesta por las mismas personas, Diputados y Senadores de ambas Cámaras<sup>125</sup>. Lefebvre por el contrario sostenía que se trataba de una reunión puntual de ambas Cámaras y que por tanto las mismas subsistían aunque se hubiera constituido la

---

<sup>125</sup> DUGUIT, L.: op. cit., pág. 527.

Asamblea Nacional<sup>126</sup>.

La Constitución francesa fue reformada el 23 de julio de 2008<sup>127</sup>. En la exposición de motivos se establece como objetivo un Parlamento profundamente reforzado o fortalecido, junto a un poder ejecutivo mejor controlado y derechos nuevos para los ciudadanos. La reforma constitucional va dirigida hacia un mayor equilibrio de funciones<sup>128</sup>. Las reformas de la Constitución francesa de 1958 confirman la importancia de este mecanismo constitucional; desde 1992 se han aprobado más de seis reformas. La cuestión del procedimiento no ha sido cerrada, y las reformas, a veces de gran calado, se han sucedido desde los orígenes de la V República.<sup>129</sup>

Actualmente, el Congreso es considerado un órgano nuevo. Tal es así que cuenta con un Reglamento: el Reglamento del Congreso del Parlamento, aprobado el 20 de diciembre de 1963<sup>130</sup>. Esta norma, equivalente al Reglamento de la Cortes Generales, regula, entre otras cuestiones, las competencias de la Mesa, quien debe presidirlas o la organización de los debates.

La Mesa del Congreso es la de la Asamblea Nacional. El Presidente será el Presidente de la Asamblea Nacional, que podrá delegar, en caso de ausencia, en los Vicepresidentes de la Mesa. El Presidente garantiza la seguridad interior y exterior del Congreso. Se establecen las reglas para organizar y dirigir los debates. La Mesa determinará las normas nacionales de la organización y funcionamiento de los Servicios para el Congreso. El Congreso se reúne en público. Además, se prevé que las

---

<sup>126</sup> LEFEBVRE, C.: op. cit., págs. 235 y ss.

<sup>127</sup> Ley constitucional 2008-724, de modernización de la instituciones de la V República.

<sup>128</sup> Véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 34-35, 2008, págs. 93-115.

<sup>129</sup> Véase SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: “La reforma constitucional en Francia”, UNED, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1º semestre de 1998, págs. 205-213.

<sup>130</sup> Ha sido modificado el 28 de junio de 1999 y el 22 de junio de 2009. El Consejo Constitucional se ha pronunciado a través de diversas Decisiones: nº 63-24 DC, de 20 de diciembre de 1963; nº 99-415 CD de 28 de junio de 1999 y nº 2009-583 DC, de 22 de junio de 2009.

disposiciones del Reglamento de la Asamblea Nacional sobre disciplina parlamentaria se apliquen al Congreso. Respecto a lo previsto por el artículo 18 de la Constitución francesa, en cuanto a que el Presidente de la República se comunicará con las dos Asambleas del Parlamento, establece que lo hará ante las dos Cámara reunidas en Congreso. También se regulan los supuestos en los que habrá debate y en los que no.

En cuanto a los Reglamentos parlamentarios de ambas Cámaras, el artículo 61 de la Constitución, establece que una vez aprobados y antes de su entrada en vigor, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronuncia sobre su conformidad con la Constitución, de manera que el Consejo deberá resolver en el plazo de un mes.

### **3.2.8. La Constitución de los Países Bajos de 24 de agosto de 1815, reformada en 1983.**

El régimen constitucional de los Países Bajos nos aproxima mucho, desde el punto de vista del Derecho Constitucional comparado, al ejemplo de las sesiones conjuntas de nuestra Constitución.

La Constitución de 24 de agosto de 1815 sigue vigente pero con reformas tan sustanciales como la que se llevó a cabo en 1840, tras la separación de Bélgica o la de 14 de noviembre de 1963, que reformó preceptos concernientes a la Corona y que no se habían tocado desde su redacción primitiva<sup>131</sup>. Se han ido produciendo sucesivas reformas si bien la más importante es la de 1983<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup>El príncipe Guillermo encargó a una comisión la redacción de un texto constitucional, aprobado por una Asamblea de notables el 14 de marzo de 1814, que entró en vigor al día siguiente. No obstante, tras diversas vicisitudes, fueron convocados los Estados Generales y los notables belgas, recibiendo el encargo de redactar una nueva Constitución que se dio por aprobada el 24 de agosto de 1815.

<sup>132</sup>“No por ello se trata de un texto nuevo, pues como dice AKKERMANS, se mantienen elementos, que han estado presentes en la Constitución desde su promulgación en 1814. El texto de 1983 contiene 143 artículos y es directo y claro; virtudes y, a la vez, pueden llegar a ser defectos en un Código constitucional. Así, a lo largo del texto constitucional, las remisiones a leyes posteriores son constantes. Además el texto adolece de declaraciones de carácter general acerca de la configuración política del Estado; éste no se define, no se caracteriza la soberanía, ni se hace referencia a la bandera u otros símbolos. Lo cierto es que, a pesar de las variaciones constitucionales que han convertido el Estado autoritario de Guillermo I en un sistema constitucional parlamentario, aún se mantiene en la mente de los holandeses, ideas y tradiciones acerca de la conceptualización de la Monarquía y el poder real. Creemos que por ello, no se ha introducido en la

En términos generales, como ocurre en la Constitución española de 1978, para determinadas competencias relacionadas con la Corona, la Constitución de los Países Bajos atribuye su conocimiento, deliberación y decisión a los Estados Generales (Parlamento) reunido en sesión conjunta de ambas Cámaras. Además, remite a un Reglamento parlamentario específico tanto para las sesiones de cada Cámara como para las sesiones conjuntas, sin perjuicio de establecer normas concretas al respecto en la propia Constitución<sup>133</sup>.

Los Países Bajos cuentan con un Parlamento bicameral denominado Estados Generales, que representan al pueblo holandés. Tiene dos Cámaras legislativas, la Segunda y la Primera, lo que equivaldría a nuestra, –la Segunda, Cámara Baja o Congreso de los Diputados, y la Primera al Senado o Cámara Alta.

Ambas Cámaras, en sesión conjunta, deben considerarse un órgano nuevo. El artículo 51.4 de la Constitución así lo dispone: “Reunidas en una sesión conjunta las dos Cámaras serán consideradas como una sola”.

Al contrario de lo que es frecuente en el constitucionalismo europeo, o en la Constitución española de 1978, las sesiones conjuntas son presididas por el Presidente de la Primera Cámara. Para comprender lo que afirmamos, el artículo 51 asigna, desde un principio, prevalencia a una y otra Cámara: “Los Estados Generales están formados por la Segunda Cámara y la Primera Cámara”. Los miembros de la Segunda Cámara son elegidos directamente por los holandeses; los de la Primera Cámara son elegidos por los miembros de los Estados provinciales, que a su vez son elegidos directamente por los holandeses que residan en la respectiva provincia.

La Constitución, en su artículo 61, dispone que cada una de las Cámaras nombra un Presidente de entre sus miembros y un Secretario. Atribuye la Constitución la

---

Constitución una definición del carácter político de la soberanía”. ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup>. I. y ALCÓN YUSTAS M<sup>a</sup>. F.: op. cit., pág. 462.

<sup>133</sup> Véase la obra de JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA, M.: “El Rey y el Gobierno en Bélgica y Holanda”, en la obra colectiva *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero*, Gráficas Cascarilla, Madrid, 1972.

presidencia de las sesiones conjuntas de las Cámaras al Presidente de la Primera Cámara. Por lo tanto preside las sesiones conjuntas el Presidente de la Cámara Alta, lo contrario que prevé la Constitución española, que atribuye dicha presidencia al de la Cámara Baja.

En cuanto a las normas de procedimiento de las Cámaras, el artículo 72 de la Constitución remite a los Reglamentos parlamentarios bajo la fórmula de que “las Cámaras, tanto por separado, como reunidas en sesión conjunta, establecen sus propios Reglamentos”.

Sin perjuicio de la remisión que hace dicho precepto a los Reglamentos, la propia Constitución establece algunas normas específicas. Como la exigencia de un quorum para adoptar decisiones por el cual las Cámaras sólo podrán deliberar y decidir, tanto por separado como reunidas en sesión conjunta, cuando esté presente la mitad de sus miembros en funciones. El cómputo de la mayoría se hace de modo indistinto respecto de los miembros de una u otra Cámara. También prevé que los Ministros podrán ser invitados por las Cámaras, tanto por separado como reunidas en sesión conjunta, a asistir a las sesiones. Ambas Cámaras, tanto por separado como reunidas en sesión conjunta, tienen el derecho de investigación que será regulado por una ley.

La previsión constitucional del artículo 72 de que se apruebe un Reglamento para las sesiones conjuntas, ha sido objeto de desarrollo mediante las Reglas de procedimiento para las sesiones de la Asamblea de los Estados Generales, válidas desde el 23 de marzo de 1994. La norma, dado que la propia Constitución establece las cuestiones más sustantivas, se limita a regular cuestiones de funcionamiento tales como las funciones del Presidente del órgano, las actas de las sesiones, las deliberaciones y debates, la forma y notificación de las decisiones, etc.

Es importante destacar cómo la Constitución de los Países Bajos atribuye a las Cámaras, en sesión conjunta, determinadas decisiones relativas a la Corona. Así, en su artículo 28.3, establece que será sometido a la deliberación y decisión de los Estados Generales reunidos en sesión conjunta, un proyecto de ley para autorizar al Rey a que pueda contraer matrimonio. También los Estados Generales deliberarán y decidirán, en

materia de sucesión hereditaria real o cuando no exista sucesor del Rey, en sesión conjunta. Al Rey se le tomará juramento y será proclamado, como dispone el artículo 32, “en una sesión pública y conjunta de los Estados Generales”. Respecto de la tutela del Rey menor de edad el artículo 34 prevé que “deliberarán y decidirán en sesión conjunta los Estados Generales”. También los Estados Generales deliberarán y decidirán en sesión conjunta cuando el Rey decida abandonar temporalmente el ejercicio de la autoridad real y reasumirlo en virtud de una ley.

Además de las sesiones conjuntas, para las decisiones relativas a la Corona, también la Constitución de los Países Bajos establece otros supuestos importantes, como por ejemplo para declarar o dar por terminada la guerra. En este sentido, el artículo 96 de la Constitución dispone que “el Reino no podrá ser declarado en estado de guerra sin la autorización previa de los Estados Generales, que deliberarán y decidirán en esta materia reunidos en sesión conjunta”. También, inmediatamente después de la proclamación de un estado de excepción... los Estados Generales decidirán acerca del mantenimiento del mismo, deliberarán y decidirán reunidos en sesión conjunta (artículo 103).

La Constitución de los Países Bajos extiende la fórmula de las sesiones conjuntas al ámbito legislativo. Un buen número de decisiones de naturaleza legislativa han sido atribuidas a los Estados Generales en sesión conjunta, para que se resuelvan mediante la aprobación de una ley.

### **3.2.9. Constitución de Bélgica, de 17 de febrero de 1994.**

Si el ejemplo italiano o el de los Países Bajos nos aproximaban, bicameralismo y sesiones conjuntas, al modelo español, en la Constitución de Bélgica encontramos también un referente claro de las sesiones conjuntas. El ejemplo de Derecho comparado cobra especial relevancia, no sólo porque estamos ante una Monarquía parlamentaria, un sistema parlamentario bicameral y unos supuestos concretos de sesiones conjuntas, sino porque este modelo tiene casi dos siglos. De ahí la importancia de examinar con mayor

detenimiento esta Constitución.<sup>134</sup>

Si el 25 de septiembre de 1830 se constituía en Bélgica un Gobierno provisional que proclamó la independencia y convocó elecciones, en sólo dos meses se redactó la Constitución y se promulgó el 7 de febrero de 1831. Esta Constitución, con su particular proceso de elaboración, ha tenido “una importancia y ejemplaridad para el movimiento liberal y constitucional europeo de principios de siglo difíciles de sobrestimar”<sup>135</sup>. Lo cierto es que la Constitución española de 1837 recibió un fuerte influjo tanto de la francesa de 1830, como de la belga de 1831. Numerosas reformas realizadas a lo largo de más de siglo y medio han transformado el texto original, de ahí que tras la revisión de 1993 se haya redactado nuevamente el texto constitucional. Formalmente se trata de la misma Constitución, elaborada en 1831, dando continuidad constitucional y con ello estabilidad política y seguridad jurídica para los ciudadanos belgas. No obstante, tras la nueva redacción y desde un punto de vista material existe un nuevo texto, solemnemente promulgado el 17 de febrero de 1994, que cuenta con una modificación aprobada en 2009.

Bélgica es un Estado federal que se compone de Comunidades y de Regiones. Los papeles del Rey y los del Primer ministro están claramente delimitados. La Constitución otorga al Rey facultades relevantes. Estamos ante una Monarquía parlamentaria y, por consiguiente, los actos del rey están determinados por la actuación de otros órganos constitucionales, sobre todo, en lo que aquí interesa, por el Parlamento, aunque también es cierto que en Bélgica el Soberano ejerce una verdadera magistratura de influencia, con poderes efectivos limitados por el Parlamento. Establece el artículo 36 que “el poder legislativo federal es ejercitado colectivamente por el Rey, la Cámara de Representantes y el Senado”.

El Parlamento, bicameral, lo forman dos Cámaras colegisladoras, con autonomía propia, que nombran su propio Presidente, Vicepresidentes y constituyen sus respectivas Mesas. La Constitución se refiere a ellas como “Cámaras” y cada una determina en su

---

<sup>134</sup>ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup>. I. y ALCÓN YUSTAS M<sup>a</sup>. F., op. cit., págs. 141 y ss.

<sup>135</sup>STAMMEN, T.: *Sistemas políticos actuales*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 88.



Reglamento el modo de ejercer sus atribuciones. Sin dedicar un precepto específico como nuestra Constitución española de 1978 a las sesiones conjuntas, la Constitución belga recoge dos tipos de sesiones conjuntas: aquellas en las que atribuye a ambas Cámaras, en sesión conjunta, competencias propias de la función legislativa, y sesiones conjuntas para adoptar determinadas decisiones en relación al Rey.

Así, en el primer supuesto, el artículo 82 establece que “una Comisión parlamentaria de concertación compuesta paritariamente de miembros de la Cámara de los Representantes y del Senado resolverá los conflictos de competencia que surjan entre las dos Cámaras y podrá, de común acuerdo, alargar en todo momento los plazos de examen previstos en los artículos 78 al 81”. Para las votaciones este precepto establece un quórum especial: “A falta de mayoría en las dos partes componentes de la Comisión, ésta se pronunciará por mayoría de dos tercios de sus miembros”. Y a semejanza del artículo 72.2 de la Constitución española de 1978 para las sesiones conjuntas de las Cortes Generales, el párrafo tercero del artículo 82 de la Constitución belga dispone: “una ley determinará la composición y el funcionamiento de la Comisión, así como el modo de calcular los plazos fijados en los artículos 78 a 81”.

La ley que prevé dicho artículo 82, y que equivaldría al Reglamento de las Cortes Generales en España, prevista para esta Comisión bicameral, es la de 6 de abril de 1995 de organización de la Comisión Parlamentaria de Concertación prevista en el artículo 82 de la Constitución<sup>136</sup>. Esta comisión bicameral se constituye tras cada renovación del Parlamento belga. La Ley regula los asuntos que debe conocer y resolver, así como su composición paritaria (once senadores y once miembros de la Cámara de Representantes). Las reuniones son presididas alternativamente por el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Representantes. La Comisión establecerá su Reglamento interno. Se regulan las funciones concretas de la Comisión en atención a las competencias que le atribuye la Constitución belga. Sus decisiones son vinculantes para ambas Cámaras legislativas. Las decisiones se toman por mayoría absoluta de los miembros de cada

---

<sup>136</sup>Loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Moniteur belge du 29 avril 1995.

conjunto componentes de la Comisión y, en su defecto, por mayoría de dos tercios de sus miembros. Llama especialmente la atención que la ley ordena modificar los Reglamentos de las Cámaras: “Las reglas explícitas en virtud del artículo 2 y 5 se insertan en el reglamento de los dos conjuntos” (artículo 15).

En cuanto al Título que regula la figura del Rey (no se utiliza el término Corona, sino Trono), la Constitución belga establece la celebración de sesiones conjuntas para la adopción de asuntos en supuestos muy similares a los previstos por la Constitución española de 1978: las dos Cámaras se reunirán en Asamblea conjunta a efectos de promover la regencia y la tutela (art. 92), se reunirán en sesión conjunta para proveer la tutela y la Regencia (art. 93) y en caso de hallarse vacante el Trono, las Cámaras deliberarán en sesión conjunta para proveer la Regencia hasta que se reúnan las Cámaras íntegramente renovadas, que a su vez deliberarán definitivamente en sesión conjunta para proveer la vacante.

También se refiere esta Constitución al juramento del Rey en sus artículos 90 y 91 en los que se prescribe que el Rey “no ocupará el Trono hasta después de haber prestado juramento solemnemente, ante las Cámaras reunidas”.

### **3.2.10. Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1 de enero de 2000.**

La primera Constitución fue aprobada el 12 de septiembre de 1848 y en ella se establecía Suiza como Estado federal. El 29 de mayo de 1874 se efectuó una revisión completa de la primera Constitución en la que se reforzarían las competencias federales. El 18 de abril de 1999 se adoptó, por votación popular, la tercera Constitución, que entró en vigor el 1 de enero de 2000. La vigente Constitución es una reestructuración de las anteriores Constituciones y en ella Suiza queda definida como un Estado democrático federal parlamentario de carácter pluralista.

El poder legislativo lo ejercen dos Cámaras que conforman la Asamblea Federal: el Consejo de Estados y el Consejo Nacional. La Constitución en su artículo 148 consagra un bicameralismo perfecto al atribuir las mismas competencias a las dos Cámaras.

El Consejo Nacional o Cámara Baja está compuesto por 200 diputados elegidos por el pueblo mediante sufragio directo según el sistema proporcional. El Consejo de Estado o Cámara Alta lo componen 46 diputados de los cantones; cada cantón establece la normativa aplicable a la elección de sus diputados.

Los Consejos se reúnen tanto por separado como en sesión conjunta. En sesión conjunta lo hacen bajo la presidencia del Presidente del Consejo Nacional, igual que en la Constitución española la presidencia de estas sesiones se atribuye al Presidente de la Cámara Baja. La Constitución dispone en su artículo 155 que la Asamblea Federal dispone de servicios parlamentarios comunes para los dos Consejos.

En cuanto a las reglas de procedimiento la Constitución distingue el funcionamiento autónomo de los Consejos y las sesiones conjuntas. Así, la regla general, es que el Consejo Nacional y el Consejo de Estados deliberan separadamente y en consecuencia las decisiones de la Asamblea Federal requerirán la aprobación de los dos Consejos. Pero una ley federal deberá garantizar la resolución de discrepancias en los supuestos tasados por la Constitución; de manera que el artículo 156.3 prevé que dicha ley garantice las discrepancias, por ejemplo en la validez o nulidad parcial de una iniciativa popular, ejecución de una iniciativa popular aprobada por la población, etc.

El Consejo Nacional y el Consejo de Estados se reunirán para deliberar en común bajo la dirección del Presidente del Consejo Nacional, conforme al artículo 157 de la Constitución, entre otras, sobre las siguientes cuestiones: convocar elecciones; para pronunciarse sobre conflictos de competencias entre las más altas autoridades federales; para pronunciarse sobre los recursos de gracia; conocer las Declaraciones del Consejo Federal; o en las ocasiones especiales.

El cómputo de la mayoría a la hora de tomar decisiones se hace de modo indistinto respecto de los miembros de una u otra Cámara. Establece la Constitución que las decisiones se tomarán por mayoría de los votantes tanto si los Consejos deliberan en sesión conjunta o separada.

La Constitución establece en su artículo 153.2 que la ley podrá prever Comisiones conjuntas de los dos Consejos.

Entre las normas fundamentales, la Constitución incluye las que afectan a la organización de la Asamblea Federal y de los Consejos. Así, el artículo 164. 1. g) reserva a una ley federal “la organización y procedimientos de las autoridades federales”. La Ley Federal de la Asamblea Federal es de 13 de diciembre de 2002 y tiene por objeto regular los derechos y obligaciones de los miembros de la Asamblea federal, las tareas y organización de este órgano, sus procedimientos, relaciones con el Consejo Federal y los tribunales federales. Equivale a un Reglamento común al Consejo Nacional y al Consejo de los Estados, en el que se prevé todo lo concerniente a las sesiones conjuntas de ambas cámaras.<sup>137</sup>

La Ley Federal dedica el Título IV a la “Organización de la Asamblea Federal”. El artículo 31 de esta Ley trata como órgano parlamentario a la que define como “Asamblea Federal en reunión de ambas Cámaras”. La norma, en cuanto al órgano parlamentario en sesión conjunta, determina su sede. Así, la sede de la Asamblea Federal como órgano conjunto está en Berna, aunque excepcionalmente, por decreto federal, podrá estar en otro lugar.

Convoca las sesiones del órgano conjunto la Conferencia o Comité de la Coordinación, un órgano específico previsto entre aquellos que lo son de la Asamblea Federal. Este órgano, que preside el Presidente del Consejo Nacional o, en el caso de ausencia, el Presidente del Consejo de Estados, está compuesto de la Oficina del Consejo Nacional y la Oficina del Consejo de Estados. Entre sus funciones está designar al Secretario General de la Asamblea Federal (nombramiento que debe ser confirmado por la propia Asamblea Federal).

También está previsto que se puedan nombrar Comisiones de la Asamblea Federal, de ambas Cámaras conjuntas, cuya composición no es paritaria, ya que

---

<sup>137</sup> Entró en vigor el 1 de diciembre de 2003. Con anterioridad a su entrada en vigor se derogó el Reglamento de la Asamblea federal del 8 de diciembre de 1976.

expresamente se establece su composición: doce miembros del Consejo Nacional y cinco del Consejo de Estados.

La Asamblea federal es considerada un órgano nuevo, que goza de potestad reglamentaria, tiene amplias facultades de deliberación y decisión sobre las competencias atribuidas y sus acuerdos se adoptan por mayoría de votos sin distinguir entre su permanencia a una u otra Cámara.

### **3.2.11. Constitución de la República Dominicana de 26 de enero de 2010.**

Aun cuando no es el país que más influencia ha ejercido en el constitucionalismo hispanoamericano, sí es la República Dominicana el que ha aprobado la última de sus Constituciones en aquel continente, de 26 de enero de 2010.<sup>138</sup>

Esta Constitución configura un poder legislativo que lo ejerce, en nombre del pueblo, el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. Estamos ante un bicameralismo imperfecto, donde el Senado tiene no sólo mayores atribuciones exclusivas sino más importantes que las de la Cámara Baja.<sup>139</sup>

La singularidad está en la conformación de la Asamblea Nacional. La Constitución dedica, dentro del título relativo al “Poder Legislativo”, un capítulo específico denominado “De la Asamblea Nacional y de la reunión conjunta de ambas Cámaras”. El constituyente dominicano, en los artículos referidos a estas sesiones conjuntas, sin mucha precisión, parece querer diferenciar la Asamblea Nacional, órgano integrado por el Senado y la Cámara de los Diputados, de lo que son las sesiones conjuntas. Es decir, dos órganos autónomos, como son las Cámaras autónomamente reunidas y otro órgano, la Asamblea Nacional, como suma de las dos Cámaras.

---

<sup>138</sup> Publicada en la Gaceta Oficial núm. 10.561, de 26 de enero de 2010.

<sup>139</sup> Véase GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. y ARNALDO ALCUBILLA, E. (dir.): *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, obra colectiva, dos volúmenes, La Ley-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

Establece la Constitución, bajo el epígrafe de la “conformación de la Asamblea Nacional” que “el Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones de forma separada, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional”. Para cuando se produzcan las sesiones conjuntas, el artículo dedicado al “quorum de la Asamblea Nacional”, prevé que deben estar presentes en dichas sesiones más de la mitad de los miembros de cada Cámara; se prevé expresamente que “sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, excepto cuando se convoque para reformar la Constitución”<sup>140</sup>.

La Constitución dedica un artículo específico a la atribuciones que tiene la Asamblea Nacional y que son las siguientes: conocer y decidir sobre las reformas constitucionales, actuando en este caso, como Asamblea Nacional Revisora; examinar las actas de elección de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República; proclamar a la o al Presidente y Vicepresidente de la República, recibirles su juramento y aceptar o rechazar sus renunciaciones; y ejercer las facultades que le confiere la Constitución y el Reglamento orgánico.

El último precepto de este capítulo dedicado a la Asamblea Nacional, bajo la denominación de “Reunión Conjunta de las Cámaras”, establece los casos en estas se reunirán conjuntamente. En sesión conjunta la Asamblea Nacional tiene las siguientes competencias: recibir el mensaje y rendición de cuentas de la o el Presidente de la República y las memorias de los ministerios y celebrar actos conmemorativos o de naturaleza protocolaria.

Y para la organización y funcionamiento de estas sesiones, la Asamblea Nacional o la Reunión Conjunta de ambas Cámaras, como también se denominan, se rigen por un Reglamento específico. La presidencia, establece la Constitución, ya sea de la Asamblea Nacional o de una Reunión Conjunta, la asumirá el Presidente del Senado, la vicepresidencia, el Presidente de la Cámara de Diputados, y la secretaría, los Secretarios de ambas Cámaras.

---

<sup>140</sup> La reforma constitucional tiene su propio título. La iniciativa puede corresponder a una tercera parte de los miembros de una u otra cámara y se presenta ante el Congreso Nacional. La reforma se declarará por una ley que ordenará la reunión de la Asamblea Nacional Revisora. Las decisiones de la Asamblea Nacional Revisora ya no se adoptarán por mayoría absoluta sino por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.

Excepción hecha de la reforma constitucional, podemos observar que en ninguno de los preceptos constitucionales se les atribuyen funciones legislativas, económicas o de control e impulso político.

El Reglamento para el funcionamiento de la Asamblea Nacional y las reuniones conjuntas de las Cámaras es de 24 de marzo de 2009. Interesa destacar que en este Reglamento se configura una Secretaría General de la Asamblea Nacional integrada por las secretarías legislativas de ambas Cámaras y por otros órganos parlamentarios de las mismas. Esta previsión es la que nos lleva, a la pregunta de si estamos ante una tercera Cámara –la Asamblea Nacional- o si únicamente la Constitución pretende dignificar y dotar de especial solemnidad ciertas atribuciones tasadas expresamente en el propio texto. Esas son las preguntas que se formula el profesor Mateos y de Cabo en su estudio sobre esta Constitución, alcanzando las siguientes conclusiones:

“En este estudio hemos analizado, desde el punto de vista conceptual y jurídico, el problema que se presenta a la hora de determinar si en los ordenamientos bicamerales, las Cámaras, que de forma cotidiana colaboran estrechamente en sus funciones constitucionales, pero a la vez manteniendo una individualidad orgánica, constituyen un órgano nuevo y distinto cuando ejercen competencias particulares en sesión conjunta (...).

Hemos rechazado encontrarnos ante una tercera Cámara, es decir, la Asamblea Nacional como órgano constitucional, y nos hemos decantado hacia considerar la reunión conjunta de las Cámaras y los supuestos en los que las Cámaras adoptan la forma de Asamblea Nacional como un procedimiento singular de deliberación, mediante el que las Cámaras dignifican y dotan de especial relevancia y solemnidad ciertas atribuciones expresadas en el propio texto.

En defensa de esta afirmación podemos citar el Reglamento de la Asamblea Nacional, que permite que las Cámaras puedan reunirse conjuntamente para la celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza, pero siempre que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones legislativas de cada

Cámara ni de las que están señaladas por la Constitución como exclusivas de cada una de ellas”.<sup>141</sup>

Con todo, la posición mayoritaria es la de respetar el principio constitucional que declara, de forma solemne, que el Poder legislativo está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados. Son las Cámaras, independientemente consideradas las que deben ser consideradas como los órganos constitucionales clásicos del Poder legislativo dominicano. Ahora bien, no se puede dejar a un lado la importancia que tiene la Asamblea Nacional, que aunque está excluida de las funciones legislativas ordinarias, queda como órgano de gran importancia constitucional para atribuciones de relevancia estatal y de carácter solemne, y para la importantísima labor de la reforma constitucional.

---

<sup>141</sup> MATEOS Y DE CABO, O.: “La Asamblea Nacional y la reunión conjunta de las Cámaras”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, dirigida por GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. y ARNALDO ALCUBILLA, E., op. cit., pág. 307. Véase sobre las Constituciones de Iberoamérica a LÓPEZ GUERRA, L. y AGUIAR DE LUQUE, L.: *Las Constituciones de Iberoamérica*, Volúmenes I y II, Centro de Estudios Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2009.



**CAPÍTULO SEGUNDO**

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CORTES  
BICAMERALES Y MONARQUÍA.**



## **1. Consideraciones generales.**

La Constitución de 9 de diciembre de 1931 rompe con la tradición constitucional del bicameralismo y atribuye el poder legislativo a una sola Cámara, el Congreso de los Diputados.

Tras la guerra civil española, el régimen del general Franco, mantuvo un Parlamento unicameral. Con la denominación de Cortes existía una sola Cámara con funciones muy disminuidas respecto de otros poderes del Estado.

A la muerte del general Franco se abrió un proceso conocido como “la transición española” que en realidad venía fraguándose mucho antes. Este proceso de cambio político en España, en lo que aquí nos interesa es, primero, una nueva Monarquía y segundo, de nuevo un régimen parlamentario bicameral, en el que existió, desde un primer momento, la colaboración de las Cámaras con la previsión de sesiones conjuntas que primero estableció la Ley para la Reforma Política y posteriormente la Ley 51/1977 de 14 de noviembre. Donde verdaderamente se manifestó la importancia de la participación conjunta de las Cámaras fue a través de la Comisión Mixta creada para resolver las diferencias que pudieran surgir respecto al texto constitucional; esta Comisión fue más allá de las competencias inicialmente atribuidas y además de conciliar diferencias, abordó y permitió pactar el texto constitucional que finalmente se aprobó.

Como hemos analizado, la existencia de sesiones conjuntas, y en particular el mecanismo de las Comisiones Mixtas, viene de la Constitución de 1837 y verdaderamente lo interrumpieron los sistemas parlamentarios unicamerales.

Más allá de la proclamación, el 22 de noviembre de 1975, de D. Juan Carlos como sucesor en la Jefatura de Estado y los cambios que tímidamente aventuró en su discurso ante las Cortes orgánicas instituidas por el régimen anterior, formadas por los Procuradores y los Consejeros del Movimiento, nos interesa contextualizar el momento previo a la Constitución española (Monarquía y bicameralismo) porque nos permitirá conocer, y más importante, comprender, los motivos que llevaron a los padres de la Constitución a

conformar un régimen de sesiones conjuntas de las dos Cámaras, en particular para importantes decisiones que afectan a la Corona.

## **2. La restauración de la Monarquía y las nuevas Cortes bicamerales.**

### **2.1. La reinstauración monárquica y el cambio de régimen.**

La Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 dispuso que “España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino” (artículo primero). Esta Ley, fundamental, en la terminología del régimen, viene a posibilitar que un Rey o Regente venga a suceder al Jefe del Estado, el general Franco. Así, el artículo 6 dispuso que “en cualquier momento el Jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente, con las condiciones exigidas por esta Ley, y podrá, asimismo, someter a la aprobación de aquellas la revocación de la que hubiere propuesto, aunque ya hubiese sido aceptada por las Cortes”.

El 22 de julio de 1969, las Cortes designan, a propuesta del general Franco, al príncipe D. Juan Carlos, sucesor del Jefe del Estado español con la dignidad de Rey. El 22 de noviembre de 1975, D. Juan Carlos es proclamado Rey de España.

Pero no será hasta julio de 1976, nueve meses después de la muerte del general Franco, cuando el Rey designe a un nuevo Presidente del Gobierno en la persona de Adolfo Suárez<sup>142</sup>. A partir de este momento la transición española está en marcha y lo que en ese momento era incertidumbres y dificultades, unido a la crisis económica, hoy sabemos que concluye con una Constitución que perdura en el tiempo cumpliendo plenamente sus objetivos democratizadores de la sociedad española. Al presidente del Gobierno Arias Navarro le habría tocado poner fin al franquismo, pero, como acertadamente señalan Jorge de Esteban y López Guerra “el presidente Arias demostró

---

<sup>142</sup> 20 de noviembre de 1975.

durante este periodo que ni se había producido un auténtico milagro de reconversión de su pasado reaccionario ni poseía las más elementales cualidades políticas para ser el hombre que debía traer la democracia a España”.<sup>143</sup>

En este periodo de transición y especialmente en la aprobación de la Ley para la Reforma Política jugó un papel destacado el entonces Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino franquista, Torcuato Fernández-Miranda.<sup>144</sup>

De forma paralela al proceso de aprobación de la Ley para la Reforma Política y la puesta en marcha de sus dictados, se van aprobando leyes y decretos-leyes que vienen a reconocer ciertos derechos y que van suprimiendo viejas trabajas.<sup>145</sup>

En mayo de 1977 se produce un hecho relevante por el que D. Juan Carlos adquiere toda la legitimidad dinástica: la renuncia a los derechos dinásticos de su padre D. Juan de Borbón a favor de su hijo. Este hecho facilitó en gran medida el proceso constituyente y permitió obtener el apoyo de las fuerzas monárquicas.

## **2.1. La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977.**

Con la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política el Estado español recupera los dos elementos necesarios en nuestro trabajo de investigación: un Rey que ostenta la Jefatura del Estado y unas Cortes Generales bicamerales.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> ESTEBAN ALONSO, J. de y LÓPEZ GUERRA, L.: *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, Madrid, 1979, págs. 24-25.

<sup>144</sup> Véase la obra de FERNÁNDEZ-MIRANDA, J.: *El guionista de la transición*, Plaza y Janes editores, Madrid, 2015.

<sup>145</sup> Encontramos una exégesis de este periodo, bien documentando, en DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>. y ELVIRA PERALES, A.: *La Constitución de 1978*, colección “Las Constituciones Españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGU, M., Iustel, TOMO IX, Madrid, 2008. Y en ESTEBAN ALONSO, J. de: *Las Constituciones ...*”, op. cit., pág. 66.

<sup>146</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 4, de 5 de enero de 1977.

La Ley para la Reforma Política carece de Exposición de Motivos, aunque el Gobierno la aprobó con un preámbulo<sup>147</sup>. Preámbulo que no se presentó a su aprobación por las Cortes, porque en el mismo se explicitaba el propósito democratizador de las futuras Cortes y ello podría haber conllevado un plus mayor de dificultad en la aprobación de la ley.

En el Preámbulo, que figuraba en el texto aprobado por el Gobierno el 10 de septiembre de 1976, se incluyen afirmaciones, vigentes también al día de hoy, para la actual convivencia política:

“La democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español, no puede ser improvisada... La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, única garantía para alcanzarla, y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz... Para ello, una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mando a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro las soluciones de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales... el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras Legislativas, ... Los órganos de representación, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las leyes, son los tres aspectos que pretende abordar con la mayor sencillez y claridad posibles para que quede acreditada la voluntad de

---

<sup>147</sup>Como antecedentes del articulado consta: “Remitido a consulta de la Nación y ratificado por mayoría de votos en el referéndum celebrado el día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis, el Proyecto de Ley para la Reforma Política, de rango Fundamental, que había sido aprobado por las Cortes en sesión plenaria del dieciocho de noviembre de mil novecientos setenta y seis, DISPONGO ...”

establecer una democracia que, con respeto a la ley, otorgue al pueblo la decisión última...”<sup>148</sup>

Esta ley, por más que abriese en cierto modo un proceso constituyente, sin hacer mención expresa a ello al contemplar unas Cortes ordinarias, vino a unirse a las siete leyes fundamentales del anterior régimen, conformando la octava<sup>149</sup>. Tal es así que es aprobada por las Cortes franquistas, conforme a los requisitos entonces exigibles para ello entre los que estaba un referéndum<sup>150</sup>. Además, la Ley para la Reforma Política no incluyó ninguna disposición derogatoria de las Leyes Fundamentales anteriores. Todos los autores que han estudiado este periodo preconstitucional coinciden en que fue el propio aparato institucional de la dictadura franquista quien, al aprobar esta ley, abrió la puerta a un cambio de régimen político.<sup>151</sup>

Estamos ante una ley muy breve pero que resultó suficiente para poner las bases que permitieron construir una democracia. Proclamó como principio básico de la democracia la soberanía popular, la supremacía de la ley o la inviolabilidad de los derechos fundamentales; instauró unas Cortes bicamerales elegidas por sufragio universal, directo y secreto, atribuyéndoles la potestad legislativa; estableció un procedimiento específico de

---

<sup>148</sup>Texto completo en DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>. y ELVIRA PERALES, A., op. cit., pág. 67. Y en DE ESTEBAN, J.: *Las Constituciones ...*, op. cit., pág. 123. Véase: FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, P. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza y Janés, Barcelona, 1995, Apéndice II, págs. 367-368.

<sup>149</sup>La Disposición Final establece que “la presente Ley tendrá rango de Ley Fundamental”.

<sup>150</sup>Referéndum que se celebró el 15 de diciembre de 1976 y en el que la ley tuvo un amplio respaldo popular.

<sup>151</sup>“Con la ayuda de Torcuato Fernández Miranda, Suárez estaba teniendo un gran éxito en conducir su proyecto de reforma por entre las instituciones franquistas. El 8 de octubre, en una atmósfera algo tensa, su proyecto fue aprobado, con alguna enmienda sin importancia, por el Consejo Nacional por ochenta votos contra trece y seis abstenciones. A mediados de noviembre, cuando el proyecto fue discutido en las Cortes, hubo habilidosos despliegues de sofistería, utilizándose toda la panoplia de las teorías políticas franquistas, por ambos bandos: Blas Piñar asumió la defensa del búnker y Miguel Primo de Rivera la del proyecto de reforma. Las maniobras previas entre bastidores de Suárez y Fernández Miranda produjeron sus frutos, pues la reforma fue aprobada por 425 votos, contra 59 y 13 abstenciones. Era un suicidio colectivo, debido, probablemente, tanto al hábito de la obediencia como a un exagerado sentido del patriotismo. Al estar las instituciones franquistas ya en voluntaria liquidación, el camino quedaba expedito para la celebración de las elecciones. Suárez había tenido plenamente razón al confiar en que la oposición habría aceptado su versión de una reforma otorgada desde arriba”. PRESTON, P.: “La crisis del franquismo”, en la revista *Historia 16*, Extra XXV, *De la dictadura a la democracia*, págs. 121, 124 y 127.

reforma constitucional que a la postre permitió elaborar la que hoy es nuestra Constitución vigente. Fueron elegidas unas Cortes democráticas para que éstas, después, hiciesen los cambios políticos oportunos. Pero lo más importante, como destaca Aragón Reyes, es que en “su artículo primero se proclamaba la democracia y se decía que estaría basada en la supremacía de la ley, considerada como la expresión de la voluntad soberana del pueblo, al mismo tiempo que se afirmaba el carácter inviolable de los derechos fundamentales de la persona”.<sup>152</sup>

La Ley para la Reforma Política estableció, en unas Cortes ya bicamerales, el germen de las sesiones conjuntas. Primero la previsión de una Comisión Mixta y paritaria entre el Congreso de los Diputados y el Senado para la reforma constitucional y segundo, y más importante, una sesión conjunta de los Pleno para el supuesto de que dicha Comisión Mixta no alcanzara acuerdo o surgieran discrepancias entre las Cámaras. En el proceso constituyente la Comisión Mixta Congreso-Senado fue determinante del texto constitucional finalmente aprobado. Estas sesiones conjuntas tuvieron continuidad en la Ley sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a los efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza. Esta ley prevé que la moción de censura, de existir discrepancias entre las dos Cámaras, se resuelva en sesión conjunta del Congreso y del Senado.

En su artículo primero proclama un Estado español basado en la democracia que se garantiza por la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los poderes del Estado. La potestad legislativa se atribuye a las Cortes, correspondiendo al Rey la sanción y promulgación de las leyes, sin que esta potestad fuera entendida como derecho de veto.

El artículo segundo restablece el sistema bicameral que había sido el dominante en nuestra historia constitucional. Las Cortes, que mantendrán una presidencia propia, se componen del Congreso de los Diputados y del Senado. Mientras el Congreso de los

---

<sup>152</sup> ARAGÓN REYES, M.: *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 29.



Diputados será elegido por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad, el Senado se convierte en Cámara territorial. “Los Senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales”, con la particularidad de que el “Rey podrá designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos”. Se faculta al Gobierno para regular las elecciones<sup>153</sup>. El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey, establece el artículo 2.6; el Congreso de los Diputados y el Senado elegirán a sus respectivos Presidentes.

La figura del Presidente de las Cortes no fue pacífica y suscitó debate en cuanto a su existencia y se llegó a cuestionar respecto de lo que posteriormente, en la Constitución de 1978, tendría una solución distinta a la de la Ley para la Reforma Política. Esperabé de Arteaga planteó lo siguiente:

“Crear la figura del Presidente de las Cortes para cuando ambas Cámaras deliberen conjuntamente, lo que no puede tener lugar más que en materia constitucional, no tiene sentido. En este supuesto, la asamblea conjunta la debe presidir el Presidente del Congreso”<sup>154</sup>.

La ponencia rechazó la enmienda al entender que la Presidencia de las Cortes “debe estar dotada de una imparcialidad e independencia que le permitan cumplir su función arbitral, lo que aconseja sustraer su designación a la decisión de los grupos mayoritarios de las Cámaras”<sup>155</sup>. Eran los respectivos Presidentes del Congreso y del Senado los que con carácter exclusivo presidirían las sesiones de dichas Cámaras y los que asumirían la mayor

---

<sup>153</sup>Disposición Transitoria Primera de la Ley para la Reforma Política: “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y elegir doscientos siete Senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio. Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional...” Lo hizo mediante el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (BOE número 70, de 23 de marzo de 1977). Las elecciones se celebraron el 15 de junio de 1977.

<sup>154</sup>Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 1.538, página 4 del anexo núm. 2.

<sup>155</sup>Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 1.538, página 17 del anexo núm. 1.

parte de las funciones que le atribuían el Reglamento de 1971 vigente al Presidente de las Cortes.

En cualquier caso, no faltó razón a la ponencia al mantener la figura del Presidente de las Cortes pues este jugaría, con posterioridad a la constitución de cada una de las Cámaras, un papel importante al corresponderle la aprobación de unas normas internas provisionales que hicieran posible regular muchas de las cuestiones no previstas en el Reglamento parlamentario de las Cortes aún franquistas. En cualquier caso mantuvo inicialmente dos importantes funciones como propias: asumir la representación del supremo órgano legislativo y refrendar las leyes, validándolas<sup>156</sup>; y la responsabilidad del Rey como propia.<sup>157</sup>

En cuanto a los Reglamentos internos de cada una de las Cámaras, la ley para la Reforma Política establece de una parte que “el Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos”, al tiempo que prevé un régimen transitorio en el sentido de que “desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente ley, sin perjuicio de la facultad de acordar de un modo inmediato las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes” (Disposición Transitoria Tercera).

Este régimen transitorio no fue suficiente porque pronto se comprobó que el Reglamento de las Cortes orgánicas, de 15 de noviembre de 1971, no era de utilidad puesto que estaba redactado para un Parlamento unicameral y con cuestiones tan antagónicas como la inexistencia de representación de partidos políticos, por lo que carecía de una regulación de Grupos parlamentarios. A lo que se unía el hecho de que en esta norma reglamentaria había participado el gobierno franquista, por lo que carecía de las más

---

<sup>156</sup>Artículo 17 del Reglamento de las Cortes de 15 de noviembre de 1971.

<sup>157</sup>Artículo 8 de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967.

mínimas garantías en su elaboración.<sup>158</sup> La insuficiencia de esta norma la pone de manifiesto Hernández Gil de la siguiente manera:

“El criterio inspirador de la norma, si bien formalmente correcto, políticamente resultaba embarazoso y jurídicamente insuficiente. Formalmente correcto, porque la regulación reglamentaria había de utilizarse antes que las Cámaras establecieran sus propios Reglamentos, lo cual significaba respetar la potestad reglamentaria de las Cámaras, viendo el modo de suplirla antes que fuera posible ejercerla. La fórmula, técnicamente bien concebida, daba lugar a una solución un tanto embarazosa en lo político, ya que era preciso acudir al Reglamento anterior aprobado por y para unas Cortes de signo bien distinto. (...) La mayoría de las normas del Reglamento de 15 de noviembre de 1971 eran poco utilizables, por cuanto respondían a un sistema antagónico... El vacío de la Ley para la Reforma Política, lejos de cubrirse, se acrecentaba en muchos aspectos con la remisión al Reglamento de 15 de noviembre de 1971, tácitamente derogado casi en su integridad. Sólo dos normas reglamentarias resultaban de aplicación posible: una, en el art. 5.2º, relativa a la formación de una Mesa de Edad; y otra, la del apartado 23º del art. 18, según el cual correspondía al Presidente de las Cortes cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretarlo y suplir sus preceptos en los casos de dudas u omisión, y velar por la observancia de la cortesía y usos parlamentarios. Especialmente idóneo para resolver el problema era este último precepto reglamentario, aunque si bien abría las puertas a una solución, era de muy delicado empleo”.<sup>159</sup>

Esta circunstancia obligó al Presidente de las Cortes a promover la aportación, con el acuerdo de las fuerzas parlamentarias, de unas normas de carácter provisional, en orden a garantizar el funcionamiento de las nuevas Cámaras. Finalmente, las Cámaras aprobarían

---

<sup>158</sup> Así, “las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento”, determinaba la Disposición Adicional de la Ley constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942.

<sup>159</sup> Véase a HERNÁNDEZ GIL, A.: *La Constitución y su entorno*, obras completas, Tomo 7, Espasa Calpe, Madrid, 1988, pág. 107.

los días 13 y 14 de octubre de 1977, en Pleno proceso de redacción de la Constitución, sendos Reglamentos provisionales para regular la vida parlamentaria.

Es importante destacar que como complemento de los Reglamentos del Congreso y del Senado, se aprobó la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza<sup>160</sup>. Esta ley prevé la posibilidad de una sesión conjunta del Congreso y del Senado. En este sentido, el artículo quinto establece que la moción de censura se puede presentar en cualquiera de las Cámaras, pero si hay discrepancias entre el resultado a favor en una y en contra en la otra, la iniciativa será resuelta en sesión conjunta del Congreso y del Senado.<sup>161</sup>

En su artículo tercero, la Ley para la Reforma Política regula la reforma constitucional, en concreto “cualquier reforma constitucional”<sup>162</sup>. Aunque la iniciativa de reforma constitucional se atribuye al Gobierno o al Congreso de los Diputados, el precepto está pensando en un trabajo conjunto de las dos Cámaras legislativas. Tal es así que el Senado trabajará sobre el texto aprobado por el Congreso, pero si existieren discrepancias, se constituiría una Comisión Mixta, bajo la presidencia del Presidente de las Cortes. De no llegar esta Comisión Mixta a un acuerdo, la decisión se adoptaría por las Cortes en sesión conjunta de ambas Cámaras. Es importante destacar el contenido íntegro del artículo 3.2:

“Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus

---

<sup>160</sup>Boletín Oficial del Estado núm. 274, de 16 de noviembre de 1977.

<sup>161</sup>“Si en el referido segundo debate la moción de censura es rechazada, la discrepancia entre las dos Cámaras será resuelta en sesión conjunta del Congreso y del Senado”. Artículo 5.4 de la Ley 51/1977.

<sup>162</sup>No estaba pensando el legislador en reformar las Leyes Fundamentales que se aprobaron para recoger las normas básicas del régimen franquista; leyes que habían emanado de la voluntad del caudillo dado que sólo en él residía la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general de acuerdo con las llamadas “leyes de prerrogativa”. En realidad las fuerzas políticas optaron por la reforma frente a la ruptura. La opción de la reforma sólo vino a demostrar que existía otro modelo de elaborar una constitución democrática, que fue desde la constitución de unas Cortes que se convirtieron, de manera inmediata y paralela a su trabajo legislativo y de control del gobierno encomendado, en constituyentes.

términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras”.

En cuanto a la potestad legislativa de las Cortes, el artículo cuarto establece que el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. Al igual que en el artículo referente a la reforma constitucional, se establece una Comisión Mixta Congreso y Senado para resolver las discrepancias que pudieran surgir, si bien ya no serán las Cortes en sesión conjunta de las dos Cámaras las que resuelvan, sino el Congreso de Diputados por mayoría absoluta.

El funcionamiento conjunto de las Cámaras, atemperado en la Constitución de 1978, y lo que es más importante carente aún de regulación reglamentaria, pese a la exigencia constitucional, es consecuencia de la necesidad de introducir mecanismos de corrección de los posibles bloqueos que puedan producirse en los sistemas bicamerales. Y también, por qué no, de nuestro constitucionalismo histórico y comparado.

Como explica Karl Loewenstein, todas las Constituciones bicamerales prevén unos mecanismos de corrección de esos posibles bloqueos<sup>163</sup>. Los mecanismos de los que se trata son fundamentalmente tres entre los que se incluyen las sesiones conjuntas. Así, entre estos mecanismos está el poder recurrir a la intervención de comisiones mediadoras, constituidas por igual número de miembros en ambas Cámaras. Las que conocemos como Comisiones Mixtas, más que Comisiones conjuntas, y que hemos encontrado en nuestro constitucionalismo histórico, en la transición y en la vigente Constitución. También debe poderse articular la posibilidad de una sesión plenaria de ambas Cámaras, en la cual la Cámara que cuente con menor número de miembros tendrá que perder, a menos que

---

<sup>163</sup>LOEWENSTEIN, K.: *Teoría Constitucional*, 2º ed., Ariel, Madrid, 1976, pág. 249.

consiga el apoyo necesario entre los miembros de la otra Cámara. Y por último, estos mecanismos deben poder prever que la resistencia de la llamada *segunda Cámara* o *Cámara Alta* pueda ser vencida por una mayoría cualificada de la *primera Cámara* o *Cámara Baja*. Lo cierto es que la Ley para la Reforma Política viene a utilizar, de una manera u otra, según los casos, los tres mecanismos correctores.

Respecto al Rey, el artículo tercero, en su apartado tres, le atribuye la obligación de someter el proyecto de reforma constitucional a referéndum de la Nación. También podrá someter a referéndum, artículo quinto, cualquier “opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional”. El resultado del referéndum se impondrá a todos los órganos del Estado; inclusive, si la decisión afecta a las competencias de las Cortes y el resultado no fuera favorable a la misma, se disolverán y se procederá a convocar nuevas elecciones.

En un supuesto más, la Ley para la Reforma Política acude a la fórmula de sesiones conjuntas de las dos Cámaras legislativas, en este caso respecto de supuestos de leyes franquistas en vigor. Así, la Disposición Transitoria prevé la existencia de una Comisión paritaria Congreso y Senado para los supuestos previstos en el artículo 13 de la Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942<sup>164</sup>. Esta Comisión Mixta paritaria debía estar constituida de la siguiente manera:

“Una Comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona”. Disposición Transitoria Segunda, apartado uno, de la Ley para la Reforma Política.

---

<sup>164</sup> Artículo 13 de la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942: “Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias enunciadas en los artículos 10 y 12. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un decreto-ley se dará cuenta de él a las Cortes”.

La Disposición Derogatoria de la Constitución española de 1978, en su apartado primero, deroga expresamente la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. También deroga, una a una, las siete Leyes Fundamentales del régimen franquista.

### **2.3. La Monarquía y las Cortes bicamerales.**

La Monarquía parlamentaria ya había sido restaurada por el general Franco cuando el 22 de noviembre de 1975 D. Juan Carlos, proclamado sucesor en la Jefatura del Estado por el propio Franco, es proclamado Rey de España.

La proclamación de D. Juan Carlos como sucesor a la Jefatura del Estado le confirió poderes establecidos en las Leyes Fundamentales, que sin ser idénticos a los del dictador, eran poderes reales y efectivos y, por supuesto, no democráticos. Sin embargo, cuando se inicia la elaboración de la Constitución, constituidas las nuevas Cortes bicamerales en virtud de la Ley para la Reforma Política, D. Juan Carlos no era ya el Jefe del Estado en los términos de las previsiones sucesorias del general Franco. Tal como argumentaba Herrero de Miñón, “por sí sola, la Monarquía era ya algo distinto del régimen en cuanto tal, fermento para su transformación”.<sup>165</sup>

Dos motivos evidencian las precarias competencias del Monarca: la escasa legitimidad que traía de las leyes franquistas y la aprobación de la Ley para la Reforma Política, que encomendaba a las Cortes la potestad de elaborar y aprobar las leyes. A lo que se une, como han señalado los analistas políticos del momento, que desde un primer momento manifestó una firme determinación en ir hacia un sistema pluralista y representativo.

En definitiva, la aceptación o impulso de D. Juan Carlos a la Ley para la Reforma Política, supuso la aceptación de una importante limitación en sus poderes y el primer paso a una monarquía constitucional. El camino de la restauración monárquica lo había iniciado

---

<sup>165</sup> HERRERO DE MIÑÓN, M.: “Corona antigua y príncipe nuevo”, en *Memoria de la Transición*, obra colectiva coordinada por S. JULIÁ, J. PRADERA y J. PRIETO, Taurus, Madrid, 1996, pág. 109.

el general Franco y su consolidación fue objeto de un amplio preacuerdo que tuvo posteriormente un sencillo trámite de traslación al texto constitucional.

La cuestión relativa a la restauración de la Monarquía se convirtió en una cuestión pacífica. No llegó a discutirse que la jefatura del Estado debía seguir correspondiendo al Rey. Un claro ejemplo lo tenemos en las declaraciones políticas del Diputado del Partido Comunista Sr. Carrillo Solares en el proceso constituyente:

“Para los comunistas la cuestión esencial hoy no es Monarquía o República; es democracia o dictadura, y estamos dispuestos, en este momento, a subordinar nuestras preferencias por la forma política de gobierno al logro del más amplio consenso para la consolidación de la democracia, si comprobamos que existen todas las garantías necesarias a este fin”<sup>166</sup>.

Para Solé Tura, ponente constitucional, la “Monarquía parlamentaria” es planteada desde el principio como la fórmula más democrática que pueden asumir las monarquías en cuanto significa que dejan a las instituciones representativas toda la capacidad de decisión.<sup>167</sup>

Casi cuarenta años después, estos planteamientos siguen vigentes, porque son pocas las voces del nuevo arco político las que abiertamente se atreven a cuestionar la figura del Jefe del Estado en la persona del Rey, por más que la Monarquía haya pasado por difíciles situaciones. Entre las propuestas políticas de reforma de la Constitución son una minoría las que proponen la supresión clara de la Monarquía española, quizás, como ocurriera en

---

<sup>166</sup>GONZALO, M.: *Cortes Constituyentes (1977-1978): debates Políticos*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980, pág. 117.

<sup>167</sup> AJA, E.: “Jordi Solé Tura: Democracia y Constitución”, en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2 volúmenes, Madrid, 2008, Vol. 1, pág. 37.



pleno proceso constituyente, porque ven en la figura del Rey un factor de estabilidad institucional.<sup>168</sup>

Si el camino de la jefatura del Estado español en “manos” de un Rey fue iniciada por el general Franco, la democratización o restauración democrática del poder legislativo fue consecuencia de la aprobación de la Ley para la Reforma Política. Desde el momento en que la ley constituye la expresión de la voluntad popular, de que los Diputados y Senadores son elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto de los españoles, y la Constitución atribuye la potestad legislativa a las Cortes, no hay duda en afirmar que se ha restaurado la democracia representativa.<sup>169</sup> En este punto cabe citar a Schmitt quién destaca que “fue un triunfo decisivo de la representación popular que el Derecho apareciese expresado esencialmente en forma de ley, que el Derecho positivo fuese esencialmente un derecho legislado y que la ley exigiese necesariamente, desde un punto de vista conceptual, una resolución de la representación popular”. En la congruencia entre Derecho y ley descasaban, en definitiva, todos los sistemas e inventarios de conceptos, fórmulas y postulados jurídico-políticos que se desarrollaron en el curso del siglo XIX y

---

<sup>168</sup> Véase CANDO SOMOANO, M<sup>a</sup>. J.: *El Rey como “símbolo de unidad y permanencia del Estado” en la Constitución española de 1978*, Congreso de los Diputados, 2004, págs. 124 y ss.

<sup>169</sup>En el momento presente, nuevas formaciones políticas abogan por un tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa, con pocas dosis de coherencia o responsabilidad en sus planteamientos. Aunque volveremos sobre ello y dado que ya la Ley para la Reforma Política apostó por una democracia representativa, nos parece de interés recoger en este apartado la reflexión del profesor Arnaldo Alcubilla al respecto en un artículo de opinión: “Algunos movimientos políticos, en plena conciencia de los partidos tradicionales que pasan por las horas más bajas desde que se hicieran con el control de la cosa pública en sustitución del Monarca absoluto, han ideado un plan Renove para asentar su dominio. Se llama “democracia participativa”. (...) Ahora bien, la interpretación de este concepto participativo es selectivo para la autoridad preguntante. Somete a consulta aquello que quiere y le viene en gana y deja de hacerlo con aquello que no desea compartir. (...) En su momento la Constitución (tan insultada y degradada en los tiempos que nos toca vivir) optó por la democracia representativa con “toques puntuales” de expresión directa de la voluntad popular. A quienes abogan por cambios radicales se les debe exigir coherencia, que en los términos aquí planteados, significaría, por ejemplo, admitir que cuando el uno por ciento de los habitantes de un municipio pidan que se celebre una consulta, se haga, y que se acepte sea vinculante. En caso de que esta tesis no prospere propongo que la demagogia sea considerada, al menos, infracción administrativa”. ARNALDO ALCUBILLA, E.: *El Imparcial*, Opinión, 12 de febrero de 2016.

que para Schmitt aún conservaban efectividad. “El Estado es ley, la ley es el Estado. Solo a la ley se debe obediencia; solo frente a ella desaparece el derecho de resistencia”.<sup>170</sup>

Con esto, las nuevas Cortes fueron elegidas el 15 de junio de 1977 con plenas garantías democráticas, con arreglo al Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo de 1977, sobre Normas Electorales<sup>171</sup>. El párrafo segundo del apartado I de la Exposición de Motivos establecía:

“Las normas electorales reguladoras de estas primeras elecciones han de responder a tres imperativos: En primer lugar, el estricto cumplimiento de las previsiones legales de rango fundamental que determinan el número de Diputados y Senadores, el funcionamiento por regla general de la provincia como circunscripción electoral y los principios que han de inspirar el sistema electoral para una y otra Cámara; en segundo término, la organización de la democracia que exige hacer del sufragio el instrumento de libre opción entre alternativas políticas concurrentes en términos de igualdad; por último, la necesidad de adecuar esta constante de la democracia occidental a las peculiaridades circunstancias españolas de hoy, en las cuales se trata de introducir instituciones y modos durante mucho tiempo no utilizados”.

Los 350 escaños del Congreso obtuvieron más de dieciséis millones de votos; en total fueron 18.278.085 votos a candidaturas<sup>172</sup>. El Senado se conformó con 207 senadores

---

<sup>170</sup> SCHMITT, C.: *Legalidad y Legitimidad*, Aguilar, Madrid, 1971, págs. 25 y 26.

<sup>171</sup> El 18 de marzo de 1977, previo acuerdo con la oposición, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 20/1977, sobre normas electorales (BOE nº 70, de 23 de marzo de 1977, pp. 6.584 a 6.600). La importancia de esta norma excede con mucho a la celebración de las primeras elecciones democráticas. Algunas de las previsiones de esta norma tendrán reflejo más tarde en la Constitución; pero es más, la vigencia de esta normativa alcanzará hasta 1985. La norma que la sustituye, la Ley Orgánica 5/1985 del régimen electoral general, vendrá a reproducir esencialmente el mismo sistema electoral utilizado en la transición; en la práctica también inspiró toda la normativa elaborada por las Comunidades Autónomas para las elecciones a sus respectivos parlamentos. Véase la obra de ALVAREZ MORALES, A.: *Sistemas de partidos y comportamiento político en Extremadura: 1977-1987*, Editora Regional de Extremadura, Badajoz, 1994, pág. 54.

<sup>172</sup> Fuente elecciones al Congreso y al Senado, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es) y [www.senado.es](http://www.senado.es)

elegidos en las urnas y 50 de designación real entre figuras relevantes en diversas áreas profesionales y del conocimiento.

El mismo día en el que se celebraron las elecciones, por Real Decreto 1.351/1977, de 15 de junio, se nombra como Presidente de las Cortes a D. Antonio Hernández Gil<sup>173</sup>. Por primera vez se variaba la fórmula del juramento: el nombrado juró únicamente fidelidad a la Corona. Unos días más tardes, el Presidente de las Cortes, en unas declaraciones al periódico *El País* definía su misión como la de coordinador entre el Congreso de los Diputados y el Senado.

Por Real Decreto 1.603/1977, de 5 de julio, se convocaron las Cortes de la Monarquía española. En virtud de este Real Decreto, el Congreso y el Senado, se reunirían por separado, en el Palacio de las Cortes, como Juntas Preparatorias. El 22 de julio de 1977 se reunirían las Cortes, en solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado y en presencia del Rey. El Rey se definió como Monarca constitucional y expresó, como compromiso cumplido, “el establecimiento pacífico de la convivencia democrática sobre la base del respeto a la Ley, manifestación de la soberanía del pueblo”.<sup>174</sup>

Como Presidente del Congreso resultó elegido D. Fernando Álvarez de Miranda y del Senado D. Antonio Fontán, ambos pertenecientes al Grupo parlamentario mayoritario, la UCD.

Las nuevas Cortes bicamerales de la transición española, se convirtieron en constituyente desde un primer momento. El 27 de julio de 1977, pocos días después de su constitución en sesión conjunta, se manifestaban a favor de redactar una Constitución, iniciaron su actividad legislativa y aprobaron sendos Reglamentos provisionales. Los primeros Reglamentos del Congreso y del Senado se aprobaron en sesiones de las Cámaras de 13 y 14 de octubre de 1977.

---

<sup>173</sup>Boletín Oficial del Estado núm. 143, de 16 de junio de 1977, pág. 13.568. Le antecede el Real Decreto 1.350/1977 por el que se dispone el cese de D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia en los cargos de Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino.

<sup>174</sup>Diario de Sesiones del Congreso del los Diputados, sesión conjunta, núm. 3 de 22 de julio de 1977.

La figura del Presidente de las Cortes franquistas fue decisiva en la tramitación de la Ley para la Reforma Política. Posteriormente, el Presidente de las Cortes jugó un papel importante en la inicial organización de las Cortes, coordinó los trabajos entre el Congreso y el Senado y dictó normas interpretativas y supletorias del Reglamento de las Cortes franquistas. Sorprende que los ponentes de la Constitución no valorasen mantener dicha figura, atribuyéndole competencias específicas más aún ante la previsión de sesiones conjuntas. No lo hicieron y optaron por no definir con claridad la figura del Presidente de las Cortes Generales, pues la Constitución lo que establece es la presidencia de las sesiones conjuntas atribuidas al Presidente del Congreso de los Diputados.

Lo que sí es un hecho constatado es la importancia de las sesiones conjuntas en aquel delicado momento histórico de nuestra democracia, tanto de las Cámaras en Pleno, como en Comisión Mixta paritaria. De hecho, la Comisión Mixta Congreso-Senado que tuvo que resolver las diferencias entre el texto constitucional aprobado por el Congreso y el aprobado por el Senado, en alguno de sus puntos, fue más allá de las funciones que se le habían encomendado; tal es así que esa Comisión deliberó y corrigió el supuesto de superación por el Congreso del veto del Senado, que no había suscitado diferencias. No podemos especular sobre qué habría ocurrido si esta Comisión Mixta no hubiera alcanzado un acuerdo sobre las discrepancias existentes entre el Congreso y el Senado respecto al texto constitucional. El mecanismo previsto era una sesión conjunta de las Cámaras que resolvería definitivamente. Habríamos tenido el primer supuesto práctico de una deliberación y votación en sesión conjunta de los Plenos de las Cortes respecto de una materia legislativa del alcance de la aprobación de la Constitución.

### 3. El proceso constituyente.

#### 3.1. La elaboración de la Constitución.

“En primer lugar, la Constitución”. Así se expresó el diputado Sr. Calvo-Sotelo Bustelo nada más constituirse las nuevas Cortes<sup>175</sup>. Los representantes parlamentarios elegidos en las primeras elecciones democráticas manifestaron en seguida su interés en que las nuevas Cortes iniciaran la redacción de una Constitución.<sup>176</sup>

El proceso constituyente tiene su *iter* procedimental en el artículo 3 de la Ley para la Reforma Política. Bajo el calificativo de “cualquier reforma constitucional”, el legislador procedimentaliza un verdadero proceso constitucional al introducir tres elementos necesarios: iniciativa del Gobierno o del Congreso de los Diputados; necesidad de una mayoría absoluta de ambas Cámaras y en caso de discrepancias su resolución por una Comisión Mixta Congreso-Senado, o si esto no fuera suficiente, una sesión conjunta de sus plenarios; y por último una ratificación del texto resultante mediante referéndum.

Esta procedimentalización en la elaboración de la Constitución y todo el proceso constituyente que brevemente describiremos suscita una reflexión de Díez-Picazo y Elvira Perales cuyas conclusiones tienen valor en las ideas centrales de nuestro trabajo:

“El concepto clásico de poder constituyente –entendido como un poder originario, prejurídico e ilimitado y, por ello mismo, radicalmente distinto de los

---

<sup>175</sup>“En primer lugar, la Constitución. Estas Cortes, aunque tengan que ocuparse también de otros temas, porque una democracia no se construye sólo sobre un texto constitucional, ciertamente deben, ante todo, producir una nueva Constitución. Una nueva Constitución netamente democrática que obtenga el consenso expreso de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y merezca luego el refrendo del pueblo español. Una Constitución que institucionalice un marco de libertades públicas, jurisdiccionalmente garantizadas, y cuyo ejercicio no tenga más límite que el propio respeto a la Constitución y no consienta más impedimentos que las medidas necesarias para defender a la sociedad contra la violencia como método de acción política, medidas que todo Estado tiene la obligación de adoptar y cumplir”. CALVO-SOTELO BUSTELO (declaraciones políticas de carácter general de líderes políticos en el proceso constituyente). Cfr. GONZALO, M.: op. cit., pág. 77.

<sup>176</sup> Sobre los antecedentes, el proceso de elaboración y sus actores, así como sus principios inspiradores más contenidos, con mayor profundidad, véase SANJURJO RIVO, V. A.: *Descentralización territorial y bicameralismo: un estudio comparado de las experiencias constituyentes española e italiana*”, tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2013, accesible en <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/9371>, págs. 219 y ss.

poderes constituidos (legislativo, ejecutivo, judicial)- es tributario de un suceso histórico singular: la transformación revolucionaria de los Estados Generales en Asamblea Nacional a comienzos del verano de 1789. La ruptura con la legalidad preexistente fue total, incluso en el plano del procedimiento: no es casualidad que fuera el rechazo a las viejas reglas de funcionamiento y votación de los estamentos lo que había desencadenado los acontecimientos revolucionarios. Se produjo entonces un vacío jurídico, que fue ocupado en solitario y sin vínculo previo alguno por la representación nacional. Este evento ha ejercido desde entonces una notable influencia en el imaginario jurídico-político, pues no es infrecuente la creencia de que sólo hay auténtico poder constituyente allí donde un acontecimiento revolucionario produce un vacío jurídico. El problema es que la mayor parte de los procesos de elaboración de constituciones no responde a este esquema. No se trata sólo de que a menudo no haya, en rigor, vacío jurídico, sino que lo normal es que existan normas provisionales de una u otra naturaleza que encauzan el proceso de elaboración de las constituciones. La experiencia, especialmente en los últimos decenios, es riquísima a este respecto: leyes de gobiernos provisionales, acuerdos formales entre fuerzas políticas, supervisión internacional, etc. Todo ello no significa que no haya poder constituyente, sino sólo que el modo de ejercerlo es sometido previamente a ciertos requisitos formales”<sup>177</sup>.

Dos hechos evidencian la lentitud con la que se llevó a cabo la redacción de la nueva Constitución: que fuera obra de unas Cortes bicamerales, lo que obligaba a reproducir los debates en las dos Cámaras, y que todas las labores preparatorias se realizaran en sede parlamentaria. A estos hechos se unía una situación política y social muy compleja. Al respecto, Vera Santos sostiene:

“Aparece un órgano constituyente bicameral, aspecto éste que choca con la doctrina, más favorable a una Asamblea constituyente unicameral, de representación popular, y el bicameralismo es utilizado para establecer una suerte

---

<sup>177</sup>DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>. Y ELVIRA PERALES, A.: op. cit., pág. 124. Y en ESTEBAN ALONSO, J. de: *Las Constituciones ...*, op. cit., pág. 123.

de representación complementaria de tipo territorial, que, cuando se procede a la obra constituyente, carece de razón de ser. No obstante y debido a la existencia de un órgano legislativo bicameral a raíz de la Ley para la Reforma Política, esta estructura se mantuvo, lo cual contribuyó a un incremento del tiempo de elaboración del texto constitucional. Algunos autores defienden que las Cámaras que se eligieron en la fecha citada no gozaban del carácter de constituyentes, debido a que no se estableció así en la convocatoria de las mismas. Los más sin embargo opinan lo contrario, ya que los diferentes partidos políticos así lo hacían saber a sus votantes y los medios de comunicación se hacían eco de ello. Estas Cortes constituyentes rompieron con la exigencia doctrinal de que sus funciones solamente iban dirigidas a la realización del texto constitucional, para disolverse posteriormente y que se eligiesen nuevas Cortes ordinarias. En el caso español no fue así, ya que las Cortes que procedieron a elaborar el texto constitucional también realizaron tareas de legislación ordinaria”<sup>178</sup>.

Hemos visto que como consecuencia de la Ley para la Reforma Política, con carácter previo a la redacción de la Constitución, es elegido el órgano constituyente, de naturaleza bicameral. En las elecciones a las Cortes se había producido una bipolarización entre partidos de derecho e izquierda. En el Congreso se forman nueve grupos parlamentarios<sup>179</sup>; los mayoritarios, de tendencia moderada, el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático con 166 Diputados y el Grupo Parlamentario Socialista con 103 Diputados. En el Senado son ocho los Grupos Parlamentarios que se forman, siendo el mayoritario, con 116 Senadores, el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático.

El trámite parlamentario por el que se elaboró y aprobó la Constitución española de 1978, si se observa en su conjunto, no difiere mucho del de cualquier proyecto o propuesta de ley que se tramite hoy en las Cortes Generales o en los Parlamentos autonómicos, excepción hecha de que no existió una iniciativa previa presentada, como lo sería un

---

<sup>178</sup>VERA SANTOS, J. M.: *Constituciones y otras leyes ...*, op. cit., pág. 665.

<sup>179</sup>En las elecciones trece candidaturas habían obtenido escaño.

proyecto de ley si proviniera del Gobierno, una proposición de ley si fuera de los grupos, o una iniciativa legislativa popular.

Se constituyó una Comisión que en principio se denominó “constitucional” y posteriormente “de asuntos constitucionales y libertades públicas”<sup>180</sup>; en su seno se constituyó una Ponencia que trabajó a puerta cerrada con la presencia o representación de todos los Grupos parlamentarios, excepción hecha de los representantes de la minoría vasca <sup>181</sup>.

La Ponencia finalizó sus trabajos tras examinar las enmiendas presentadas por los Grupos. Para ello se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes, el 5 de enero de 1978, el Anteproyecto constitucional; también se publicaron los votos particulares de alguno de los ponentes. En el trámite de enmiendas se presentaron 3.100, que fueron estudiadas y ordenadas en el seno de la Ponencia, la cual emitió un informe que elevó a la Comisión.

El debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se desarrolló a lo largo de veinticuatro sesiones. Los trabajos en la Comisión Constitucional del Congreso se iniciaron el 5 de mayo y en sus debates se presentaron enmiendas *in voce*, muchas de ellas aceptadas, que fueron moldeando el texto. Se aprobó un Dictamen que se elevó al Pleno del Congreso, junto con las enmiendas que no habían sido incorporadas y los votos particulares.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup>La ponencia que se constituyó en su seno inició sus trabajos y sesiones el 22 de agosto de 1977. La ponencia desarrolló sus trabajos sin publicidad, por lo que no quedó constancia de las deliberaciones en un diario de sesiones, mediante transcripción literal; sí se fue levantando actas de las sesiones (minutas) que están publicadas en el número 2 de la Revista de las Cortes Generales. Se produjo un hecho que aparece reflejado en dichas actas relativo a la publicidad de los trabajos y fue la filtración a la prensa y con ello la publicación de un texto de trabajo interno de la ponencia conocido como Borrador Constitucional.

<sup>181</sup>La Ponencia de la Comisión constitucional del Congreso, elegida el 2 de agosto de 1977, estuvo formada por siete Diputados: Gabriel Cisneros, José Pedro Pérez Llorca, Miguel Herrero de Miñón (UCD), Gregorio Peces Barbas (PSOE), Manuel Fraga Iribarne (AP), Jordi Solé Tura (PCE-PSUC) y Miguel Roca Junyent (CiU).

<sup>182</sup> Véase el método constituyente adoptado en ESTEBAN ALONSO, J. de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional Español, tomo III*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1996.



El debate en el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar durante 12 sesiones. El texto aprobado por el Congreso se remitió al Senado que procedió en similares términos, con la diferencia de que la Ponencia designada en la Comisión de Constitución no pudo finalizar sus trabajos al no disponer de tiempo para ello, procediéndose al debate en la propia Comisión, que elevó al Pleno un dictamen con los votos particulares. Destacaron algunas de las modificaciones introducidas en el Senado, alguna de ellas por parte de los Senadores de designación real. Sin embargo en el Senado se reprodujeron los escollos sobre materias que habían quedado abiertas en el Congreso, entre otras el modelo educativo, el modelo territorial del Estado o los derechos forales.

El Pleno del Senado publicó el 13 de octubre de 1978 un texto con las “Modificaciones al Texto de Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados”.

Ya hemos puesto de manifiesto la importancia que tuvo la Comisión Mixta Congreso-Senado prevista en la Ley para la Reforma Política<sup>183</sup>. Como no había coincidencia entre el texto del Congreso y el del Senado, dicha Comisión Mixta tuvo que intervenir y lo hizo con deliberaciones en secreto, introduciendo soluciones que no existían en ninguno de los textos de las Cámaras, es decir, que en sus trabajos fueron más allá de la resolución de las discrepancias habidas. El Presidente del Congreso, con ocasión del debate y votación el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución justificaba esta circunstancia de la siguiente manera:

“Se trata ahora tan sólo de aprobar o rechazar la propuesta que la Comisión Mixta nos hace para resolver las discrepancias existentes entre el texto que nosotros aprobamos y el aprobado por el Senado... Bien es verdad que lo que hoy traemos a la consideración de Sus Señorías es de nuevo el texto completo del proyecto constitucional. Muy prudentemente la Comisión ha entendido que la solución de

---

<sup>183</sup>Estuvo integrada por el Presidente de las Cortes, los presidentes del Congreso y del Senado, y cuatro miembros de cada Cámara: los diputados Alfonso Guerra (PSOE), José Pedro Pérez Llorca (UCD), Miquel Roca Junyent (minoría Catalana) y Jordi Solé Tura (PCE-PSUC); y los Senadores Fernando Abril Martorell (UCD), Antonio Jiménez Blanco (UCD), Francisco Ramos Fernández-Torrecilla y José Vida Soria (PSOE).

estas abundantes discrepancias no podía llevarse a cabo considerando aisladamente cada uno de los artículos en que tales discrepancias se producen, sino teniendo en cuenta la armonía del conjunto. Si a esto se agrega el hecho de que, también en mi opinión, con la prudencia, la Comisión Mixta ha tratado de aprovechar esta última ocasión para intentar resolver las dudas surgidas en cuanto a la interpretación de determinados preceptos como efectivamente se nos han presentado en la forma de un texto completo y no como una propuesta referida sólo a ciertos artículos concretos”.<sup>184</sup>

A la pregunta de qué hizo y cómo lo hizo la Comisión Mixta responde Hernández Gil lo siguiente:

“La Comisión Mixta ha comprobado, ante todo, la predominante conformidad entre los textos procedentes del Congreso de los Diputados y del Senado. En caso de discrepancia ha optado por un texto o por otro, y en determinadas ocasiones ha obtenido un texto distinto en los matices, bien por vía de refundición, bien por vía de coherencia, o de integridad, o de integración, o de complementariedad”.<sup>185</sup>

La Comisión Mixta introdujo ciertas modificaciones *ex novo*, competencia que legalmente excedía de su función reglamentaria. En este sentido Tomás Villarroya señala que la ambigüedad propia de todo el proceso constituyente se manifestó específicamente en la irregular actuación de la Comisión Mixta, que se extralimitó en las competencias que le había atribuido la Ley para la Reforma Política<sup>186</sup>. Tal extralimitación se produce en dos

---

<sup>184</sup>Pleno de aprobación de la Constitución en el Congreso de los Diputados el 31 de octubre de 1978.

<sup>185</sup>El Presidente de las Cortes y a su vez Presidente de la Comisión Mixta intervino en el Pleno del Senado de 31 de octubre de 1978; inició su intervención destacando su condición de Senador regio: “Señor Presidente, señoras y señores Senadores, en la breve historia de la renaciente vida parlamentaria española hay cumplidas pruebas de que las diferencias ideológicas no excluyen, sino que incluso propician, relaciones de comprensión, de compañerismo y de amistad. He aquí un ejemplo bien ostensible: haber deseado que un Senador de designación real, integrado en el Grupo Mixto, sea el que inicie este memorable acto”.

<sup>186</sup> Véase a TOMÁS VILLARROYA, J.: “Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10, 1979, pág. 54.

puntos clave: la supresión del control de constitucionalidad de la jurisprudencia y el recorte del veto al Senado, superable por mayoría simple del Congreso.<sup>187</sup>

El proyecto de Constitución propuesto en el Dictamen de la Comisión Mixta, publicado el 28 de octubre, fue sometido a la aprobación por separado del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesiones que tuvieron lugar el 31 de octubre de 1978.

El 6 diciembre de 1978, por Real Decreto 2550/1978, el Proyecto de Constitución fue sometido a referéndum. La voz del pueblo español fue clara y nítida, un 87,87% se expresó a favor.<sup>188</sup>

La promulgación de la Constitución por el Rey puso fin al proceso constituyente y se realizó mediante un acto solemne, en sesión conjunta de las Cortes Generales, el 27 de diciembre de 1978. En su discurso ante los Diputados y Senadores el Rey mostró su agradecimiento “hacia los miembros y grupos de las Cámaras que han elaborado la norma fundamental por la que ha de regirse nuestra convivencia democrática”. Agradecimiento que hace extensivo al pueblo español, “verdadero artífice de la realidad patria, representado por las distintas fuerzas parlamentarias, y que ha manifestado en el referéndum su voluntad de apoyo a una Constitución que a todos debe regirnos y todos debemos acatar. Al término de la sesión conjunta, el Rey sancionó la Constitución”.

La publicación de la Constitución española se produjo en el Boletín Oficial del Estado número 311, de 29 de diciembre de 1978<sup>189</sup>. De acuerdo con su Disposición Final entró en vigor el mismo día de su publicación.

Para Sabino Fernández Campos, “la transición política española y la redacción de la Constitución de 1978, supusieron un ejemplo elogiado y aleccionador en el papel de la

---

<sup>187</sup> CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>., ARNALDO ALCUBILLA y E.; ROMÁN GARCÍA, F.: op. cit., pág. 77.

<sup>188</sup> Sobre un total de 26.632.180 electores votaron 17.873.301, votando a favor 15.706.078, en contra 1.400.505 y en blanco 632.902 (hubo 133.786 papeletas en blanco). Véase en la obra de SÁINZ MORENO, F.: *Constitución española: trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980 pág. 116.

<sup>189</sup> Boletín Oficial del Estado, Serie A, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, págs. 31.229 y ss.

Monarquía y en el comportamiento de las fuerzas políticas que supieron fundirse en un consenso que dio los mejores frutos y puede servir de ejemplo en circunstancias semejantes”.<sup>190</sup>

La voluntad del constituyente, en cuanto a las sesiones conjuntas, no resulta clara, por más que hemos buscado ilustrar con los antecedentes históricos o la opinión de los parlamentarios que defendieron enmiendas relativas a esta materia. Sobre esta cuestión es importante tener en cuenta la opinión del profesor Canosa Usera, que señala lo siguiente:

“Convinimos en que interpretar era actualizar la Constitución y, por ende, la voluntad constituyente transcrita en ella; por ello sería contradictorio buscar las soluciones a nuestros problemas normativos en el tiempo pasado. La Constitución y la voluntad constituyente se objetivizan, mientras que las opiniones, ideas y hechos que las dieron lugar quedan, cada vez más, en un tiempo pretérito”.<sup>191</sup>

### **3.2. La ponencia constitucional: bicameralismo y sesiones conjuntas.**

Bajo la denominación de Cortes Generales nuestro Parlamento constitucional, que representa al pueblo español, está formado por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Un Parlamento bicameral para una democracia asentada en la forma política de Monarquía parlamentaria.

Los constituyentes, unas Cortes ya bicamerales, consecuencia de la Ley para la Reforma Política, rompen con un período de unicameralismo, el de la II República, y si cabe, también con la forma de articulación del bicameralismo del siglo XIX. Porque la historia constitucional española no había creado un Parlamento unicameral o bicameral con tal grado de autonomía como el actual.

---

<sup>190</sup> FERNÁNDEZ CAMPOS, S. (dir.): *Impresiones sobre la Constitución de 1978*”, obra colectiva, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004, pág. 18.

<sup>191</sup> CANOSA USERA, R.: *Interpretación constitucional ...*, op. cit., pág. 102.

Fueron las Cortes franquistas con la aprobación de la Ley para la Reforma Política las que sientan las bases de unas Cortes bicamerales y no los ponentes constitucionales. Tampoco fueron los ponentes constitucionales los que establecieron el germen de las sesiones conjuntas de las Cámaras en Pleno o en Comisión Mixta, sino las Cortes franquistas también en la Ley para la Reforma Política. Sí son los ponentes los que con estos mecanismos establecen los supuestos en los que dichas sesiones han de generar acuerdos con efectos jurídicos y la necesidad de una norma específica que regule el funcionamiento de las mismas.

En una Constitución extensa, como hemos descrito, consecuencia de un proceso de elaboración complejo y muy debatida (y por supuesto consensuada), los supuestos de las sesiones conjuntas quedan excesivamente abiertos a la interpretación. Una interpretación con pocas direcciones dada la rigidez del texto constitucional, en el que la norma que puede desarrollar esta casuística sería en todo caso el denominado Reglamento de las Cortes Generales o bien una puntual reforma constitucional.

Hemos analizado, dentro de la parquedad del proceso, los motivos del primer Gobierno para presentar una Ley para la Reforma Política con unas Cortes bicamerales y con una Comisión Mixta Congreso-Senado que resolvería las discrepancias que pudieran surgir en torno al proyecto constitucional.

Lo traemos de nuevo a colación porque es importante en este punto analizar cómo y bajo qué argumentos los ponentes constitucionales, en la elaboración de su anteproyecto constitucional, justificaron las nuevas Cortes bicamerales, sus sesiones conjuntas, y los supuestos en los que las mismas eran necesarias, ya fuera en Pleno, especialmente en lo relativo a la Corona, o en Comisión Mixta.

Ya hemos advertido que la ponencia se reunió a puerta cerrada y que sus debates no fueron objeto de transcripción literal<sup>192</sup>. En la primera sesión celebrada el día 22 de agosto

---

<sup>192</sup>Punto primero de la Minuta de los acuerdos de la Ponencia en su sesión inicial del día 22 de agosto de 1977: *Carácter secreto de los trabajos*. “Por unanimidad, se acuerda dar carácter confidencial a todos los trabajos de la Ponencia. Esta confidencialidad incluye las propuestas que los distintos grupos hagan, las

de 1977 se acordó levantar acta de los acuerdos adoptados, en concreto, literalmente, se estableció: “De los acuerdos alcanzados en cada reunión se tomará nota en una minuta, que será sometida a la aprobación de los Ponentes en la siguiente”.

Las actas de la ponencia constitucional ven la luz por primera vez con su publicación en el número 2 de la Revista de las Cortes Generales en 1984. Es interesante destacar algunas de las cuestiones que en la presentación de las misma hace Serrano Alberca, en especial la afirmación de “cómo en la lectura minuciosa de los acuerdos y de los textos se encuentra muchas veces la razón y el hilo conductor que desvela el contenido de los artículos de la Constitución y puede servir para una mayor utilización teórica y práctica de nuestra norma básica”.<sup>193</sup>

De la primera sesión con contenido constitucional y con poca resistencia de los representantes de los Grupos, sólo los representantes de los Grupos Socialista, Comunista y Alianza Popular se limitaron a mostrar sus reservas, se articuló la forma política del Estado español como Monarquía parlamentaria “en los términos definidos en la Constitución”.

Será en la sesión de 29 de septiembre de 1977 cuando se comience analizando el título de la Corona, al cual, y en su conjunto, formula anuncio de voto particular el representante del Grupo Socialista y reserva general el representante del Grupo Comunista.

---

deliberaciones que tengan lugar y los acuerdos que se alcancen. En tanto que este acuerdo no sea revisado, ha de entenderse que implica la exigencia de no dar comunicados a la Prensa acerca de lo tratado, e incluso la prohibición para los miembros de la Ponencia de hacer declaraciones, aun a título personal, sobre temas constitucionales. No implica, sin embargo, la obligación por parte de los diversos Grupos políticos, de no hacer públicos sus criterios en materia constitucional”.

<sup>193</sup>“Se dan a la luz por primera vez con esta publicación las actas de la ponencia constitucional, documentos de gran valor para nuestra historia-política, pues constituyen el embrión de la actual y vigente norma básica. (...) En una segunda fase la ponencia se reunió para analizar las enmiendas presentadas al texto. (...) Una primera observación que cabe adelantar es que una vez redactados todos los artículos la ponencia se reunió para su ordenación en la forma que figura en el texto del anteproyecto publicado, si bien, dado que los acuerdos se resumían en la ordenación, no hubo acta o minuta de estas reuniones. Por lo que se refiere al contenido, llama la atención el hecho de que los grandes temas que preocupaban (forma de Estado, relaciones Iglesia Estado, Fuerzas Armadas, organización del Estado, derechos fundamentales) fueron abordados por la ponencia que trabajó siempre con espíritu de consenso. Es de destacar en este sentido cómo, incluso en el tema clave, la organización del Estado Autonómico, se partió de un espíritu acorde que hizo perdurar la idea inicial hasta el texto definitivo, sin perjuicio, claro está, de las diferentes posturas, y de la sucesiva y natural precisión de las ideas”. SERRANO ALBERCA, J. M.: en Presentación del núm. 2 de la *Revista de las Cortes Generales*, 1984, pág. 17.

Se consolida el texto articulado del Título referente a la Corona sin que haya alusión alguna en las actas de la Ponencia al papel que deben adoptar las Cortes en determinados supuestos regios, como por ejemplo “que las Cortes proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España”.

Ya se había utilizado el término “Cortes”, por una sola vez, y en su acepción legislativa. Así, el artículo 34.2 establecía: “Toda prestación personal o patrimonial sólo podrá ser establecida con arreglo a una ley aprobada por las Cortes”. Se echa en falta la posición de los ponentes en cuanto al papel de las Cortes, más allá de la función legislativa, como órgano bicameral. La pregunta que cabe hacerse, y para la que no encontramos respuesta en las actas de la Ponencia, es si los ponentes, al referirse a las Cortes lo estaban haciendo en una suerte de órgano específico en el que podían llegar a confluir conjuntamente las voluntades políticas del Congreso y del Senado, de Diputados y Senadores por igual.

En los artículos referidos a la Corona se encomiendan ya funciones concretas a las “Cortes” (sin más precisión) en cuanto a la Regencia (artículo 49), el tutor (artículo 50), el juramento del Rey (artículo 51.1) o en las declaraciones de guerra y paz (artículo 53.3).

En la sesión de 4 de octubre se abordará el Título referente a las Cortes. Si bien en las actas siempre se utilizaba el término “Cortes”, en los artículos que se aprueban se utiliza el de “Cortes Generales”. No encontramos referencia alguna a los motivos que llevaron a proponer los artículos que establecen el régimen de autonomía de las Cámaras, la configuración de sus órganos o lo referente a las sesiones conjuntas.

Sí se concretan, en lo que a nuestro trabajo interesa, los siguientes aspectos en el inicial artículo 63:

- “1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, el estatuto de su personal y aprueban autónomamente sus propios presupuestos.
2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso.

3. El Presidente ejerce, en nombre de las Cámaras, todos los poderes administrativos y policiales en el interior de los respectivos palacios”.

Sin otra explicación que no sea la redacción de estos preceptos, los ponentes dan por sentada la existencia de sesiones conjuntas al atribuirle la presidencia de las misma al Presidente del Congreso, lo que evidencia que no se plantearon en ningún momento una presidencia específica de las Cortes Generales como tal, ni tan siquiera los supuestos en los que dichas sesiones conjuntas serían necesarias; no hay alusión aún a las sesiones conjuntas en las cuestiones relativas a la Corona. De hecho una vez que se hizo la previsión de las sesiones conjuntas y conscientes de que debían contar con una presidencia, lejos de crear la de las Cortes Generales, optaron por que las presidiera el Presidente del Congreso de los Diputados.

Será en el título referente a la reforma constitucional cuando los ponentes, vista la propuesta efectuada por el representante de Alianza Popular decidan aprobar un texto que figura como artículo 128 y que se refiere al supuesto de desacuerdo entre las Cámaras en materia de reforma constitucional. Este primer artículo establecía: “En caso de desacuerdo entre las Cámaras, se intentará resolverlo en una conferencia conjunta, integrada por miembros de las (dos Cámaras), en proporción a su número”<sup>194</sup>. Volverá posteriormente la Ponencia sobre este artículo para consolidar en el texto la necesidad de crear una Comisión de composición paritaria de Diputados Senadores para intentar resolver los posibles desacuerdos entre Congreso y Senado en los supuestos de reforma constitucional.

Sin especificar si debe producirse mediante sesión conjunta, los ponentes introducen respecto de los tratados internacionales la necesidad de que “la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”, en determinados casos.

A partir de este punto, no hay más referencias de contenido en las actas de la ponencia, ni explicación alguna sobre los motivos que llevaron a la aceptación de las

---

<sup>194</sup>No hay explicación a por qué en el acta figura la referencia a las “dos Cámaras” entre paréntesis.



enmiendas y votos particulares presentados. Es un relato numérico y una ordenación de los artículos, concluyendo con un borrador de proyecto de Constitución. En el Boletín Oficial de 5 de enero de 1978 se publica el “Anteproyecto de Constitución” y los votos particulares de los diferentes Grupos parlamentarios.<sup>195</sup>

Los principales artículos que más interesan a este trabajo quedan redactados y numerados en el Anteproyecto como sigue:

Artículo 1.3: La forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria.

Artículo 58: Las Cortes Generales estarán formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Artículo 64: 1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos y el estatuto de su personal y aprueban autónomamente sus presupuestos. 2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los miembros de las Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso.

No hay referencia alguna al Reglamento de las Cortes Generales. Tampoco hay referencias a los supuestos en los que se requerirán sesiones conjuntas.

Ningún Grupo parlamentario registró votos particulares sobre el contenido de estos preceptos.

### **3.3. La tramitación del anteproyecto: Reglamento de las Cortes y sesiones conjuntas de las Cámaras.**

Dos preceptos nos interesan especialmente en cuanto a su tramitación parlamentaria. Los numerados como 72 y 74 en la Constitución. El primero de ellos, en una primera redacción muy próxima a la finalmente dada, ya lo contiene el Anteproyecto

---

<sup>195</sup>Y se abre un plazo de veinte días naturales para la presentación de enmiendas durante el cual todos los Grupos Parlamentarios y Diputados podrán proponer modificaciones de orden general al anteproyecto, así como propuestas concretas de redacción en los puntos que consideren oportunos.

de Constitución con el número 64; el segundo aparecerá como artículo 73 en el Dictamen de la Comisión del Senado. Al respecto del trabajo realizado por el Senado, en lo que aquí interesa, Peces-Barba destacaba:

“El esfuerzo del Senado en la elaboración de la Constitución fue considerable... Entre las modificaciones relevantes que permanecieron, se pueden señalar las siguientes: artículo 74. Se regulan, sin precedente en el texto del Congreso, las sesiones conjuntas *para ejercer las competencias no legislativas* en el Título sobre las Cortes, con el procedimiento y con las fórmulas para resolver los desacuerdos que se produzcan entre Congreso y Senado, quedando la última palabra en el Congreso, que deberá decidir por mayoría absoluta”.<sup>196</sup>

### **3.3.1. La redacción del artículo 72 de la Constitución.**

Establece el vigente artículo 72 de la Constitución:

“1.- Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.

2.- Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

3.- Los Presidentes de las Cámaras ejercerán en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía interior de sus respectivas sedes.”

---

<sup>196</sup>PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.; *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 57.

En el anteproyecto de la Constitución el contenido de este precepto aparece con el número 64 y una redacción muy similar, si bien no hay referencia alguna al Reglamento de las Cortes Generales<sup>197</sup>. El artículo 64.1, sin mencionar el Reglamento de las Cortes Generales, disponía que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos y el Estatuto de su personal y aprueban autónomamente sus presupuestos”.

El Grupo Socialista, mediante la enmienda nº 399, que no fue aprobada, pretendió incluir en el párrafo primero la decisión de que los Reglamentos se aprobaran por mayoría absoluta y la “clausura y reapertura de sus períodos de sesiones”; esta última redacción fue finalmente retirada al ser aceptada una enmienda *in voce*<sup>198</sup>. Tampoco fue acogida la única enmienda presentada por el Grupo Mixto, nº 510 que pretendía sustituir “y los miembros de sus Mesas” por “y los demás miembros de sus Mesas”. Motivaba el Grupo Socialista su enmienda de exigir mayoría absoluta para la aprobación de los Reglamentos con los siguientes argumentos: “Como indicaba, señor Presidente, nuestra pretensión es que la aprobación de los Reglamentos de las Cámaras se decidiera por mayoría absoluta. ¿Por qué pedimos y exigimos que sea así no y no por mayoría simple? Por la tremenda importancia que, a nuestro modo de ver tienen los Reglamentos...”<sup>199</sup>. Finalmente sería aceptada la enmienda *in voce* del Grupo Socialista quedando redactado el apartado primero con la mayoría absoluta exigida para los Reglamentos en una votación final.

---

<sup>197</sup> Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978.

<sup>198</sup> Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978.

<sup>199</sup>(...) “El Reglamento de una Cámara es un acto normativo que está a caballo entre la Constitución y las leyes ordinarias. Es un acto normativo con fuerza superior a una ley ordinaria, aunque con fuerza inferior a una Constitución, desde el momento en que un Reglamento regula y condiciona la forma de tramitación y aprobación, en su caso, de las leyes ordinarias. Por otra parte, el Reglamento son las reglas de juego en una Cámara, reglas de juego que tienen un símil muy parecido en la Constitución respecto a un país. Si una Constitución son las reglas de juego de los ciudadanos y de las instituciones políticas de un país, el Reglamento de una Cámara son las reglas de juego de los miembros de esa Cámara. Y esas reglas de juego, evidentemente, si se quiere jugar en igualdad de oportunidades para todos los jugadores, en este caso todos los parlamentarios deben ser aceptadas por mayoría cualificada, no sirve una mayoría simple... Sr. Zapatero Gómez, DSC, nº 80, 2 de junio de 1978, pág. 1.273, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

El Grupo Mixto pretendió ir más allá de que la presidencia de las sesiones conjuntas se atribuyera al Presidente del Congreso de los Diputados. Aprovechó su enmienda al párrafo segundo de este inicial artículo 67 para proponer la figura del Presidente de las Cortes. La enmienda fue rechazada en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, pero los argumentos dados, tanto a favor como en contra son de gran interés<sup>200</sup>; posteriormente, en el debate del dictamen ante el Pleno, la enmienda sería retirada.

En el texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 21 de julio de 1978 el artículo 67 difiere del vigente artículo 72 en lo siguiente: 1º.- En el primer párrafo se preveía el Estatuto del Personal de las Cortes Generales pero no que fuera aprobado por las Cámaras de común acuerdo; se preveía ya la aprobación de la reforma de los Reglamentos por mayoría absoluta, pero no sus reformas. 2º.- En el párrafo segundo no se hacía mención al Reglamento de las Cortes Generales. El tercer párrafo tenía ya la vigente redacción.<sup>201</sup>

Especial interés para nuestro trabajo tiene la enmienda nº 50 presentada en el Senado por el Grupo Progresistas y Socialistas Independientes al Proyecto de Constitución

---

<sup>200</sup>Sr. Gastón Sanz: "... la adición que se propone por el Grupo Mixto es que este Presidente del Congreso lo será también de las Cortes Generales. Ello responde a la creencia de que debe existir un Presidente que sirva de coordinador entre ambas Cámaras, y si existe este Presidente, no debe ser la figura como órgano unipersonal que ha existido hasta ahora. Además, si no se anula o no se dice nada, continua en principio existiendo este Presidente de las Cortes con esa forma de elección "sui generis" que tenemos: elección por el Rey a propuesta de una terna del Consejo del Reino. Nosotros creemos que debe regularse de otra forma. Por lo tanto consideramos que debe tratarse aquí ...". Sr. Cisnero Laborda: "Para expresar la disconformidad de nuestro Grupo con respecto a la propuesta del Sr. Gastón en nombre del Grupo Mixto, en cuya propuesta se contemplan dos cuestiones de muy distinto linaje. Una es típicamente de derecho transitorio, la que hace referencia a la figura del actual Presidente de las Cortes, figura desconocida por el proyecto constitucional, y en todo caso, de querer darle algún tratamiento constitucional, habría de ser necesariamente en el ámbito del derecho transitorio, nunca en esta disposición sustantiva. Respecto a la parte nuclear de su enmienda, entendemos que la configuración que de la Presidencia de las Cámaras y de su Presidencia conjunta, en el caso de sesión conjunta, hace el proyecto constitucional es la cabal, es la correcta. Entendemos que esa preeminencia de la Presidencia del Congreso debe quedar referida exclusivamente a las sesiones conjuntas, tal y como el proyecto constitucional establece, porque de otra suerte desvirtuaría el carácter autónomo que para las Cámaras se predica en el apartado 1 del propio precepto". Diario de Sesiones de las Cortes núm. 80, de 2 de junio de 1978, pág. 1.275, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

<sup>201</sup>Boletín Oficial de las Cortes núm. 135, de 24 de julio de 1978.

aprobado por el Congreso de los Diputados. La enmienda proponía un nuevo artículo 66 bis con el siguiente contenido:

“1. Un Reglamento de las Cortes Generales será elaborado por una Comisión compuesta por igual número de Diputados y Senadores y habrá de recibir su aprobación por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.

2. El Reglamento de las Cortes Generales regulará el régimen de todos los actos para cuya validez la Constitución exige la intervención conjunta de ambas Cámaras. El Reglamento establecerá, asimismo, el funcionamiento de la Comisión Mixta a que se refiere el artículo 83 y dispondrá un procedimiento especial para acortar, en casos de urgencia, los plazos que dicho artículo previene.

3. Las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado serán presididas, en todo caso, por el Presidente del Congreso.”

La justificación dada a la enmienda fue la siguiente: “A lo largo del texto constitucional son numerosos los actos parlamentarios para cuya validez es precisa la intervención conjunta de ambas Cámaras, sin que, por otra parte, se contengan detalles del procedimiento que deberá seguirse para esta intervención. Parece necesario, por consiguiente, que una norma reglamentaria se ocupe de tales casos”.

Este Grupo parlamentario también presentó otra enmienda de carácter técnico más que de contenido proponiendo una mejora en la redacción del artículo (enmienda nº 51).

El Grupo Socialista del Senado presentó una enmienda al apartado primero del artículo 67 (enmienda número 1.061) con la que pretendía introducir la necesidad de aprobar un Reglamento de las Cortes Generales que debería ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

Unión de Centro Democrático, con el número 732, presentó una enmienda singular con la que pretendía modificar el apartado primero del artículo 67 en el siguiente sentido: “Las Cámara establecen sus propios reglamentos y el estatuto de su personal, que podrá ser

de la Cortes Generales como unidad o de una u otra Cámara...”. La justificación fue la siguiente: “Es evidente la existencia de personal de las Cortes Generales como unidad, aparte del personal que sólo está adscrito a una cuota de ellas, y no existe razón suficiente, antes al contrario, para alterar esta situación”.

Es el Grupo Independiente en el Senado el que enmienda el apartado primero del artículo 67 para incluir también las reformas de los Reglamentos (enmienda número 332): “La aprobación de los Reglamentos y su reforma requerirá mayoría absoluta”.<sup>202</sup>

Interesa especialmente el debate suscitado en la Comisión de Constitución del Senado sobre la inclusión del artículo 66 bis relativo a la existencia de un Reglamento de las Cortes Generales y el procedimiento para su elaboración. La cuestión no es baladí, porque desde el momento en que se decide incluir la necesidad de aprobar dicho Reglamento, no hay más previsión procedimental al respecto.

El Senador Sr. Martín-Retortillo Baquer, como portavoz del Grupo Progresista y Socialistas Independientes, defendió la enmienda nº 50 proponiendo un artículo 66 bis con los siguientes argumentos:

“El artículo 67 prevé que las Cámaras establecen sus propios reglamentos. Pero resulta que hay una serie de supuestos contemplados en la propia Constitución en los cuales se prevén actuaciones conjuntas de las Cámaras, aparte de que obviamente, aun cuando no hubiera actuaciones conjuntas de las Cámaras, hay una serie de actos que interesan a las dos, como, por ejemplo, el tema de la transmisión de proyectos de la una a la otra. Por lo cual parece lógico y legítimo que haya un reglamento de las Cortes Generales, además de los reglamentos que puedan darse a cada una de las Cámaras. El Reglamento de las Cortes sería normal que se elaborara por una Comisión compuesta por igual número de Diputados y Senadores

---

<sup>202</sup>Señalaba el Senador Luis Sánchez Agesta, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense, en la justificación: “Parece una reforma simplemente de estilo, pero puede tener más alcance. Tal como está redactado el artículo, da la impresión de que se podrían aprobar reformas del Reglamento que no implicaran una votación final sobre su totalidad, que podrían aprobarse por mayoría simple”.

y que recibiera la aprobación por mayoría absoluta de cada una de las dos Cámaras. Esto es lo que pretendemos con el párrafo primero de este artículo 66 bis.

Tal vez mejor que un artículo nuevo sería incorporar un párrafo nuevo al artículo 67; pero en todo caso, y sin perjuicio de que esto se discuta y pueda ser objeto de ordenación, lo que nos importa que quede claro es que haya este reglamento general.

Como suponemos que se votarán separadamente los tres párrafos de nuestra enmienda, este párrafo primero es el más importante y es el que sienta el principio.

Hay un párrafo segundo en el cual se dice qué es lo que ha de regular este reglamento. Regulará los actos para cuya validez la Constitución exige la intervención conjunta, y, asimismo, dado que en nuestro esquema, y de acuerdo con las enmiendas que hemos de defender más adelante, se preveía la posibilidad de que reverdeciera la Comisión Mixta que ahora existe al objeto de dilucidar las diferencias que pueda haber entre ambas Cámaras a la hora de aprobar las diversas leyes; se prevé, obviamente, que sea este reglamento quien aluda al funcionamiento de la Comisión Mixta y prevista. Y entonces para el supuesto de que se entienda que sea razonable dar una numeración separada a este reglamento de las Cortes Generales parecía lógico que fuera aquí donde se incluyera la afirmación en el proyecto del párrafo segundo del artículo 67 de que las sesiones conjuntas serán presididas, en todo caso, por el Presidente del Congreso.”<sup>203</sup>

El Grupo Independiente, a través del Senador Sr. Sánchez Agesta, muestra su parecer favorable a la enmienda: “Me parece que, en efecto, el párrafo tiene personalidad propia, diríamos que sustantividad propia y convendría votarlo y dejar después a la Comisión que se ocupe de la sistemática en el lugar que le corresponda, pero

---

<sup>203</sup>Diario de Sesiones del Senado núm. 47 de 31 de agosto de 1978. Comisión de Constitución. En este Diario de Sesiones aparecen las distintas intervenciones sobre las enmiendas a la redacción del actual artículo 72 de la Constitución.

indiscutiblemente, a lo largo del texto constitucional, se prevén una serie de casos para los que debe haber alguna norma que regule estas relaciones”.

La posición defendida por el Grupo Socialista, a favor de su enmienda relativa a incluir la existencia del Reglamento de las Cortes Generales, llevaría a que la enmienda en cuestión fuera retirada. Las argumentaciones de los proponentes fueron las siguientes: “no es necesario que se someta a votación tras las manifestaciones hechas por quienes han presentados sus enmiendas después de las nuestras, y aceptamos con gusto que la idea de la existencia de un reglamento de las Cortes Generales se asuma por otros Grupos, e incluso que la Constitución no haga sino una mención genérica acerca de la necesidad de esa existencia, difiriendo para entonces el contenido de ese reglamento”.

Interesa destacar la posición del Grupo Socialista en torno a la previsión constitucional de un Reglamento de las Cortes Generales y no a la regulación del procedimiento para su elaboración. Lo defendió el Sr. Sainz de Varanda Jiménez en los siguientes términos:

“Dos palabras para indicar la postura del Grupos Socialista que quiero recordar que tiene presentada una enmienda al apartado 2 del artículo 67, en el cual se recoge ya la necesidad de elaborar un reglamento de las Cortes Generales y se dice, además, que será aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

A nuestro juicio, el texto del Grupo Progresista y Socialista Independientes tiene, además de esta contraposición con nuestra propia postura, que es lógico que defendamos, algún defecto de tipo técnico. Es decir, nosotros entendemos que quizá sea un poco prematuro el decir cómo va a ser elaborado el Reglamento; lo importante es decir cómo va a ser aprobado.

Por otra parte, establecer aquí cuál es el contenido del Reglamento es algo prematuro y quizás no sea constitucional. Entonces, solicitaríamos que este texto no se aprobara. Incluso el propio portavoz del Grupo ha hecho ver que lo fundamental para su Grupo al redactar esta enmienda era sentar la existencia de un Reglamento



de las Cortes Generales. Entendemos por ello que con lo que se propone en nuestra enmienda al número 2 del artículo 67 están suficientemente previstas todas las posibilidades.

Creemos que prever aquí la existencia de una comisión es ir muy lejos, y que entra en la tradición española de la constitucionalización del siglo pasado una regulación con un criterio más amplio que quede a la interpretación de las Cámaras que en su día redacten el Reglamento de las Cortes Generales, en lugar de establecer aquí los principios y el contenido de este reglamento”.

En el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado el artículo 67 pasa a ser el 71 (actualmente es el 72) con una redacción casi idéntica a la vigente (consecuencia de la incorporación de las enmiendas que hemos analizado), a excepción de que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales lo aprueban las Cámaras conjuntamente<sup>204</sup>. La redacción definitiva, con la inclusión de esta última cuestión señalada, es introducida por la Comisión Mixta, Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución.<sup>205</sup>

### **3.3.2. La redacción del artículo 74 de la Constitución.**

Establece el vigente artículo 74 de la vigente Constitución:

1.- Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales.

2.- Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma

---

<sup>204</sup>Boletín Oficial de las Cortes núm. 157, de 6 de octubre de 1978.

<sup>205</sup>Boletín Oficial de las Cortes núm. 170, de 28 de octubre de 1978.

establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

La redacción de este precepto, como ya hemos señalado, forma parte de las aportaciones del Senado. No aparece en el anteproyecto de Constitución, ni en ninguno de los trámites (ponencia, dictamen) del Congreso de los Diputados.

Aparece por primera vez, como artículo 73, en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado con la redacción que tiene actualmente y que sólo variará en la reenumeración de los artículos a los que remite.

Este precepto se introdujo íntegramente en el Senado consecuencia de aprobarse una enmienda del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional. Pretendían los proponentes mediante su enmienda llenar un vacío constitucional ya que se habían atribuido a las Cortes Generales una serie de competencias sin determinar los procedimientos para llevarlas a cabo. Delgado-Iribarren afirma que con ello se venía a reforzar la posición del Senado, aunque se circunscribía este reforzamiento a unos supuestos escasamente planteados o planteables en la práctica<sup>206</sup>. Lo cierto es que no hemos podido encontrar en los Diarios de Sesiones más explicaciones sobre los motivos últimos que llevaron a esta fórmula de sesiones conjuntas.

#### **4. Síntesis: Parlamento y Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978.**

Nuestra vigente Constitución, contextualizada con los antecedentes históricos, el Derecho comparado y el proceso constituyente expuesto anteriormente, y en una somera aproximación, tiene una serie de características de las que debemos quedar constancia,

---

<sup>206</sup>DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas de las Cámaras y comisiones mixtas de conciliación: artículo 74 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 489.

alguna de ellas por la importancia que puedan tener para la efectividad de las propuestas que en este trabajo se hagan en relación al objeto de investigación.<sup>207</sup>

Estamos ante una Constitución extensa; el texto más largo desde los trescientos ochenta y cuatro artículos de la Constitución de Cádiz de 1812. Pese a su extensión, a lo largo de su periodo de *vida* ya se han evidenciado múltiples lagunas u omisiones, especialmente en el ámbito autonómico. Extensa y muy consensuada<sup>208</sup>. Es significativo el consenso tanto en el procedimiento de elaboración seguido, en los planteamientos políticos y finalmente en su aprobación y ratificación popular<sup>209</sup>. Dicho consenso en torno a este texto, pese a las multitud de voces que abogan de un tiempo a esta parte por una profunda reforma, ahora más que nunca, consideramos perdura. La prueba más evidente es la inexistencia de propuestas concretas que vayan más allá de aspectos puntuales, en el mayor número de caso posicionamientos políticos, programáticos o genéricos.

Se trata de una Constitución normativa, supralegal y rígida. El artículo 9.1 establece que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. La normatividad de la Constitución no se agota en la ley, sino que muchos de sus preceptos tienen eficacia normativa directa y pueden o deben ser aplicados sin necesidad de que antes sean desarrollados por el legislador. La superlegalidad hace que

---

<sup>207</sup> De interés la obra que recoge las aportaciones doctrinales sobre nuestra Constitución y el proceso constituyente: Véase ESPÍN TEMPLADO, E. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Constitución española. 20 años de bibliografía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>208</sup> En el Congreso sólo se computarían seis votos negativos y catorce abstenciones. En el Senado serían cinco votos negativos y ocho abstenciones (excepción hecha de las ausencias, 5 en el Congreso y nuevo en el Senado).

<sup>209</sup> El Sr. Carrillo Solares (en el debate en el Pleno del Congreso del proyecto constitucional) afirmaba, en cuanto al consenso: “La mayor parte de los Grupos hemos llegado ya a un acuerdo sobre el contenido general de la nueva Constitución por medio de lo que se ha denominado *el consenso*; y si no nos explicásemos aquí, si los pueblos de España nos vieran votar en un par de semanas los 161 artículos de que consta el proyecto, sin clarificar nuestra motivación, podrían pensar que el consenso ha sido una especie de cambalache en el que unos y otros hemos olvidado nuestros principios para salir del paso. Es menester dejar claro que el tan vituperado consenso ha sido, simplemente, la limpia búsqueda de un acuerdo para despojar a la Carta constitucional de excrecencias ideológicas que la rendieran impracticable para esta o aquella familia política o que reprodujeran los términos de algunas de nuestras grandes querellas históricas, cuando de lo que se trata es de abrir una nueva ruta para España, sus pueblos, sus mujeres, sus hombres, por la que podamos caminar todos”.

sus disposiciones prevalezcan sobre las leyes y las demás normas jurídicas del ordenamiento, asegurando dicho principio el Tribunal Constitucional al que se le ha encomendado el control de constitucionalidad de las leyes. La rigidez es consecuencia del procedimiento establecido para su reforma ya que no puede llevarse a cabo por las reglas establecidas para el procedimiento legislativo ordinario.

El Título X establece dos mecanismos de reforma, uno rígido y otro agravado; el segundo, cuando la reforma afecte, entre otros a la Corona, al Título Preliminar o a los derechos fundamentales, requerirá aprobación por mayoría de dos tercios en cada Cámara, disolución de las Cortes, celebración de elecciones, nueva aprobación por mayoría de dos tercios de las nuevas Cámaras y ratificación por referéndum.

Y poco original. Son claras las influencias extranjeras, entre las que destacan los modelos constitucionales de Alemania<sup>210</sup> o Italia<sup>211</sup>, y en menor medida de Francia.

---

<sup>210</sup>En cuanto a la idea del *Estado social y democrático de Derecho* hay algo más que una influencia de términos de la Ley Fundamental de Bonn, es toda una concepción del Estado de Derecho vigente en Alemania, según el cual tiende a concebirse la Constitución y el ordenamiento jurídico como expresión de valores anteriores y superiores al derecho positivo. De igual manera, los derechos humanos se conciben como el fundamento del orden político. También está la adopción de la vía de excepción, en el caso de la inconstitucionalidad de las leyes, a través de la apreciación del tribunal a quo, regulada en el artículo 100 de la Ley Fundamental de Bonn y en el 163 del texto español. Incluso, de acuerdo con esta obsesión por el respeto de la Constitución, el legislador español parece haber concebido, en lo que concierne al jefe del Estado, su tarea de vigilante del respeto de la Constitución, a semejanza de lo que la Ley de Bonn contempla en su artículo 56 referente al presidente de la República. También está como influencia la adopción del ejemplo alemán en la concepción del Gobierno, en su relación con el órgano parlamentario. En efecto, el precedente de la Ley Fundamental de Bonn ha estado presente a la hora de regular la concepción del Gobierno, entre otros, en los siguientes puntos: en la formación parlamentaria del Gobierno, que requiere la investidura, y que sigue, además de otros ejemplos, el artículo 63 de la Constitución alemana; en la preeminencia del presidente, ya que sólo este requiere la confianza parlamentaria, al igual que ocurre en el caso del canciller, destacándose así sobre el resto del Gobierno; en la adopción, según el artículo 113, de la figura de la moción de censura constructiva, mediante la cual, como señala el artículo 67 de la Ley de Bonn, es necesario incluir en la moción para derribar al Gobierno, la mención del candidato a presidente que formará el nuevo Gobierno.

<sup>211</sup>El artículo 3º de la Constitución italiana, ampliamente desarrollado doctrinalmente, tiene su reflejo en nuestro artículo 9.2, por el que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integren sean reales y efectivas. También se puede ver la influencia en el régimen del derecho de asociación y en el reconocimiento (artículo 35) del deber de trabajar y el derecho al trabajo. En cuanto a la iniciativa popular que recoge nuestro artículo 87 se inspira en los artículos italianos 71 y 121. Además, la Constitución española ha adoptado, con el precedente cercano en cierto sentido de las Cortes franquistas, el sistema italiano de que se puedan aprobar las leyes directamente en las Comisiones Legislativas Permanentes (artículo 75.2) de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución

También fue determinante, en algunas partes del texto, la influencia de nuestra tradición constitucional como ya hemos analizado en el primer capítulo. Además de las notas sobre la originalidad del texto constitucional, nuestro Estado social y democrático de Derecho, cuando lo implanta la Constitución, ya es un modelo de Estado consolidado en el resto de la Europa democrática.

El modelo español descansa en un triángulo integrado por la Monarquía parlamentaria, la Democracia representativa y el Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución utiliza la expresión *Monarquía parlamentaria* para referirse a la *forma política*. Díaz Revorio señala que el constituyente quiso incorporar en la misma fórmula los elementos propios de la Monarquía, y del sistema de gobierno parlamentario, “acogiendo una expresión que posee gran tradición histórica y ha sido utilizada en diversos sistemas europeos en los que la Corona ha perdido toda capacidad de decisión política a favor del Parlamento”. De este modo, concluye este autor, “la opción por la Monarquía parlamentaria aparece como una de las grandes decisiones del poder constituyente, cuya alteración, además de requerir el procedimiento de reforma agravada del artículo 168 (aplicable también, por cierto, a la completa regulación del Título II), implicaría en realidad un cambio de régimen o sistema jurídico-político”.<sup>212</sup>

El Título II de la Constitución aparece bajo la rúbrica *De la Corona*. Para Rubio Llorente ya no se concibe Corona como poder del Monarca hereditario. Es evidente, señala Rubio Llorente que, concebida en esos términos, como expresión resumida de un poder

---

italiana que ha dado lugar a la práctica común de las "legge". Destacar también el modelo de Estado descentralizado que es propio de la Constitución italiana, inspirada a su vez en el ejemplo español de la II República, que sirvió de guía para la redacción del tema autonómico en nuestra Constitución. Aunque existen diferencias sustanciales. En primer término, la Constitución italiana señala las regiones en que se divide el Estado, mientras que la española no lo hace así. Y, en segundo, la italiana reconoce regiones especiales y regiones ordinarias, lo cual en principio no se desprende de la española. Pero, hechas estas salvedades, la influencia de este modelo se deja sentir especialmente en los siguientes temas: ambas fijan un mínimo de competencias para cualquier región (artículo 148 de la Constitución española y 117 de la Constitución italiana); ambas señalan las instituciones de los entes regionales (152.1 de la Constitución española y 121 y 122 de la Constitución italiana); ambas contemplan la figura del delegado gubernativo (154 de la Constitución española y 124 de la Constitución italiana); y ambas establecen un semejante régimen de autonomía financiera y la creación de un Fondo de Compensación (157 de la Constitución española y 119 y 120 de la Constitución italiana).

<sup>212</sup> DÍAZ REVORIO, F. J.: “Los retos de la Monarquía parlamentaria ...”, op. cit., pág. 157.

real que goza de legitimidad propia, no procedente del pueblo, la Corona, o más precisamente ya, la Monarquía, es incompatible con la democracia. Por eso, como reflexión importante, “es explicable que en nuestra Constitución de 1978, en la que el principio democrático triunfa definitivamente, aparezca por primera vez en nuestra historia constitucional, un título cuya rúbrica no alude al Rey, sino a la Corona”.<sup>213</sup>

Destaca Torres del Moral que “la redacción del título II fue variando a lo largo del proceso constituyente hasta su configuración final como magistratura simbólica, moderadora y arbitral. En tendida de tal manera, se hacía compatible con la democracia y aceptable para los partidos republicanos de la Cámara”. Para este autor se procedió, por tanto, a una *parlamentarización* de la Monarquía española, que tuvo entre otras, las siguientes manifestaciones constitucionales:

- “Imposibilidad de suspensión regia de las Cortes.
- Intervención de las Cortes en el proceso político, en su relación con el Gobierno, con independencia de la Corona.
- Inexistencia de poderes implícitos o de reserva del Monarca, que más que poderes, tiene funciones o competencias.
- Intervención de las Cortes en la misma institución monárquica, desde tomarle juramento al Rey, al Heredero y al Regente o Regentes (art. 61), hasta el reconocimiento de la inhabilitación médica del Rey para seguir ejerciendo su función (art. 59), pasando por la prohibición de matrimonios de los llamados a la sucesión (art. 57.4), adoptar la decisión que más convenga a los intereses de España si se extinguen las líneas llamadas a la sucesión (art. 57.3) y un amplio etcétera.”<sup>214</sup>

El sistema parlamentario se contiene bajo el título de Cortes Generales, que representan al pueblo español y que están formadas por dos Cámaras, el Congreso de los

---

<sup>213</sup> RUBIO LLORENTE, F.: “La Corona”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 43.

<sup>214</sup> TORRES DEL MORAL, A.: “Concepción pansimbolista de la Monarquía parlamentaria”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004, pág. 190.

Diputados y el Senado. Para Vera Santos las Cortes Generales “aparecen caracterizadas como un poder constitucional, tanto de forma individualizada, como de manera conjunta; un poder definidor del Estado según lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Constitución; un poder representativo y legitimador; un poder colegiado y deliberante; y un poder permanente aunque su funcionamiento no sea continuado”. Siguiendo nuestra tradición constitucional, concluye este autor, “a excepción del modelo gaditano y republicano de 1931, se instaura un sistema bicameral, asimétrico y desigual, que se pone de manifiesto tanto en las funciones normativas como en las de control político”.<sup>215</sup>

¿Por qué el término “Cortes Generales” frente al de “Cortes”? Algunos ponentes de la Constitución (entre ellos Fraga Iribarne) lo justificaron en la tradición del término utilizado en nuestro Derecho Constitucional histórico. Otros, como Rubio Llorente, apelaron a la necesidad de efectuar un cambio en la vieja denominación tradicional de “Cortes” y especialmente en el afán de distinguir las *Cortes Generales* de los Parlamentos que iban a constituirse.

El término “Cortes Generales” fue utilizado por la Constitución de Cádiz de 1812, como lo sería por el Estatuto Real de 1834 o en el preámbulo de la Constitución de 1837<sup>216</sup>. Pero lo cierto es que el mayor número de textos constitucionales utilizaron el término “Cortes”<sup>217</sup>. La palabra “Corte” significaba “la concurrencia de lo más grande del reino al punto donde moraba el rey con el propósito de autorizar sus estrados, o de conferir acerca de los asuntos graves del gobierno, o de rendir vasallaje al señor natural de todos ellos; y esto quería decir la expresión *tuvo cortes*, trocada en *hacer o juntar cortes* consagrada por la costumbre, de donde vino llamar Corte a la resistencia de los monarcas”.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup>VERA SANTOS, J. M.: *Constituciones y otras leyes...*, op. cit., pág. 676.

<sup>216</sup> “En nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad. Las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación Española ...”

<sup>217</sup> Véase, en esta cuestión y sobre el origen de la institución parlamentaria en España a RIPOLLES SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: *Las Cortes Generales: tradición y modernidad ...*, op. cit., págs. 222-223.

Las Cortes se asientan sobre el principio de la “autonomía”. El nacimiento y consolidación del principio de autonomía parlamentaria, concebido como prerrogativa constitucional, se encuentra indisolublemente unido a la pugna entre el Parlamento y la Corona de la que finalmente emergió en Europa el Estado liberal. En definitiva se trataba de conseguir que el principio de soberanía nacional se impusiera definitivamente sobre el principio monárquico. Hoy la autonomía parlamentaria constituye una verdadera garantía de libertad e independencia de los Parlamentos.

Las Cortes Generales aparecen como un poder político del Estado o, en palabras de Jorge de Esteban y González-Trevijano “un poder constitucional”<sup>219</sup>. Las Cortes Generales son un poder constituido, representativo, limitado, racionalizado, y de relevancia institucional, autónomo, competencial, permanente pero no continuo, complejo y de igualdad funcional. En cuanto a la igualdad funcional es común a la doctrina señalar que nuestro bicameralismo es asimétrico en el sentido de que las funciones atribuidas constitucionalmente a las dos Cámaras son desiguales. Esto no es del todo preciso porque conforme al artículo 66.2 de la Constitución las funciones de las Cortes se predicen por igual de las dos Cámaras en situación, inicial, de igualdad; es decir, la función legislativa, la de control y la presupuestaria las comparten Congreso y Senado porque ambas Cámaras forman una unidad, más allá de que podamos considerar o no a las Cortes Generales como un órgano constitucional con identidad propia.<sup>220</sup>

La Corona, paradójicamente, suscitó un amplio consenso; tal es así que el voto particular expresado por el Grupo socialista a favor de la república tuvo un valor testimonial y se utilizó como moneda de cambio para obtener otras cuestiones<sup>221</sup>. El Rey

---

<sup>218</sup> COLMEIRO, M: *De la Constitución y del Gobierno de los reinos de León y Castilla*, librería de Ángel Calleja, Madrid, 1855, pág. 184.

<sup>219</sup> ESTEBAN, J. de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: op. cit., pág. 87.

<sup>220</sup> Véase ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch, Barcelona, 2000, págs. 59-69.

<sup>221</sup> El Portavoz del Grupo Socialista entonces Felipe González, era preguntado en una entrevista concedida en Bruselas al diario ABC y publicada el 18 de septiembre de 1977 sobre esta cuestión: “-¿Considera posible posponer constitucionalmente el dilema Monarquía-República? En el seno del Partido, y dado el prestigio de



Juan Carlos había tenido un tono conciliador y muy aperturista desde su juramento ante las Cortes con motivo de su nombramiento como sucesor en la Jefatura de Estado y por lo tanto su mantenimiento se consideraba no sólo una garantía de éxito en los objetivos propuestos sino un instrumento para evitar el enfrentamientos con el ejército. Para Torres del Moral, “a diferencia de la naturaleza omnicomprendiva y omnifuncional de la Corona en el constitucionalismo británico, o del conjunto de prerrogativas que, según Sánchez Agesta, caracteriza la Corona en las Monarquías europeas, en la Constitución española es un órgano estatal diferenciado con funciones distintas de las del Gobierno, del Parlamento y de los Tribunales; consiste en la Jefatura del Estado, siendo su titular el Rey, con las competencias y las funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 56.1 *in fine*)”. En conclusión, señala este autor, “un órgano diferenciado, pero no un poder constitucional autónomo dada su dependencia del refrendo para la validez de cuyos actos.”<sup>222</sup>

Para el Presidente de las Cortes y Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de resolver las discrepancias respecto al texto constitucional en tramitación, debe resaltarse la cooperación del Rey, del pueblo y del Parlamento. Afirmaba el Presidente de las Cortes:

“La democracia no se recibe, la democracia no se impone, la democracia emana del pueblo, fuente de todos los poderes. Plenamente convencido de esta evidencia, el Rey Don Juan Carlos, Rey de todos los españoles, hizo lo indispensable para que el pueblo, los ciudadanos y las Cortes pudieran alcanzar con absoluta independencia su Constitución, nuestra Constitución. Interesa subrayar la

---

la Corona, ¿no se está fraguando conscientemente una concepción instrumental de la Monarquía en su forma actual? –Yo creo que el problema se plantea un doble nivel: por una parte, mi partido es republicano tradicionalmente y va a conservar esa vocación, si se quiere llamar de esa manera, republicana, que es realmente racional y no irracional o temperamental. Por otra parte, también se plantea a los niveles de la competencia del Jefe del Estado, tanto en un sistema como en otro, como en una u otra forma de Gobierno. Teniendo en cuenta que probablemente se va a interpretar mayoritariamente una forma institucional de Monarquía, es evidente que ese problema de las funciones del Jefe el Estado se plantee como un problema de primer orden, y, a nuestro juicio, en el proceso de constitucionalización de la Monarquía es absolutamente necesario que ésta ocupe el mismo lugar que en las Monarquías del Norte”.

<sup>222</sup> TORRES DEL MORAL, A.: “Concepción pansibolista ...”, op. cit., pág. 190.

expresión *absoluta independencia*, porque el Rey Don Juan Carlos no se ha interferido lo más mínimo en la elaboración del proyecto constitucional”.<sup>223</sup>

En la solemne sesión de promulgación de la Constitución, ante las Cortes Generales reunidas conjuntamente en sesión solemne, el Presidente de las Cortes, Sr. Hernández Gil, en su discurso, dirigiéndose al Rey, expresó que el acto por la emoción del momento superaba el marco protocolario<sup>224</sup>:

“El acto no es sólo protocolario. Tampoco estamos aquí obedeciendo a la tradición o a un uso. Nos reúne un deseo vivamente compartido. Su Majestad el Rey y las Cortes han querido que la Constitución, elaborada toda ella en el Parlamento, obtenga en él, en este hemiciclo, la sanción que la erige en norma de conducta. Hay una recíproca voluntad de encuentro. La monarquía, que no dudó en promover el tránsito del pueblo hacia la democracia, recibe de ella esta proclamación legitimadora; y correlativamente, la democracia, en cuanto ha dado lugar a un Estado de Derecho, recibe, a través de él, la configuración política de la Monarquía parlamentaria”.<sup>225</sup>

El Rey, en esta sesión solemne, expresó en su discurso:

---

<sup>223</sup> Discurso del Presidente de las Cortes en el Pleno del Senado de 31 de octubre de 1978.

<sup>224</sup> Solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles, 27 de diciembre de 1978, para la sanción de la Constitución española por su Su Majestad el Rey D. Juan Carlos I. DSC, de 27 de diciembre de 1978.

<sup>225</sup> Véase la obra de HERNÁNDEZ GIL, A.: *La Constitución ...*, op. cit., pág. 132. En cuanto a la naturaleza política del proceso constituyente, Hernández Gil concluye sobre la existencia de ruptura en términos jurídicos: “A medida que se avanzó en el proceso y pudo percibirse por las fuerzas políticas la realidad y la profundidad de la mutación, la pugna entre la reforma y la ruptura fue declinando. Faltaron la ruptura previa y/o el hecho revolucionario. Medió un hilo de comunicación entre el anterior sistema político y el instaurado entre uno y otro ordenamiento jurídico. Ahora bien, ese enlace o contacto no quiere decir, en todo caso, continuación, y, en ningún caso, continuismo. Además, el hilo de comunicación fue roto por la amplia y circunstanciada disposición derogatoria de la Constitución. Hizo el papel de cirujano el legislador en lugar del revolucionario. No hubo, pues una ruptura previa o inicial como punto de partida. Sí hubo una respuesta final, jurídica, con la que terminó la reforma. Así vino alzado el nuevo edificio constitucional (...), medió un hilo de comunicación, roto, jurídicamente por la disposición derogatoria de la Constitución”.

“Con la Constitución se recoge la aspiración de la Corona, de que la voluntad de nuestro pueblo quedara rotundamente expresada. Y, en consecuencia, al ser una Constitución de todos, es también la Constitución del Rey de todos los españoles”. La Monarquía, expresó el Rey en dicha sesión solemne, “que como institución integradora debe estar por encima de discrepancias circunstanciales y de accesorias diferencias, procurará en todo momento evitarlas o conjugarlas para extraer el principio común y supremo que a todos debe impulsarnos: lograr el bien de España”.

La Corona asume una función constitucional representativa y arbitral. El Rey, como Jefe del Estado, asume la unidad y permanencia del propio Estado; arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones y representa a España en las relaciones internacionales. El papel reservado por la Constitución al Rey no es soberano porque la soberanía está atribuida al pueblo. El rey, como figura institucional aporta al Estado democrático, estabilidad y permanencia. En el sistema de relaciones entre el Rey y las Cortes Generales, la Constitución de 1978, atribuye al Monarca una serie de funciones que se adecuan al esquema de una Monarquía parlamentaria; funciones que no suponen el ejercicio de ningún poder discrecional. Para Álvarez Conde, “el adjetivo *parlamentaria*, aparte de que supone la traslación del poder de decisión política del Monarca al Parlamento, viene a actuar a modo de compensación con la primacía que el texto constitucional parecía haber dado a la Monarquía, por su consideración como forma de Estado; es decir, la Monarquía es una forma de Estado, pero solamente lo es en cuanto que ésta tiene la condición de Monarquía parlamentaria”<sup>226</sup>.

Para Román Marugán, la persona que ocupa la Jefatura del Estado “es una persona que no ha sido elegida por el pueblo, sino que debe su posición al derecho reconocido de sucesión que asiste a la familia real y que se transmite de padres a hijos. Evidentemente esta circunstancia supone el ejercicio de un privilegio que no concuerda con el derecho de igualdad que reconoce el diario democrático (...) En la adopción del sistema

---

<sup>226</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho ...*, op. cit., Vol. II, pág. 15.

parlamentario, único compatible con la Monarquía, es donde descansa la decisión de vivir en democracia por parte del pueblo español”.<sup>227</sup>

El centro del poder político se residencia pues en el régimen parlamentario, en el Parlamento, al que se confieren las decisiones básicas, y no solamente la legislativa sino la conformación de las instituciones básicas del Estado y el control e impulso de las decisiones del Gobierno, pero también, en lo que aquí interesa, en relación con la Corona no mediante la actuación separada de cada Cámara, sino en sesión conjunta de las dos que constituyen las Cortes Generales.

Estamos ante una Monarquía, señala González-Trevijano, que es constitucional en su perfil más estructural de sus funciones; “esto es, democrática en su legitimidad de ejercicio, ya que de acuerdo con lo previsto en ella, el Rey *guarda y hace guardar la Constitución* (artículo 61.1); el Rey se presenta como órgano de la Corona en cuanto tal, sometido a las prescripciones de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico”.<sup>228</sup>

D. Juan Carlos no jura la Constitución de 1978 sino que la promulga y en su discurso solemne ante las Cortes Generales volvió, como ya hiciera en su proclamación a expresar que sería “el primer español obligado a cumplir con su deber”. Pero sí lo hizo su sucesor.

El título II de la Constitución, en alguno de sus aspectos sustantivos, arrastra la tradición constitucional española adaptándola a la democracia representativa. Por supuesto, a diferencia de lo que sucedía en las monarquías constitucionales o limitadas del siglo XIX, no se atribuyen poderes efectivos al Rey. Sin embargo, en cuanto al orden sucesorio de la Corona encontramos pocas diferencias, si acaso, la importante y necesaria participación de las Cortes Generales en algunas cuestiones como pueda ser la necesidad de una ley orgánica para los supuestos de abdicación (artículo 57.5) o el supuesto de

---

<sup>227</sup>ROMÁN MARUGÁN, P.: “El modelo parlamentario en España”, en la obra colectiva, *Sistema Político español*, 2º edición, McGRAW-HILL, 2002, pág. 123.

<sup>228</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: “A propósito del vigésimo quinto aniversario de la Constitución”, en la obra colectiva *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, op. cit., pág. 243.

acuerdos conjuntos de las dos Cámaras como en el supuesto de Regencia (artículo 59). La complejidad de la Regencia o la Tutela del Rey o la posición del consorte regio son difícilmente comprensibles si no se tiene presente la azarosa historia regia española del siglo XIX. Al hilo de esta afirmación y no habiéndose establecido aún las reglas que deben regir las decisiones, en estas complejas materias, es igual de cierta la máxima de que a los humanos no se le da bien atajar los problemas que aún no han sucedido.





Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **LAS CORTES GENERALES Y LAS SESIONES CONJUNTAS DE SUS CÁMARAS**





## 1. Consideraciones generales.

La Constitución española de 1978 devuelve a las Cortes Generales el poder legislativo clásico junto con otras funciones, no legislativas, igualmente identificadoras del mismo en una democracia representativa.

La democracia representativa no se cuestionó en el proceso constituyente, como tampoco se cuestionó que la Jefatura del Estado debía configurarse como Monarquía parlamentaria, y, por otro lado, tampoco se puso en cuestión la centralidad de los partidos políticos, la soberanía popular o los derechos fundamentales<sup>229</sup>. Y por más que desde algunos sectores, en esta nueva pluralidad de corrientes ideológicas, se apueste por una *democracia participativa*, ni siquiera desde el plano más teórico-jurídico creemos sea abordable la cuestión.<sup>230</sup>

De ahí que la democracia representativa tenga su máxima expresión en las Cortes Generales, cuya soberanía emana del pueblo español, como emanan el resto de los poderes. La Constitución, en su artículo 23, establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal. Para Sánchez Navarro nuestra “Constitución no admite expresamente que cada uno de los parlamentarios represente al conjunto de la nación: el carácter representativo de las Cortes Generales, en su conjunto, viene referido al pueblo español, también en su totalidad”. A partir de ahí, concluye este autor, “cabría argumentar que las Cortes como órgano, formado por Diputados y Senadores que individualmente no están sujetos a ningún mandato imperativo, representan la pluralidad de convicciones

---

<sup>229</sup> Algunos autores como Ramírez Jiménez ponen de manifiesto que se pudieron cercenar las formas de democracia directa en el proceso constituyente. Véase RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: “Estudios sobre la Constitución española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 1979, págs. 127 y ss.

<sup>230</sup> Véase sobre la democracia participativa y la iniciativa legislativa popular la obra de ARNALDO ALCUBILLA, E., DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. y SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: *Iniciativa legislativa popular*, La Ley, Madrid, 2013, con prólogo de PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO.

presentes en el cuerpo social que las ha elegido, argumento reforzado por la omnipresencia de los Grupos parlamentarios en su funcionamiento”.<sup>231</sup>

El sistema político español, tras casi cuarenta años después de aprobarse la Constitución, es, ante todo, una democracia consolidada. En el periodo actual la Constitución de 1978 no está ni más observada, ni más analizada o cuestionada que en otros momentos<sup>232</sup>. Las decisiones políticas están normalizadas porque se desarrollan dentro de unos parámetros legales, de unos procedimientos legalmente aceptados y de un marco ideológico plural. Las reglas escritas dadas, y nuestro marco vigente, la Constitución de 1978, no evitan que el propio *sistema político* en su dinámica y pluralidad propicie un cuestionamiento sistemático del propio sistema. A priori no hay límites a la dinámica política porque es la política, a través de los mecanismos establecidos, la que puede modificar las estructuras dadas.

Bajo la denominación de Cortes Generales hay dos Cámaras legislativas, el Congreso de los Diputados o Cámara Baja y el Senado o Cámara Alta. La Constitución se refiere a las Cortes Generales en general, unas veces será en sesión conjunta y otras estará el término referido a la tarea de una de las Cámaras. Tal es así que tendremos ocasión de analizar cómo el término Cortes Generales no implica necesariamente una sesión conjunta del Congreso y del Senado. Así, si nos encontramos ante los supuestos del artículo 57.3, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en sesión conjunta de ambas Cámaras. Por el contrario, si estamos ante la autorización de las Cortes Generales de un tratado militar previsto por el artículo 94.1, la decisión corresponde al Congreso y al Senado, sin perjuicio de que pueda conciliarse la decisión final en una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores.

En un trabajo de la naturaleza del que se aborda, la primera pregunta que deberíamos responder sería si estamos constitucionalmente ante tres órganos: las Cortes

---

<sup>231</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Ed. Minim, Valencia, 2004, pág. 12.

<sup>232</sup> Véase GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *La España constitucional ...*, op. cit, pág. 57.

Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado. La propia terminología utilizada por la Constitución, como hemos ejemplificado anteriormente, lleva a responder que sí.

La Constitución de Italia contempla también las sesiones conjuntas para supuestos determinados y como hemos analizado, la doctrina italiana ha discutido ampliamente sobre si la reunión del Congreso y el Senado en sesión conjunta comportan la existencia de ese tercer órgano o si por el contrario estas sesiones conjuntas, como particular sistema de deliberación, no alteran la naturaleza de cada Cámara. En cualquier caso, el hecho es que nuestra Constitución identifica las Cortes Generales como la suma de dos Cámaras colegisladoras, el Congreso de los Diputados y el Senado, con independencia de las funciones que les otorga. Ya sean funciones específicas de una Cámara, como la investidura del Presidente del Gobierno al Congreso. O bien que actúen de forma independiente, en el control e impulso al Gobierno que ejerce cada Cámara; de manera sucesiva con el procedimiento legislativo; de manera conjunta, por ejemplo el juramento y la proclamación del Rey, o de manera sucesiva y eventualmente conjunta como es el caso de las Comisiones Mixtas para la reforma constitucional ante supuestos de discrepancias.<sup>233</sup>

Hemos visto cómo en nuestro constitucionalismo histórico la excepción era el funcionamiento conjunto de las Cámaras. En este sentido, entre otros los artículos 34 de la Constitución de 1837 y 33 de la Constitución de 1845 disponían que los cuerpos Colegisladores no pueden deliberar juntos ni en presencia del Rey. Sin embargo hallamos y describimos excepciones, como la prevista en la Ley de Relaciones de los Cuerpos Colegisladores de 19 de julio de 1837, en la que se establecía que “el Senado y el Congreso de los Diputados no podrán reunirse en un solo Cuerpo sino para los actos de abrir las Cortes, de cerrar sus sesiones cuando el Rey o los Regentes lo hagan personalmente, de recibir juramento al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y de nombrar tutor del Rey menor”.

---

<sup>233</sup>Véase ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, M.: “Sinopsis al artículo 74 de la Constitución”, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

La vigente Constitución de 1978 sí prevé de manera expresa la celebración de sesiones conjuntas de los Plenos de las Cámaras y la existencia de Comisiones Mixtas. La práctica parlamentaria ha consolidado la utilización de otro tipo de sesiones conjuntas como son las reuniones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado.

En un sistema parlamentario bicameral, donde las dos Cámaras funcionan simultáneamente pero por separado, las reuniones o sesiones conjuntas no dejan de ser un acontecimiento o previsión excepcional. En ningún sistema constitucional está normalizado para cuestiones generales o competencias ordinarias.

La previsión constitucional de las sesiones conjuntas, no suficientemente abordada, entre otras razones porque aún no se ha aprobado la norma que debe regular estas sesiones, está en que las dos Cámaras, en una misma reunión, deban adoptar una decisión relevante para los intereses de la Nación. Junto a ello están los supuestos en los que miembros de ambas Cámaras, de forma paritaria o no, configuran Comisiones de carácter Mixto con poder de propuesta o decisión. Un ejemplo importante lo tenemos en el proceso constituyente. Fue la Comisión Mixta Congreso-Senado, que además de resolver las discrepancias de las dos Cámaras, hizo algo más que pulir el texto<sup>234</sup>. Pero también se prevé en la Constitución para las Comisiones de Investigación, artículo 75, o para la reforma constitucional por el procedimiento ordinario, artículo 167.

En el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución, todo lo relativo a las sesiones conjuntas se ha resuelto mediante una práctica parlamentaria asentada en el acuerdo entre los grupos políticos y en la normalización institucional de cuestiones que afectan fundamentalmente al Estado. Esta práctica parlamentaria puede quebrar en cualquier momento frente a la necesidad de adoptar un acuerdo constitucionalmente atribuido a las Cámaras en sesión conjunta que no concilie una opinión política unánime.

En ese punto nos planteamos por qué no se ha aprobado el Reglamento de las Cortes Generales. La primera explicación puede ser tan sencilla como considerar que no ha

---

<sup>234</sup> HERNÁNDEZ GIL, A.: *La Constitución ...*, op. cit., pág. 110.

sido necesario para resolver las cuestiones que han ido surgiendo, como pudiera ser la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. También cabe justificarlo porque no ha existido un supuesto concreto cuya resolución requiriese necesariamente la existencia de esta norma. En cualquier caso, y tendremos ocasión de reiterarlo, lo que verdaderamente justifica en sede parlamentaria la ausencia de esta norma es el consenso; sí, el consenso entre los Grupos parlamentarios ha sido la nota predominante a la hora de resolver todas aquellas cuestiones que han tenido que ser abordadas en sesión conjunta, especialmente en cuanto a los aspectos formales. Los acuerdos no han sido polémicos y han permitido que un órgano como las Mesas de las Cámaras haya suplido, con sus decisiones, al Reglamento de las Cortes Generales.

Esta investigación parte, desde un principio, de una premisa cierta que hay que volver a recordar: la inexistencia de la norma que debe regular el procedimiento para que dos Cámaras legislativas, diferentes entre sí, adopten decisiones de forma conjunta en cuestiones tan importantes como aquellas que afectan a la Corona; o dicho en otros términos, la inexistencia de norma reglamentaria que dota de contenido y reglas de procedimiento a las Cortes Generales como órgano único.

Tratándose de un bicameralismo imperfecto, por la preeminencia de una Cámara sobre la otra, la cuestión podía haberse resuelto en la Constitución atribuyendo estas decisiones al Congreso de los Diputados. No fue así, los constituyentes, en la fase de debate ante el Senado introdujeron la necesidad de las sesiones conjuntas. Una fórmula que viene a perfeccionar la imperfección del sistema bicameral establecido por la Constitución. Bien es cierto que la previsión se hace ante situaciones muy excepcionales relacionadas con la Corona, pero nuestra historia nos demuestra que en la excepcionalidad está en muchas ocasiones la dificultad.

Aunque hemos encontrado en la historia constitucional española ejemplos de sesiones conjuntas y hasta normas que preveían dichos supuestos, no hay un precedente claro. Más aún, no hay un precedente en el que Diputados y Senadores, reunidos en una única asamblea plenaria, hayan deliberado y resuelto mediante votación sobre una cuestión

relevante para los intereses del Estado. Por el contrario sí hemos encontrado y analizado una casuística concreta en el Derecho constitucional comparado, con normas específicas que regulan el procedimiento de las sesiones conjuntas.

Sin embargo, en los múltiples estudios sobre nuestra Constitución, esta cuestión se pasa ciertamente por alto o de ella se hace un somero análisis. La abdicación del Rey, si bien no requería de las sesiones conjuntas, sino de una ley orgánica, abrió cierto debate sobre la necesidad de esta norma. La abdicación se resolvió con una celeridad y facilidad legal propia de una cuestión de Estado en la que casi no hubo fisura política alguna. No debemos pasar por alto el hecho de que esta cuestión de Estado se solventó con un Parlamento donde el peso del bipartidismo tradicional era enorme. Las circunstancias políticas, no sólo en nuestro país sino en aquellos que nos rodean en el ámbito europeo, han variado sustancialmente. En un momento posterior puede que no sea tan sencillo llegar a acuerdos políticos que suplan la laguna legal ante un eventual supuesto de sesión conjunta. La tensión histórica entre la Monarquía parlamentaria como forma de Estado y la tendencia centrífuga de los regionalismos puede volver a frustrar espacios de consenso.

Bien es cierto que en este nuevo escenario también se ha abierto la posibilidad de una reforma constitucional. Si la tan discutida reforma del Senado se produjera y como Cámara Alta variara sustancialmente sus funciones y hasta su composición, podríamos estar en un escenario en el que las competencias inicialmente atribuidas conjuntamente a las Cortes en sesión conjunta de los Plenos de las Cámaras, se atribuyeran en exclusiva al Congreso de los Diputados. En este hipotético supuesto, el Reglamento de las Cortes podría seguir siendo igual de necesario para todo lo relativo a la organización y funcionamiento de las Comisiones Mixtas. Siguiendo en la hipótesis, la reforma constitucional podría establecer que a dichas Comisiones se le aplicara uno de los Reglamentos de las Cámaras, y en lo no previsto por ellos, remitir al acuerdo de las Mesas en reunión conjunta. Se conseguiría con ello que este órgano tuviera reconocimiento constitucional. Ni las propuestas políticas van por este camino, ni, entendemos, sería esta la mejor solución; con esta medida seguramente se ahondaría en el bicameralismo imperfecto.

Esta conclusión queda incompleta si no se tiene en cuenta que igualmente defendible sería la posición contraria. Es decir, que la reforma constitucional reforzara las competencias atribuidas a las Cámaras en sesión conjunta, de manera que el Senado se compensara aún más, como Cámara, respecto del Congreso. Las Cortes, en sesión conjunta, no sólo tendrían competencias no legislativas respecto al Título II de la Corona, sino que podrían tenerla en el ámbito legislativo y especialmente en relación a aquellas cuestiones relacionadas con las Comunidades Autónomas que afecten al conjunto y unidad del Estado. Entendemos que lo correcto sería trabajar en esta dirección.

Existe ya una casuística lo suficientemente amplia como para afirmar que las sesiones conjuntas de las Cámaras son una realidad. Está constatada la previsión constitucional y la celebración de sesiones conjuntas tanto de las Mesas, de los Plenos como de las Comisiones Mixtas. Esta idea, inevitablemente, se reiterará a lo largo de todo el trabajo.

Las sesiones conjuntas implican que las Cortes Generales se reúnen en un solo órgano. Desde un punto de vista teórico y práctico trataremos de resolver, como hemos apuntado, si las Cortes Generales, configuran un órgano constitucional con identidad propia. Más allá de una posición doctrinal, no es una cuestión que preocupe al funcionamiento normal de la institución parlamentaria; sí tendrá importancia esta cuestión si algún día el legislador parlamentario afronta el reto de aprobar el Reglamento de las Cortes Generales y se plantea el alcance y contenido que se quiera dar al mismo.

En ausencia del Reglamento de las Cortes Generales, y estudiados los supuestos constitucionales en los que se prevén expresamente las sesiones conjuntas, nuestro siguiente análisis se centrará en la casuística existente, desde el cumplimiento de la ley o en la práctica parlamentaria existente.

El hecho de que ya se hayan reunido los Plenos del Congreso y del Senado en sesión conjunta, existan Comisiones Mixtas o que se reúnan regularmente las Mesas de las Cámaras, permite hacer propuestas sobre el contenido del Reglamento de las Cortes Generales, su naturaleza jurídica, procedimiento de aprobación, etc. En definitiva, un

análisis pormenorizado de los supuestos constitucionales en los que de una manera u otra deban intervenir las dos Cámaras, ya sea en Pleno, en Comisión, o en sesión mixta de alguno de sus órganos. Delimitados los supuestos, estudiaremos la naturaleza constitucional de cada uno de ellos y el alcance de los mismos en relación con la materia de la que se trate.

## **2. Las Cortes Generales en la Constitución española. Las sesiones conjuntas.**

En nuestra Monarquía parlamentaria las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, como dispone el artículo 66.1 de la Constitución. El Parlamento español es un órgano constitucional de carácter representativo, de actualización de la soberanía, bicameral y autónomo.

Las Cámaras se deberán reunir en sesión conjunta en los supuestos previstos y lo harán, bajo la Presidencia del Presidente del Congreso de los Diputados, previa convocatoria reglamentaria y bajo la cobertura *legal* del Reglamento de las Cortes Generales. Para Álvarez Conde, la existencia de un sistema bicameral, aunque sea imperfecto o descompensado como en el caso español, “hace inevitable la reunión conjunta de ambas Cámaras para determinados supuestos, lo cual conduce a regular el procedimiento de las mismas”. Incide dicho autor en la necesidad de aprobar la norma que regule este procedimiento pero aceptando que su inexistencia no impide el funcionamiento normal de estas sesiones. Al respecto señala:

“Se trata de una cuestión que ha de tener su oportuna regulación en el Reglamento de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 72.2 y que aún no ha sido elaborado. Hasta entonces habrá que tener en cuenta los principios constitucionales establecidos, debiendo llenarse las lagunas existentes por una interpretación del Presidente de estas reuniones conjuntas, asistido por las Mesas de las respectivas Cámaras. Es decir, la inexistencia aún de dicho Reglamento de las Cortes Generales no parece impedir, dados los principios constitucionales



consagrados, la acción conjunta de ambas Cámaras, ya que éstas tienen un carácter excepcional.”<sup>235</sup>

Lo correcto, a nuestro juicio, sería sostener que la inexistencia de dicho Reglamento no ha impedido hasta la fecha la resolución de competencias parlamentarias propias de las sesiones conjuntas. Pero lo que hasta ahora ha conciliado acuerdos puede requerir de una norma que lo regule. Lo cierto es que el Reglamento que debe dar cobertura a las sesiones conjuntas no se ha aprobado, y ello obliga a preguntarnos si estamos ante una laguna constitucional o ante una omisión inconstitucional. La laguna existe y la omisión, que tendremos ocasión de analizar brevemente, no se ha planteado abiertamente, ni en la doctrina, ni en la jurisprudencia. La realidad es que han existido instrumentos políticos e institucionales suficientes para resolver toda la casuística en la que hacía falta la concurrencia de ambas Cámaras. Por tanto, cabría concluir como hace Loewenstein: “Es más fácil vivir con una Constitución con lagunas que con una que se haya convertido en la pelota de juego de la arbitrariedad de los partidos”.<sup>236</sup>

## **2.1. La Constitución española y las sesiones conjuntas de las Cortes Generales.**

El Congreso de los Diputados y el Senado, en sesión conjunta, deberán ejercer las competencias constitucionalmente así previstas, en particular las del artículo 74.1 de la Constitución, el cual dispone que “las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales”.

A priori podríamos considerar que este es el único precepto que se refiere a sesiones conjuntas de las Cámaras para competencias de las Cortes Generales. Veremos que no. Porque también deben considerarse sesiones conjuntas las sesiones de las Comisiones Mixtas integradas por Diputados y Senadores. Además, ya sin previsión

---

<sup>235</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: “*Curso de Derecho ...*”, op. cit., págs. 167 y 168.

<sup>236</sup> LOEWENSTEIN, K.: op. cit., pág. 205.

constitucional, fruto de la necesidad, están las sesiones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado. No se amplía la casuística consecuencia del estudio de las sesiones conjuntas, que *per se* deben tener una interpretación restrictiva, sino de la práctica parlamentaria.

Las Cámaras, sigue diciendo la Constitución para las sesiones conjuntas, serán presididas por un Presidente, el del Congreso de los Diputados, y contarán con una norma específica para estas sesiones, el Reglamento de las Cortes Generales. Esta previsión se suma, en un mismo precepto, a la elección de los Presidentes de las respectivas Cámaras y a los miembros de las Mesas. Así, el artículo 72.2 dispone: “Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara”. Habría sido deseable un precepto específico para las sesiones conjuntas, que aventuramos podría tener el siguiente tenor:

“Las Cortes Generales, como órgano constitucional, celebrarán sesiones conjuntas de sus Cámaras, a través de la reunión de sus Plenos o mediante Comisiones Mixtas. Uno u otro órgano ejercerán las competencias atribuidas a las Cortes Generales en sesión conjunta. Presidirá las Cortes Generales el Presidente del Congreso de los Diputados. Las Cortes Generales, en sesión conjunta de sus Plenos y por mayoría absoluta, aprobarán un Reglamento que establecerá las normas necesarias para el funcionamiento de estas sesiones y sus órganos auxiliares, como la Mesa de las Cortes Generales.”

Bien es cierto que resulta fácil esbozar el anterior precepto primero porque no se ha aprobado el Reglamento de las Cortes Generales, segundo por los acuerdos de ámbito conjunto que conocemos y tercero por la experiencia constitucional en esta materia. En este aspecto es importante destacar, por lo que a continuación se dirá, que son muy escasos los supuestos de sesiones conjuntas de los Plenos de las Cámaras y que la casuística se ha generado especialmente en torno a las Comisiones Mixtas que no dejan de estar en la

categoría de las sesiones conjuntas de órganos funcionales de las Cámaras como son las Comisiones. Así, como señala el artículo 75 de la Constitución, “las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones” y como el término “sesiones conjuntas” se refiere a las Cámaras, debemos entender comprendido en las mismas también aquellos supuestos de Comisiones Mixtas. Al respecto, ya no sólo está la previsión de Comisiones Mixtas Congreso y Senado que hace la Constitución, sino también la que han dispuestos algunas leyes como es el caso de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Atendamos en primer lugar a la previsión constitucional.

Especial importancia tienen las Comisiones Mixtas, de composición paritaria, Congreso y Senado, cuyo objeto es conciliar desacuerdos entre las Cámaras en los supuestos expresamente previstos por el artículo 74.2 de la Constitución. Este precepto determina: “Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.”<sup>237</sup>

Junto a estas Comisiones Mixtas, la Constitución prevé las Comisiones conjuntas del Congreso y del Senado para investigar cualquier asunto de interés público. Las que

---

<sup>237</sup> Los tres supuestos previstos en el artículo 74.2 son los siguientes: 1º.- La autorización previa de las Cortes para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios Internacionales, en los casos previstos por el art. 94.1 CE (artículos 154 a 160 del Reglamento del Congreso y artículos 144 a 146 del Reglamento del Senado. 2º.- La autorización de las Cortes Generales para la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas distintos de los que, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas prevean sus respectivos Estatutos de Autonomía (artículo 145.2 de la Constitución; cuyo procedimiento viene regulado en el artículo 166 del Reglamento del Congreso y en los artículos 137 a 140 del Reglamento del Senado. 3º.- La distribución en las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso, de los recursos del Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión (artículo 158.2 de la Constitución). El Tribunal Constitucional ha subrayado la diferencia entre el procedimiento por el que se asignan recursos con destino al Fondo de Compensación Interterritorial, del presupuestario, y el de distribución de los mismos, que es el específicamente contemplado en el art. 158.2. (STC 63/1986, de 21 de mayo).

denominaremos Comisiones Mixtas de investigación y que están contempladas en el artículo 76.1: “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”.

Por último, y quizás la sesión conjunta de Comisión más importante, es la que prevé la Constitución en el procedimiento de reforma constitucional. Está contenida en el artículo 167.1: “Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado”.

Por tanto la Constitución establece sesiones conjuntas de ambas Cámaras, ya sea de los Plenos o de las Comisiones Mixtas. Las competencias de las Comisiones Mixtas están implícitas en el objeto para el que se constituyen; a las reuniones de los Plenos hay unanimidad al atribuirles las que corresponden a las Cortes Generales en relación con la Corona. Ahora bien, ya en este punto debemos preguntarnos a qué órgano debe corresponder la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales que requiere, según la Constitución, el común acuerdo de las Cámaras. Lo cierto es que la decisión nos viene dada. Ni los Plenos en sesión conjunta, ni una Comisión Mixta, han aprobado esta disposición. Se trata de una disposición que, con fuerza de ley, han aprobado las Mesas en sesión conjunta. Tendremos ocasión de motivar y defender que esta disposición, directamente incardinada en la competencias de autoorganización de las Cortes Generales y en relación directa con el artículo 103.3 de la Constitución, debe ser aprobada en sesión conjunta de los Plenos o en todo caso de una Comisión Mixta con competencias legislativas. Es más, en nuestra opinión, debería contar con la cobertura del Reglamento de las Cortes Generales.

Cada Cámara cuenta con su propio Reglamento. Así lo dispone el artículo 72.1 de la Constitución:

“Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá mayoría absoluta”.

En lo que nos interesa, las sesiones conjuntas, nada aportan los Reglamentos del Congreso y de Senado. Sólo hacen referencia a los asuntos que corresponden a las Cortes Generales en sus Disposiciones Finales.

Así, la Disposición Final Tercera del Reglamento del Congreso de los Diputados establece lo siguiente: “En todos aquellos asuntos que se refieran a las Cortes Generales o que requieran sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos del Congreso y 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 que requiera tramitación o votación separada por el Congreso de los Diputados”.

Por su parte, la Disposición Adicional Segunda del Reglamento del Senado determina: “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 que requiera tramitación o votación separada por el Senado”.

## **2.2. Sesiones conjuntas de las Cortes Generales para resolver las cuestiones relativas al Título II de la Constitución.**

La intervención de Cortes Generales en la misma institución monárquica se hace a través de las competencias no legislativas que el Título II de la Constitución atribuye expresamente al Congreso y al Senado en sesión conjunta. Es el artículo 74.1 de la Constitución el que remite, para las sesiones conjuntas, a aquellos preceptos del Título II que atribuyan competencias a las Cortes Generales. El Título II tiene 10 artículos, del 56 al 65. En cinco artículos establece la competencia de las Cortes Generales para dictar actos relativos a la Corona o a las funciones del Jefe del Estado. Hagamos un análisis detallado del contenido de estos preceptos constitucionales y la implicación de las Cortes o de sus órganos respecto al Rey.

El artículo 56 atribuye al Rey la Jefatura del Estado y define sus principales funciones. No prevé este precepto competencia alguna de las Cortes Generales en sesión conjunta; sí la tiene el Presidente del Congreso, que entendemos debe serlo en su condición de Presidente de las Cortes Generales. Los actos del Rey referidos a la propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución de las Cámaras cuando ningún candidato a la investidura hubiera obtenido la confianza del Congreso, serán refrendados por el Presidente del Congreso<sup>238</sup>. Tenemos un ejemplo reciente: el Rey Felipe VI, por primera vez en democracia, ha disuelto las Cámaras. Por Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, el Rey Felipe VI, con el refrendo del Presidente del Congreso, disuelve el Congreso de los Diputados y el Senado, y convoca nuevas elecciones.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Los casos contemplados en el artículo 99 de la Constitución son excepciones tasadas y su razón de ser, según manifiesta el Tribunal Constitucional en la Sentencia 5/1987 no es la voluntad de conferir el refrendo a órganos más próximos –y por ello más idóneos– a aquél que en cada caso ha dado contenido al acto sino la de abordar la regulación de supuestos considerados en el constitucionalismo histórico como situaciones límite en las que no existe un Presidente de Gobierno investido de la confianza de las Cortes”. En este sentido GARCÍA SORIANO, M<sup>a</sup>. V.: “El Presidente del Congreso de los Diputados, refrendante”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 541-542.

<sup>239</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 107, de 3 de mayo de 2016, pág. 29959.

En el artículo 57, relativo a la sucesión, está prevista la intervención de las Cortes Generales tanto en sesión conjunta, para decisiones que no tendrán carácter legislativo, como para aquellas en las que, mediante su funcionamiento autónomo, deban resolverse mediante una ley orgánica. Este precepto, como tendremos ocasión de analizar, ha suscitado debates doctrinales sobre el alcance de la ley orgánica y si esta norma debe ser previa a todo acuerdo de las Cortes en sesión conjunta. La dicción literal del precepto nos parece clara y el supuesto ya planteado, la abdicación del Rey, se ha resuelto pacífica y adecuadamente. De extinguirse todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España. Conforme a este precepto, también corresponderá a las Cortes pronunciarse en sesión conjunta sobre el matrimonio de aquellas personas que tienen derecho a la sucesión cuanto el Rey se hubiera opuesto expresamente a ello<sup>240</sup>. El apartado quinto y último de este artículo atribuye la competencia para resolver los supuesto de abdicación, renuncia y dudas de hecho o derecho en el orden sucesorio a las Cortes, pero no en sesión conjunta, sino mediante la aprobación, a través del procedimiento legislativo ordinario, de una ley orgánica.<sup>241</sup>

El artículo 59 regula los supuestos de Regencia. La Regencia, según se dispone, corresponde, cuando el Rey fuere menor de edad, a su padre o a su madre y, en su defecto, al pariente mayor de edad más próximo a sucederle en la Corona; y corresponde al Príncipe heredero, si fuera mayor de edad, si el Rey fuese inhabilitado. Dos competencias tienen al respecto las Cortes Generales en sesión conjunta: reconocer la imposibilidad del Rey cuando se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad, y nombrar Regente cuando no hubiera ninguna persona a quien corresponda. El segundo supuesto es más improbable que

---

<sup>240</sup> Para Sánchez Ferriz, el Reglamento de las Cortes Generales “ habrá de ser cuidadoso en las cuestiones formales, pero deberá ser lo más impersonal y genérico posible en cuanto a las referencias sustantivas y de relación con la Casa Real que, obviamente, no tienen por qué trascender (sino, por el contrario, estar presididas por la apropiada discreción) salvo en la decisión última (y siempre avalada por el correspondiente refrendo) que es la que, en definitiva, ha de surtir efectos jurídicos”. Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, R.: “Matrimonios Regios”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 376.

<sup>241</sup> SÁIZ ARNAIZ, A.: “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 419-438.

el primero, pero no descartable. En ambos la decisión de las Cortes puede ser compleja, especialmente en la preparación del acuerdo.<sup>242</sup>

El artículo 60, relativo a la tutela, atribuye a las Cortes Generales una competencia similar respecto de la Regencia. De no existir persona que conforme a la Constitución pueda asumir la tutela del Rey menor, lo nombrarán las Cortes Generales, con la salvedad de que no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor si no en el padre, madre o ascendientes del Rey.

Por su parte, prevé al artículo 61 que el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, deberá prestar juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas<sup>243</sup>. Dos competencias, no decisorias, tienen las Cortes Generales en sesión conjunta: la proclamación del Rey ante las mismas y su juramento. También jurará ante las Cortes Generales en sesión conjunta el Príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones.

Por último, el artículo 63, en su apartado tercero, atribuye a las Cortes Generales en sesión conjunta autorizar al Rey para declarar la guerra y hacer la paz.

Como aproximación a estas sesiones conjuntas, afirma Delgado-Iribarren García-Campero que “en diferentes preceptos del Título II se hacen remisiones a leyes de desarrollo relativas a la Corona, ninguna de las cuales se ha aprobado hasta la fecha. Tampoco se ha aprobado el Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo

---

<sup>242</sup> Véase SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Inhabilitación, Regencia y Tutela del Rey”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 405-418.

<sup>243</sup> Para Herrero de Miñón, “significativamente, el artículo 61 de la Constitución, en la mejor tradición canovistas, reitera con distinta fórmula la misma solución: el Rey no toma posesión jurando –como otros cargos políticos– sino que, por ser Rey, jura”. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “El juramento regio: reflexiones en torno al artículo 61.1 de la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 50, 2001, pág. 15.



72.2 CE que debe regir las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado, encargadas de adoptar las principales decisiones relativas a la Corona”.<sup>244</sup>

La Constitución no establece de manera expresa los supuestos en los que los Plenos de ambas Cámaras se deben reunir en sesión conjunta; ni siquiera refiere que sean estos órganos los que lo hagan; se refiere sin más a las sesiones conjuntas de las Cámaras, obviando que estas se reúnen como tales en Pleno y Comisión. Más claro está el supuesto de las Comisiones Mixtas, al tratarse indudablemente de órganos de composición paritaria, o no, Congreso y Senado. Pues bien, esta cuestión es importante a la hora de determinar ante qué órganos se deben resolver las competencias no legislativas reservadas a las Cortes en relación a la Corona. La interpretación, a nuestro juicio, no debe ofrecer dudas, y deben ser siempre los Plenos. El Reglamento, en consonancia con la Constitución, debe reservar a los Plenos todas aquellas competencias no previstas para las Comisiones Mixtas, y en todo caso las referidas al estatuto de la Corona. Especial importancia cobra la materia en cuanto a la forma y contenido de los actos de las Cortes previstos en el Título II.<sup>245</sup>

En un principio podríamos entender que el Reglamento de las Cortes Generales no podría prever nuevos supuestos de sesiones conjuntas de los Plenos del Congreso y del Senado con carácter decisorio, más allá de aquellos otros de carácter solemne o protocolarios, por la dicción literal del artículo 74.1. Sólo así puede entenderse respecto de lo previsto en el Título II de la Constitución. Sin embargo, como veremos, estos supuestos son ampliables a la creación de Comisiones mixtas de investigación, la elección del Defensor del Pueblo o la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En cuanto a las competencias de otros órganos en sesión conjunta, como es el caso de las Mesas de las Cámaras o las Comisiones mixtas, la propia Constitución, la legislación ordinaria y la práctica parlamentaria demuestran que la casuística puede ser más amplia.

---

<sup>244</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sinopsis al artículo 1 de la Constitución”, web del Congreso de los Diputados, junio 2005, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>245</sup> Sobre las forma y contenido de los actos de las Cortes Generales previstos en el Título II de la Constitución véase MENÉNDEZ REXACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, págs. 381 y ss.

Si todas las decisiones relativas a la Corona atribuidas a las Cortes Generales en sesión conjunta carecen de naturaleza legislativa, como establece el artículo 74.1 de la Constitución, sólo quedaría, *stricto sensu*, como normas de desarrollo, las relativas a las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona, que deberán resolverse por ley orgánica según dispone el artículo 57.5. Esta previsión constitucional nos anticipa que no estamos, en caso alguno, ante sesión conjunta de las Cortes Generales, por más que la abdicación del Rey Juan Carlos ha dado lugar a un debate sobre la materia. El resto de los preceptos constitucionales del Título II, de la Corona, están referidos al cumplimiento estricto de la ley por parte del Monarca en uso de las competencias que le son propias: “... ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”, artículo 56.1, o “... ejerce el derecho de gracia con arreglo a la ley”, artículo 62. i).

La primera pregunta que tendríamos que anticipar es si el artículo 57 de la Constitución establece un título habilitante para establecer por ley orgánica todo lo comprendido en el Título II de la Constitución. Es decir, si esta ley orgánica debe regular y desarrollar las renunciaciones, las abdicaciones, la sucesión, la responsabilidad constitucional, el régimen jurídico, la actividad económica y la composición de la Real Casa de España y la Real Familia de España; junto con la recuperación de la memoria y atribución de honores a las altas dignidades y autoridades de la Nación, presentes y pasadas; entre otras cuestiones.

Lo cierto es que el único supuesto que hemos tenido es la abdicación del Rey Juan Carlos I y se ha resuelto con Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, que ha agotado sus efectos en su mera aplicación<sup>246</sup>. Al respecto, Serrera Contreras, tras hacerse eco de lo previsto por la Constitución española en cuanto a la necesidad de que las Cortes Generales adopten, en sesión conjunta, determinadas decisiones relativas a la Corona, aboga por una ley del siguiente tenor: “Ley Orgánica por la que se desarrollan las previsiones constitucionales para que las Cortes Generales puedan ejercer las competencias no legislativas que les atribuye el Título II de la Constitución”. En consecuencia, para este autor, la indicada ley requeriría: “La inmediata aprobación del Reglamento previsto por el

---

<sup>246</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 148, de 19 de junio de 2014.

artículo 72.2 para regular el desarrollo de aquellas sesiones conjuntas”. Evidencia este autor, a raíz de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva al abdicación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, que el hecho de que no exista una ley orgánica de carácter general, ni el Reglamento de las Cortes Generales “constituye una laguna constitucional importante que conviene llenar; y ello es preferible hacerlo antes que se presenten esos supuestos especiales, pues así la tarea sería más reflexiva y ponderada”.<sup>247</sup>

Los supuestos de abdicaciones y renunciaciones al trono, así como las dudas de hecho o de derecho en el orden de sucesión a la Corona no los podemos considerar incluidos entre los supuestos atribuidos a las Cortes Generales en sesión conjunta de ambas Cámaras. El artículo 74.1 sólo se refiere a las competencias no legislativas relativas a la Corona y el artículo 57.5 reserva la resolución de estos supuestos a una ley orgánica, en consecuencia a una competencia legislativa. Cuestión distinta es considerar que habría sido más práctica la solución de que los supuestos de abdicación y renunciación se resolvieran dando cuenta a las Cortes Generales en sesión conjunta y estas se limitaran a prestar asentimiento como ocurre con el juramento. Un planteamiento que se puede considerar excesivamente simplista pero que evitaría el complejo supuesto de que la ley orgánica no fuera aprobada y en consecuencia no se pudiera resolver la abdicación o renunciación.

La abdicación del Rey Juan Carlos I ha suscitado básicamente dos tesis doctrinales. Una, la que aboga porque se debería haber aprobado una ley orgánica con anterioridad a que se produjera un supuesto de abdicación o renunciación y en consecuencia que desarrollara la previsión del artículo 57.5. Y la otra postura sería la aprobación de una ley orgánica caso a caso. Que es por la que finalmente se optó. Cabría una tercera posición que es aquella que postula que el acto en sí de la abdicación no se resuelve por una ley orgánica, sino mediante un acuerdo puntual de las Cortes Generales en sesión conjunta.

Esta cuestión, como tendremos ocasión de estudiar con más detenimiento, no ha sido tan pacífica entre la doctrina. Así, Serrano Alberca, tras aceptar que la ley orgánica era

---

<sup>247</sup> SERRERA CONTRERAS, P.L.: “En torno a la abdicación del rey Juan Carlos: una laguna constitucional”, en *Diario La Ley*, núm. 8391, 3 de octubre de 2014.

la única solución que se podía adoptar desde el punto de vista político en el momento en el que se planteó, considera que el tema tiene considerables problemas. Así, entre otros:

“El primero es el de que el acto de la abdicación del Rey no es un acto legislativo, sino que se trata de uno de los supuestos previstos en el artículo 74.1 de la Constitución. No habría necesitado una ley orgánica, porque tampoco el artículo 57.5 de la Constitución establece que la abdicación exija una ley orgánica”.<sup>248</sup>

La abdicación de Su Majestad el Rey Juan Carlos I de Borbón se hizo efectiva mediante la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio. Tiene un artículo único en el que se dispone que Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España, siendo efectiva la abdicación en el momento de entrada en vigor de la ley.

### **2.3. Las sesiones conjuntas y su casuística.**

Sólo existe un precepto constitucional que se refiera, en el ámbito competencial, a las sesiones conjuntas: el artículo 74.1. El otro precepto que utiliza el término *sesiones conjuntas* es el 72.2 para referirse a quien las preside y qué norma debe regularlas. El resto de las sesiones conjuntas nacen de la interpretación de la Carta Magna y de la casuística existente. En este supuesto estaría la previsión del artículo 72.1 que atribuye a las Cámaras de común acuerdo aprobar el Reglamento de las Cortes Generales. El artículo 74.2 que prevé la existencia de Comisiones Mixtas compuestas de igual número de Diputados y Senadores. El artículo 76.1 que se refiere a las Comisiones de investigación *nombradas* por ambas Cámaras conjuntamente. O por último el artículo 167.1 que en la reforma constitucional crea una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores.

Ya hemos concluido que por sesiones conjuntas entendemos tanto las de los Plenos de las Cámaras, como las de las Comisiones Mixtas. Pero a ellas debemos sumar en este punto las de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta. Pero además, en el ámbito competencial de estas sesiones conjuntas además de las

---

<sup>248</sup> SERRANO ALBERCA, J. M.: “La abdicación y ...”, op. cit.

previstas en relación a la Corona, debemos considerar otras decisiones de las Cortes Generales, tales como la aprobación del Estatuto del Personal, la elección del Defensor del Pueblo, la creación de Comisiones Mixtas propuestas por los parlamentarios, etc.

Que la Constitución sólo utilice el término sesión conjunta en el artículo 72.2 y en el artículo 74 no tiene una explicación clara, o al menos no la hemos encontrado en los debates del proceso constituyente. De ahí que si no tuviéramos la casuística que vamos a analizar, el Reglamento de las Cortes Generales quedaría para regular las sesiones conjuntas de los Plenos de ambas Cámaras reunidos para adoptar las decisiones que le atribuye el Título II de la Constitución a las Cortes Generales referidas a la Corona.

Para articular una propuesta de Reglamento y justificar su contenido no podemos llevar en este Capítulo un orden lógico en el análisis de las sesiones conjuntas. Ello obedecería más a otra tesis, como la de Menéndez Rexach en los capítulos referidos a todos aquellos actos emanados de las Cortes en relación a la Jefatura del Estado.<sup>249</sup> De ahí que optemos por considerar en conjunto todos los supuestos que han requerido un acuerdo de las Cortes Generales, y que como precedentes parlamentarios se nos demuestran necesarios. Sí los analizaremos para dotarlos de contenido en la propuesta de Reglamento que hacemos en el Capítulo cuarto.

Así, las Comisiones Mixtas, porque no sólo están las previstas expresamente por la Constitución, sino que también están las que han creado las Cámaras a propuesta de sus miembros, las que se han constituido en virtud de una disposición legal o las creadas por acuerdo de las Mesas conjuntas.

O el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, aprobado inicialmente por las Mesas en sesión conjunta y al que se le ha atribuido una naturaleza jurídica que nos parece impropia del órgano del que emana.

Tratamiento especial requiere la reforma de la Constitución, porque un Comisión Mixta como la prevista en el procedimiento del artículo 167.1 ya jugó un papel muy

---

<sup>249</sup> MENÉNDEZ REXACH, A.: op. cit., págs. 381 y ss.

relevante en el proceso constituyente. Además, el mismo procedimiento de intentar la conciliación cuando existan discrepancias entre las Cámaras debe ser ampliado por el Reglamento a los supuestos de reforma previstos en el artículo 168.

A todo ello se suma que las Cortes Generales tienen un funcionamiento común que requiere decisiones comunes *ad intra*, como es la aprobación de su presupuesto; incluso el presupuesto de otros órganos que dependen de ellas, como por ejemplo el Defensor del Pueblo o la Junta Electoral Central.

El artículo 72 de la Constitución, en el marco de la separación de poderes y de la independencia del poder legislativo, reconoce la autonomía parlamentaria: cada Cámara goza de autonomía presupuestaria (elabora y aprueba su presupuesto), normativa (elaborando sus propias normas de procedimiento), organizativa (eligiendo sus propios órganos rectores o de gobierno) y administrativa (contando con un personal propio). Por lo tanto la autonomía de las Cortes Generales se predica no sólo de estas sino de cada Cámara entre sí.

En definitiva, la casuística de decisiones conjuntas o propias de las Cortes Generales como suma de las dos Cámaras, va mucho más allá de lo previsto en la Constitución y puede ser aún mayor, como el ejemplo visto de las disposiciones que crean nuevas Comisiones Mixtas. También las daciones de cuenta que se repiten en una y otra Cámara cuando podían tener un tratamiento único ante las Cortes.

El análisis de estos y otros supuestos son los que nos permitirán abordar el contenido del Reglamento de las Cortes Generales no circunscrito únicamente a las sesiones conjuntas previstas por el artículo 74.1 en relación a la Corona.

El objeto y las competencias existen, pero no la norma que debe regularlo. En una primera aproximación al Reglamento de las Cortes Generales, para Arnaldo Alcubilla, es la única disposición expresamente referida a la Constitución aún no articulada e incluso

respecto de la no se conoce ningún texto preparatorio, cuya relación con los Reglamentos del Congreso y del Senado no es de primacía sino de competencia y convergencia.<sup>250</sup>

Las Cortes Generales en sesión conjunta no pueden ser entendidas sin el Reglamento de las Cortes Generales. Así lo expresa García-Escudero Márquez y Pendas García:

“Por fin, el artículo 72.2 de la CE menciona el Reglamento de las Cortes Generales, fuente de derecho parlamentario de idéntica naturaleza y rango que los Reglamentos de cada una de las Cámaras. Se trataría, pues, de una norma que opera *ad intra* y cuyo control no corresponde a los tribunales ordinarios, sino al propio Tribunal Constitucional. Los anteriores criterios no se ven afectados por la exigencia de que el Reglamento de las Cortes Generales deba ser aprobado por mayoría absoluta de una y otra Cámara, regla que refleja, quizá, el carácter de órgano nuevo que se atribuye a la Asamblea conjunta. La previsión constitucional del Reglamento de las Cortes Generales excluye, por tanto, la existencia de una Ley de Relaciones entre los Cuerpos colegisladores, como existió en nuestro derecho histórico. La reserva de la materia al Reglamento de las Cortes Generales supone un procedimiento de aprobación diferente, en que ambas Cámaras se encuentran en situación de paridad y sin que esté previsto procedimiento alguno para resolver el eventual disenso. Este procedimiento, que protege la igualdad de una y otra Cámara, no puede ser obviado mediante la aprobación de una ley.”<sup>251</sup>

En ausencia de esta norma no cabe la aplicación supletoria de los Reglamentos del Congreso o del Senado y de hecho no se aplican. Han sido las Mesas de las Cámaras, en sus reuniones conjuntas, las que han ido creando criterios organizativos de las sesiones conjuntas, especialmente de las Comisiones Mixtas paritarias. Cuando la materia excedía

---

<sup>250</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E. (coord.): Voz, “El Reglamento de las Cortes Generales”, VV. AA., *Enciclopedia Jurídica*, La Ley, Madrid, 2008, Vol. 19, pág. 11.028.

<sup>251</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: “Comentarios al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones conjuntas”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, págs. 449-453.

en mucho del ámbito de su competencia, que como veremos, no está reglada, remiten al Reglamento de una de las Cámaras, por ejemplo cuando se dispone que las Comisiones Mixtas adecuarán su funcionamiento al Reglamento de la Cámara en la que se hayan constituido y tengan su sede.

El artículo 72.2 CE regula mínimamente las sesiones conjuntas de las dos Cámaras. Establece la prioridad formal del Presidente del Congreso y previene la elaboración y aprobación con un quórum cualificado de un Reglamento de las Cortes Generales que deberá contener necesariamente, al menos, la regulación de tales sesiones conjuntas.<sup>252</sup>

La atribución constitucional a las Cámaras de que aprueben sus propios Reglamentos parlamentarios, presupuestos, Estatuto de su personal o elección de las Mesas, además de ser institutos consustanciales al carácter de las Cámaras como órganos constitucionales del Estado, son, para Pérez Serrano, manifestación de lo que denomina “privilegios colectivos”, encuadrados en los “privilegios parlamentarios”. La esencia de estos privilegios, para este autor, se encuentra en que constituyen garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, tratándose de una regulación especial, impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que alcance cumplidamente sus fines. En este sentido, los privilegios colectivos procuran garantizar la vida de las Cámaras como *Cuerpo*, por el contrario, los privilegios individuales redundan a favor de los parlamentarios.<sup>253</sup>

El concepto básico para que los Parlamentos puedan conseguir su primacía en los sistemas liberales es su autonomía, por supuestos sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Precisamente este artículo 72 hace efectivo el concepto básico de autonomía parlamentaria. Como señala el Tribunal Constitucional en su Auto 52/1994, “el

---

<sup>252</sup> Véase a GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B.: “La Presidencia de las Cámaras: naturaleza, estructura y funciones (comentario al artículo 72.2 y 3 de la Constitución)”, en *II Jornadas de la Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, págs. 33 y ss.

<sup>253</sup> PÉREZ SERRANO, N.: op. cit., pág. 771.



principio de autonomía parlamentaria, constitucional y, en este caso, estatutariamente garantizado, dota a la Asamblea Legislativa de una esfera de decisión propia”.

Con independencia de los órganos de cada Cámara que deban reunirse en sesión conjunta, podemos establecer un primer listado, no exhaustivo y ampliable, de supuestos en el que los que Diputados y Senadores, conforman la decisión de las Cortes Generales. Estas competencias, con referencia a los preceptos constitucionales que los establecen, serían, a nuestro juicio, las siguientes:

- La provisión a la sucesión en la Corona cuando se hayan extinguido todas las líneas llamadas en Derecho (artículo 57.3).
- La expresa prohibición de matrimonio de personas con derecho a la sucesión en el trono (artículo 57.4).
- La inhabilitación del Rey para ejercer su autoridad (artículo 59.2).
- El nombramiento de Regente o Regentes (artículo 59.3).
- El nombramiento del tutor del Rey menor (artículo 60.1).
- Proclamación y juramento del Rey (artículo 61).
- Juramento del Príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad (artículo 61.2).
- Autorizar al Rey para la declaración de guerra y para hacer la paz (artículo 63.3).
- Regular el Estatuto del Personal del Personal de las Cortes Generales (artículo 72.2).
- La creación de Comisiones de Investigación, de naturaleza mixta, sobre cualquier asunto de interés público (artículo 76.1).
- La creación de una Comisión Mixta cuando no haya acuerdo entre el Congreso y el Senado en la autorización de tratados o convenios que la requieran (artículos 74.2 y 94.1).
- La creación de una Comisión Mixta cuando no haya acuerdo entre el Congreso y el Senado en la autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas que la requieran (artículos 74.2 y 145.2).

- La creación de una Comisión Mixta cuando no haya acuerdo entre el Congreso y el Senado en la distribución del Fondo de compensación entre las Comunidades Autónomas y provincias (artículo 74.2 y 158.2).
- La creación de una Comisión Mixta cuando los proyectos de reforma constitucional no sean aprobados por una mayoría suficiente de cada una de las Cámaras (artículo 167.1).
- Reunión conjunta de las Comisiones del Congreso y del Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor de Pueblo, y para otorgar su conformidad a la propuesta que éste les efectúe sobre el nombramiento de sus adjuntos.
- La solemne sesión de apertura de la legislatura, con la presencia del Rey ante las Cámaras en sesión conjunta.
- Sesión conjunta con motivo de la visita de Jefes de Estado extranjeros o para conmemorar determinados acontecimientos como puedan ser los actos conmemorativos de los aniversarios constitucionales.

El Reglamento de las Cortes Generales no está incluido en este listado porque debe ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. Quisieron los constituyentes establecer la absoluta paridad intercameral a los efectos de aprobación de este Reglamento, de lo que puede concluirse que la formación de la voluntad autonormadora de las Cortes Generales se asienta en la autonomía normativa de cada Cámara.

Tampoco las competencias de las Mesas de las Cámaras en sus reuniones conjuntas. Este órgano carece de previsión constitucional, de cualquier tipo de regulación en los Reglamentos del Congreso y del Senado, y por obvio, sin cobertura del *non nato* Reglamento de las Cortes Generales. Desde un primer momento han funcionado como un órgano decisorio en cuestiones que afectan a ambas Cámara en decisiones tan importantes como por ejemplo la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, norma que además cuenta con un juicio de constitucionalidad favorable. Este *órgano ha ido adquiriendo*, sin previsión reglamentaria, una amplia competencia decisoria en cuestiones relevantes. Ello frente a lo dispuesto por la Constitución en cuanto a que atribuye las

sesiones conjuntas a las Cámaras. En el funcionamiento de las Cámaras están el Pleno y las Comisiones, como dispone el artículo 75.1, pero no las Mesas que se configuran como órgano interior.

Al respecto de lo anterior referir que no hay una definición del Pleno en los Reglamentos del Congreso o el Senado. Los Reglamentos de algunos Parlamentos autonómicos se refieren al Pleno como órgano supremo del Parlamento. Hay una serie de notas que caracterizan al Pleno de las Cámaras: es el órgano supremo y lo integran todos sus miembros; tiene carácter representativo consecuencia de la especial legitimación que le confiere la elección de sus miembros; le corresponden las competencias atribuidas a la Cámara por la Constitución y las leyes; representa la unidad de la Cámara al estar todos sus miembros presentes; es un órgano deliberante porque debate para llegar a la toma de decisiones.<sup>254</sup>

El Pleno no se identifica con la Cámara porque esta existe, aun cuando el Pleno no esté reunido; así, la Cámara puede actuar también a través de las Comisiones; o disueltas las Cortes a través de la Diputación Permanente.

El Pleno ejerce las funciones que le atribuye a las Cortes Generales el artículo 66.2 de la Constitución con competencia universal: “ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus Presupuestos, controlar la acción del Gobierno y las demás competencias que le atribuya la Constitución”.<sup>255</sup>

Sería suficiente la previsión del artículo 66.2 para entender que las funciones que atribuye la Constitución a las Cámaras en sesión conjunta son competencia del Pleno, más aún porque cuando se refiere a las Comisiones Mixtas lo hace de manera expresa.

El más claro ejemplo de lo anterior, aunque el único precedente que tenemos es el de los juramentos regio y proclamación del Rey, son las reuniones conjuntas en relación a

---

<sup>254</sup> Véase a GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “El Pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 64, 2005, págs. 93 y ss.

<sup>255</sup> PUNSET, R.: “El Pleno de las Cámaras”, en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, III, Cívitas, Madrid, 1995, págs. 4906-4907.

la Corona previstas por el artículo 74.1 de la Constitución. Estas sesiones necesitan la cobertura reglamentaria que la Constitución atribuye al Reglamento de las Cortes Generales; porque en ausencia de esta norma se demuestran insuficiente las cláusulas de supletoriedad previstas en las Disposiciones finales tercera y segunda del Congreso y el Senado respectivamente.<sup>256</sup> Al respecto, para García-Escudero:

“La previsión de supletoriedad que contienen ambos Reglamentos, considerándose a sí mismos 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”<sup>257</sup>.

Constatada la existencia de sesiones conjuntas y antes de abordar su casuística, entendemos conveniente primero plantear la cuestión relativa a la naturaleza del órgano complejo que son las Cortes Generales.

### **3. Las Cortes Generales como órgano constitucional.**

Las Cortes Generales, como institución, ocupan una posición central en el sistema constitucional español, consecuencia de su directa legitimidad democrática al provenir del sufragio directo y en la facultad para designar a los miembros integrantes de los principales órganos constitucionales e instituciones de relevancia constitucional.

---

<sup>256</sup> “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”.

<sup>257</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “*El Pleno de las Cámaras ...*”, op. cit., pág. 105.

Las Cortes Generales son un poder del Estado, constituido y de carácter representativo; autónomo, permanente e inviolable; de naturaleza bicameral, las Cortes la componen dos Cámaras desiguales en su composición y funciones.

Nuestras Cámaras funcionan simultáneamente pero por separado. La Constitución no impone que se disuelvan a la vez, aunque así vienen sucediendo, fruto de la costumbre parlamentaria, desde la IX Legislatura<sup>258</sup>. También funcionan de manera conjunta, como tales Cortes Generales, para aquellas competencias que como hemos visto se reservan a las sesiones conjuntas. Es en este punto donde la doctrina ha discutido si nos encontramos o no ante un nuevo órgano, diferente a las propias Cámaras. Para Moreno Fernández-Santa Cruz, “así ha de entenderse”.<sup>259</sup>

### **3.1. Bicameralismo en nuestra Constitución.**

El bicameralismo diseñado por nuestra Constitución es desigual o imperfecto por la preeminencia, especialmente en el ámbito legislativo, del Congreso de los Diputados (artículos de la Constitución, entre otros, 87 y 88, 134.3, 99, 112, 113 y 114, 116). Para De Esteban y López Guerra, “una prueba más de la posición de preeminencia en que la Constitución ha querido colocar al Congreso, la constituye la previsión del artículo 72.2 en el sentido de que sea el Presidente del Congreso el de la sesión conjunta de ambas Cámaras”.<sup>260</sup>

Con el criterio de la representación el bicameralismo, amén de ser perfecto o imperfecto, puede tener naturaleza conservadora o federal. Estaríamos ante un bicameralismo conservador cuando la Cámara Alta o Segunda Cámara tiene el objetivo de moderar o enfriar un posible comportamiento radical de una cámara de representación

---

<sup>258</sup> El Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, disuelve el Congreso de los Diputados y el Senado y convoca elecciones a ambas Cámaras.

<sup>259</sup> MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M.: Voz “Cortes Generales”, en la obra colectiva *Enciclopedia Jurídica*, coordinada por ARNALDO ALCUBILLA, La Ley, Madrid, 2008, pág. 3.418.

<sup>260</sup> ESTEBAN ALONSO, J. de y LÓPEZ GUERRA, L.: *El Régimen Constitucional español*, Editorial Labor, Barcelona, 1982, pág. 131.

exclusivamente popular. Este podría ser el sentido que han tenido las segundas Cámaras en el constitucionalismo decimonónico, al servicio, en su composición, de los intereses aristocráticos, nobiliarios o eclesiásticos. Esta concepción ha evolucionado mucho y ya estas segundas Cámaras defienden intereses de ámbito territorial, local e incluso rural. En algunos sistemas políticos europeos, como en Dinamarca en 1950 o Suecia en 1973, se han suprimido las Cámaras Altas aduciendo razones democráticas.

Por el contrario, el criterio federal se debe a la necesidad de dar representación a intereses territoriales de forma particularizada. En este caso darían respuestas concretas a los Estados miembros de una misma federación. A esta concepción responde la existencia del Senado de los EEUU, que es un elemento más del sistema de “checks and balances”, división y equilibrio de poderes, de la Constitución americana, en la que todos los Estados federales tienen la misma representación: dos Senadores. También a este criterio responde el Bundesrat en Alemania, con la diferencia de que la representación corresponde a los Gobiernos de los Estados federales.<sup>261</sup>

Para Biscaretti di Ruffia “el esquema originario del bicameralismo implicaba una absoluta paridad de atribuciones para las dos Asambleas (y así fue, por ejemplo, la solución acogida en 1974 en Italia); sin embargo, se encuentran señales que por lo que se refiere a la función legislativa, se nota una tendencia muy difundida a conferir a la segunda Cámara sólo un papel de colaboración subordinada, mientras, a veces, se le han confiado particulares funciones de orden ejecutivo o jurisdiccional”.<sup>262</sup>

El Congreso de los Diputados, en el ejercicio de la función legislativa, puede imponer su criterio frente al veto o manifestación contraria de la Cámara Alta. Así, el artículo 90 de la Constitución establece que el Congreso podrá ratificar un proyecto de ley, por mayoría absoluta, que haya sido previamente vetado por el Senado (o en su caso, tras pronunciarse sobre las enmiendas introducidas en el Senado, aceptándolas o no).

---

<sup>261</sup> SÁNCHEZ DE DIOS, M.: “Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado”, en la obra colectiva *Sistema Político Español*, coordinada por ROMÁN MARUGÁN, P., McGraw-Hill, Madrid, 2011, pág. 210.

<sup>262</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 301.

Este bicameralismo descompensado a favor del Congreso ha sido una constante en nuestra historia constitucional pero con matices importantes como la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores de 19 de julio de 1837 que lo corrige en el sentido de establecer una Comisión Mixta de Conciliación para aquellos casos en los que existieran discrepancias entre ambas Cámaras<sup>263</sup>. Nuestra Constitución corrige, fuera del procedimiento legislativo, este bicameralismo imperfecto en algunos supuestos previstos en el artículo 74.2. Pero incluso en el procedimiento de reforma constitucional, ante el desacuerdo de las Cámaras, el Congreso, con una mayoría cualificada de dos tercios, podrá aprobar la iniciativa.

Es indudable el carácter imperfecto de nuestro bicameralismo, “solo ponderado, y muy relativamente, por algunas específicas competencias del Senado en tres puntos muy concretos: los convenios y acuerdos interautonómicos que, según el artículo 145.2 en relación con el artículo 74.2 de la Constitución, han de comenzar su tramitación en las Cortes Generales por el Senado, aunque el desarrollo estatutario y la práctica autonómica al respecto sea harto discutible; el Fondo de Compensación Interterritorial única materia cuya ordenación legal se inicia en el Senado, y el temible o inédito artículo 155 que prevé la adopción de medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzado de sus obligaciones constitucionales o legales o para proteger el interés general cuando ésta atentara gravemente al interés general de España, supuesto en que es necesario, si fracasase el requerimiento gubernamental, la aprobación por mayoría absoluta del Senado”<sup>264</sup>.

Para García-Escudero y Pendás García, “la difícil integración del Senado español en los modelos tradicionales de Cámaras Altas, así como las notables variaciones que el tema experimentó a lo largo del proceso constituyente, han provocado un fenómeno de cierto escepticismo acerca de la naturaleza y funciones que cumple nuestro Senado en el

---

<sup>263</sup> Su artículo 10 establecía que “si uno de los Cuerpos Colegisladores modificare o desaprobare sólo en alguna de sus partes un proyecto de ley aprobado ya por el otro Cuerpo Colegislador, se formará una Comisión compuesta de igual número de senadores y diputados para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones ...”

<sup>264</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: “*Las Cortes Generales ...*” op. cit., pág. 226.

complejo entramado orgánico establecido por la Constitución de 1978”. Concluyen estos autores que es notorio que el Senado desempeña importantes funciones constitucionales, pero también es cierto que podría desarrollar algunas más, especialmente porque no se han agotado ni mucho menos sus posibilidades actuales.<sup>265</sup>

La declaración del artículo 69.1 de la Constitución que configura al Senado como Cámara de representación territorial, es punto de partida obligado para cualquier análisis del bicameralismo, pero también lo es respecto de las sesiones conjuntas y la importancia que puedan tener en determinadas cuestiones. Para Manzella, “el propósito de la Constitución es el de situar junto al Congreso de los Diputados una asamblea capaz de ser el punto de referencia y coordinación del articulado sistema de autonomías constitucionales territoriales que se estaban creando”.<sup>266</sup>

Son las sesiones conjuntas y las competencias relativas a las Corona las que permiten afirmar que estamos ante un bicameralismos compensando. Así, en opinión de Pérez-Serrano Jáuregui, el Senado participa activa e igualitariamente que la Cámara Baja en las grandes decisiones en torno a la Corona.<sup>267</sup> Para García-Escudero y Pendás García cuando las Cámaras se reúnen para ejercer las competencias no legislativas previstas por el artículo 74.1 de la Constitución “se produce una equiparación relativa de las Cámaras, en función del número de sus miembros, que nos pone en presencia de una situación de bicameralismo cuasi perfecto”.<sup>268</sup>

Es más, señala Manzella, “la garantía específica de que es titular el Senado español, la relativa al régimen de las autonomías, determina que las razones de la separación

---

<sup>265</sup> GACÍA ESCUDERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: “El Senado en el sistema constitucional español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, pág. 55.

<sup>266</sup> MANZELLA, A.: “Las Cortes en el sistema constitucional español”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dir. por PREDIERI A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 2º Ed., Cívitas, Madrid, 1981, pág. 460.

<sup>267</sup> PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: “De las Cortes Generales: comentario introductorio al capítulo I del Título III de la Constitución española”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 72.

<sup>268</sup> GARCÍA ESCUEDERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: “El Senado en el sistema ...”, op. cit., pág. 81.



bicameral desaparezcan –y, por tanto, que las Cortes se reúnan en sesión conjunta (...)– en los momentos en que se tratan asuntos relativos a las Corona, símbolo de la unidad del Estado<sup>269</sup>. Hay por tanto un criterio general de paridad entre las Cámaras en lo relativo al régimen de la Corona, a excepción de la Ley Orgánica prevista por el artículo 57.5 en la que la posición del Senado será la misma que le corresponden en el procedimiento legislativo ordinario.

Las Cámaras son iguales en el núcleo esencial del Derecho parlamentario, ambas ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución. En plano de igualdad y autónomamente aprueban el Reglamento de las Cortes Generales.

No puede, en estos aspectos organizativos justificarse desigualdad en el hecho de que el Presidente del Congreso presida las sesiones conjuntas Congreso-Senado, porque sólo le atribuye la Constitución la presidencia de dichas sesiones, no la de las Cortes Generales, aunque defenderemos que asume también, en todo lo institucional, dicha presidencia.

En el aspecto estructural u organizativo la Constitución contempla un sistema muy semejante para los Diputados y el Congreso y para los Senadores y el Senado, no así en el terreno funcional donde hay una preeminencia jurídico-constitucional y política del Congreso sobre el Senado.

Por lo tanto, el bicameralismo es perfecto en el plano competencial interno, estructural y organizativo de cada Cámara. A esto se unen las sesiones conjuntas de los órganos de las Cámaras, en particular a las sesiones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado.

En un plano de igualdad, las decisiones de estos órganos en sesión conjunta, se han convertido en una verdadera fuente de Derecho parlamentario.

---

<sup>269</sup> MANZELLA, A.: “Las Cortes en el sistema ...”, op. cit. pág. 463.

Ya hemos visto que las atribuciones, más allá de las expresamente previstas por la Constitución, son múltiples, como competencias en materia de personal, creación de Comisiones Mixtas, participación de las Cortes en organizaciones internacionales o supranacionales (UIP, Asambleas Parlamentarias del Consejo de Europa, UEO, Asamblea de la OTAN, Delegación de la OSCE, ...), estatuto de los parlamentarios en el plano económico, social o protocolario, etc. Entiende al respecto Ripollés Serrano lo siguiente:

“El alcance de estas sesiones conjuntas nos permitiría pensar que, puesto que el *horror vacui* no existe y, más aún, el Derecho parlamentario reserva un especial protagonismo al papel del precedente y a costumbre como fuente de derecho, llegaríamos fácilmente a la conclusión de que, pese a las opiniones que echan de menos el *Reglamento de las Cortes Generales*, éste, si bien, no como un corpus único o codificado, existe integrado por costumbres y precedentes, Acuerdos de las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta actuando como Mesa de las Cortes Generales como se dice en algún acuerdo emanado de este órgano que es por singular que resulte, un órgano nacido de la costumbre parlamentaria y, a su vez, fuente de normas parlamentarias que afectan a materias de toda índole, alguna de ellas insertas en el núcleo duro del sistema de Cortes Generales, como pudiera ser el procedimiento para la manifestación de la incompatibilidad, por desarrollo de la LOREG y de la Constitución mediante las declaraciones de bienes y actividades de Diputados y Senadores, o su propio sistema retributivo o de protección social, además de numerosos acuerdos referentes al personal de las Cortes Generales, con valor normativo, como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”.<sup>270</sup>

### **3.2. Naturaleza jurídica de las sesiones conjuntas: las Cortes Generales como órgano constitucional.**

Hemos constatado la existencia de ejemplos de sesiones conjuntas en el parlamentarismo bicameral, tanto en el constitucionalismo histórico como en Derecho

---

<sup>270</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: “*Las Cortes Generales ...*” op. cit., pág. 229.

comparado. Las razones dadas para justificar un hecho que no deja de ser excepcional han sido muy variadas; desde compensar el bicameralismo imperfecto hasta apelar a que se trata de un medio para conciliar antagonismos políticos, especialmente en las reformas constitucionales en las que se debe contar con el mayor consenso posible.

Un ejemplo de esta justificación en Derecho comparado lo tenemos en el artículo 89 de la vigente Constitución francesa de 1958 relativo a la reforma constitucional. El Presidente de la República podrá someter un proyecto de reforma de la Constitución al Parlamento convocado en Congreso, es decir, en sesión conjunta de las dos Cámaras; en este órgano la Mesa del Congreso será la Mesa de la Asamblea Nacional.<sup>271</sup>

Las sesiones conjuntas también tienen que ver con cuestiones de carácter institucional, dotando de unidad a la institución parlamentaria, ya sea adoptando decisiones relevantes en sus relaciones con la Jefatura del Estado o inclusive en funciones de naturaleza solemne y protocolarias. El elemento común, excepción hecha del artículo 76 de la Constitución noruega, es la ausencia de funciones legislativas más allá de la reforma constitucional<sup>272</sup>. Acudiendo, entre otros, a estos ejemplos de Derecho comparado, Vergottini considera que en aquellos ordenamientos constitucionales de naturaleza bicameral, las Cámaras que de forma habitual colaboran en sus funciones, pero a la vez mantienen una individualidad orgánica, constituyen un órgano nuevo y distinto cuando ejercen competencias particulares en sesión conjunta.<sup>273</sup>

Son las sesiones conjuntas las que abren el debate doctrinal sobre la existencia o no de un tercer órgano constitucional, en concreto el que nace para la toma de la decisión conjunta y cuya denominación suele coincidir con la dada a la forma parlamentaria.

---

<sup>271</sup> Véase SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: *La reforma constitucional en ...*, op. cit., págs. 205-213.

<sup>272</sup> Constitución del Reino de Noruega promulgada el 17 de mayo de 1814 (con posteriores reformas y enmiendas, la más reciente de 20 de febrero de 2006). El pueblo ejercita el Poder legislativo a través del Storting, que tiene dos Cámaras, el Lagting y el Odelsting. El artículo 76 determina que cuando una proposición de Ley del Odelsting ha sido presentada dos veces al Lagting y ha sido devuelta por segunda vez con rechazo, el Storting se reunirá en sesión plenaria y la propuesta se debatirá, precisando para ser aprobada una mayoría de dos tercios de los votos.

<sup>273</sup> Cfr. VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional comparado*, Espasa, Madrid, 1985, págs. 333 y 334.

Delgado-Iribarren, en sus comentarios al artículo 74 de la Constitución española, expone cómo él mismo ha evolucionado en su inicial planteamiento sobre estas sesiones y la consideración de las Cortes Generales como órgano constitucional:

“... En la primera edición de este trabajo sostenía que en nuestro ordenamiento constitucional las sesiones conjuntas son una forma especial de deliberación de las Cámaras. Sin embargo, pasados más de diez años desde entonces, quiero matizar esta tesis. Creo que es preferible considerar a las sesiones conjuntas como una forma especial de deliberación no de las Cámaras, sino del órgano complejo que son las Cortes Generales ... que ordinariamente actúan a través de dos órganos en que se estructura (Congreso de los Diputados y Senado), pero que en supuestos determinados delibera de una forma especial, mediante la celebración de una sesión conjunta.”<sup>274</sup>

La doctrina francesa de comienzos del siglo XX se planteó la cuestión respecto del artículo 8 de la Constitución francesa de 1875. Dicha Constitución establecía que “las dos Cámaras se organizarán en Asamblea Nacional para proceder a la revisión constitucional”. Para Carré de Malberg la Asamblea Nacional francesa era un órgano nuevo totalmente distinto de las Cámaras a pesar de tomar su formación de la reunión de éstas<sup>275</sup>. La opinión contraria la sostuvo Lefebvre para el que las Cámaras no sólo seguían existiendo después de la constitución de la Asamblea Nacional, sino que subsistían en su seno, pues la reunión conjunta no era otra cosa que una reunión plenaria y pasajera de las Cámaras<sup>276</sup>. Por el contrario, L. Duguit sostuvo que la Asamblea Nacional francesa no era una reunión de la

---

<sup>274</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas de las Cámaras ...”, op. cit., pág. 504 y 505.

<sup>275</sup> Véase CARRE DE MALBERG, R: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, págs. 1.222 y ss.

<sup>276</sup> LEFEBVRE, C.: *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875 ...*, op. cit., págs. 235 y ss.

Cámara y el Senado sino una Asamblea totalmente distinta de aquellas, sólo que compuesta de los mismos individuos.<sup>277</sup>

La Constitución italiana de 1947, en su artículo 55 establece que “el Parlamento se reúne en sesión conjunta de los miembros de las dos Cámaras sólo en los casos establecidos por la Constitución”. En esta casuística está, por ejemplo, la elección del Presidente de la República (artículo 83), o la elección de una parte significativa de miembros del Tribunal Constitucional (artículo 135). En las deliberaciones de los constituyentes italianos se llegó a atribuir a una Asamblea Nacional compuesta por los miembros de ambas Cámaras, competencias tan importantes como la de poder exigir responsabilidad política al Gobierno. Esta propuesta, que finalmente no pasaría al texto, abrió el debate doctrinal sobre los peligros de crear una “súper cámara”<sup>278</sup>.

Estas sesiones conjuntas han generado un intenso debate en la doctrina constitucionalista italiana, en particular sobre si hacen nacer necesariamente un tercer órgano parlamentario, o si por el contrario se trata simplemente de un especial sistema de deliberación en el que cada Cámara mantiene su propio ser. Las posiciones son excluyentes una de la otra. La existencia de un órgano nuevo con potestad reglamentaria es la posición mayoritariamente defendida por autores como Pergolesi<sup>279</sup>, Mortati, Biscaretti di Ruffia<sup>280</sup>, Tosi o Paladín<sup>281</sup> entre otros<sup>282</sup>. Mortati, por ejemplo, defendía que la reunión conjunta de

---

<sup>277</sup> DUGUIT, L., op. cit., pág. 475 y ss.

<sup>278</sup> DI CIOLO, V.: *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1994, 3º Ed., pág. 587 y ss.

<sup>279</sup> PERGOLESI, F.: “I nuovi regolamenti parlamentari”, en *Studio in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, Vol. 2, págs. 1609-1612.

<sup>280</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho constitucional ...*, op. cit., pág. 57.

<sup>281</sup> PALADIN, L.: *Le fonti del diritto italiano*, ed. Il Mulino, 2000, pág. 127.

<sup>282</sup> Véase, VIRGA, P.: “*Diritto costituzionale*”, Giuffrè, 1979, 9º Ed., págs. 127-128. TOSI, S.: “*Diritto parlamentare*”, Ed. Giuffrè, Milano, 1974, págs. 43-50. MANZELLA, A.: “*Il Parlamento*”, Il Mulino, Bologna, 1991, págs. 87-88.

las Cámaras constituía un órgano constitucional nuevo, que se podía considerar distinto de las dos Cámaras integrantes.<sup>283</sup>

Por el contrario, si se trata de un especial sistema de deliberación, cualquier acuerdo requerirá dos mayorías, una por cada Cámara y la sesión conjunta carecerá de potestad reglamentaria; las Cámaras individualmente consideradas son los únicos órganos constitucionales y la expresión Parlamento es sólo una palabra común a los dos órganos que se reúnen de manera conjunta; posición que defienden Amorth, Balladore Pallieri y Bianchi D`Espinosa<sup>284</sup>. La doctrina mayoritaria considera al Parlamento en sesión conjunta como un colegio perfecto, y en consecuencia se expresa mediante la deliberación y el voto<sup>285</sup>. No tuvo eco alguno la posición de considerar las dos cámaras como un único órgano dada la contradicción que conllevaba el hecho de que los ordenamientos positivos atribuyeran autonomía a cada una de las Cámaras.<sup>286</sup>

La posición mayoritaria de considerar que el Parlamento italiano, actuando en sesión conjunta es un órgano constitucional nuevo, tiene consecuencias tales como que pueda adoptar normas que regulen su organización y funcionamiento, que al deliberar de esta forma puedan hacerlo sobre materias del orden del día y sobre la propia convocatoria, pudiendo modificar los asuntos incluidos, y que las mayorías se puedan computar de manera indistinta según pertenezcan a una u otra Cámara.<sup>287</sup>

Trasladadas estas consecuencias al Derecho español, las Cortes Generales cuenta con una norma que regula su organización y funcionamiento, aunque el matiz

---

<sup>283</sup>Cfr. MORTATI, C.: “*Istituzioni di Diritto ...*”, op. cit., págs. 521-523.

<sup>284</sup>Balladore considera que las sesiones conjuntas no son sino un modo de deliberación de las Cámaras, que son los únicos órganos constitucionales. Cfr. BALLADORE PALLIERI, G.: *Diritto costituzionale*, Guiuffé, Milano, 1976, págs. 217-218.

<sup>285</sup> En contra véase AMORTH, A.: “Sulla natura del Parlamento in seduta comune”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, págs. 388 y ss.

<sup>286</sup> MARCHI, T.: *Sul concetto di legge formale*, 1991, págs. 95 y ss.

<sup>287</sup> El artículo 35 del Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana y el artículo 65 del Senado disponen que las sesiones conjuntas se regirán por el Reglamento de la Cámara de los Diputados, salvo deliberación en contrario de la Asamblea.

interpretativo sea la referencia a las sesiones conjuntas y el Reglamento no haya sido aprobado. Hay una atribución expresa de competencias y en consecuencia un orden del día, deliberaciones, votaciones y por lo tanto acuerdos. Se dan los tres elementos que señalábamos anteriormente para su consideración como órgano constitucional. Ahora bien, es cierto que las Cortes Generales, a la fecha, ni cuentan con su norma de desarrollo, el Reglamento, ni han tenido ocasión de deliberar o votar en sesión conjunta de sus Plenos; en el juramento del Príncipe de Asturias, con motivo de alcanzar la mayoría de edad, o posteriormente en su proclamación como Rey, las Cortes Generales, en sesión conjunta, limitaron su función a la recepción de una declaración, sin debate ni votación alguna. Circunstancias estas que no impiden, menos aún si tenemos en cuenta la actividad de las Comisiones Mixtas o de las Mesas en sesión conjunta, la consideración de las Cortes como órgano en base a dichos elementos.

En el ámbito europeo, como hemos analizado, se cumplen claramente estos requisitos entre otros en el sistema parlamentario de los Países Bajos y de Suiza. En los Países Bajos la propia Constitución lo dispone expresamente: “Los Estados Generales están formados por la Segunda Cámara y la Primera Cámara. Reunidas en sesión conjunta las dos Cámaras serán consideradas una sola”. Igual ocurre en Suiza donde el Consejo de Estados y el Consejo Nacional se reúnen tanto por separado como en sesión conjunta y en ambos casos tienen potestad reglamentaria, amplias competencias sobre las que decidir y adoptan acuerdos (en sesión conjunta) sin distinguir entre la pertenencia de sus miembros a una u otra Cámara.

En el caso español no podemos dejar de tener en cuenta que las Cortes Generales funcionan a través de dos órganos constitucionales independientes como son el Congreso de los Diputados y el Senado; de ahí que sus reuniones conjuntas, más que un órgano constitucional nuevo, han sido consideradas doctrinalmente, posición mayoritaria como una forma de deliberación. Recoder de Casso traslada el supuesto italiano a nuestro ordenamiento constitucional y no considera esta reunión un órgano nuevo:

“Parece entre nosotros más apropiado considerar que las sesiones conjuntas son un modo especial de deliberar y no un órgano nuevo. A lo largo del articulado

de la Constitución se usa con frecuencia la denominación genérica “Cortes Generales” para designar la realidad del poder legislativo clásico, o, dicho más simplemente, la institución parlamentaria, y a ellas se asignan competencias, como la aprobación de los Presupuestos del Estado (artículo 134.1), la delegación de la potestad legislativa (artículo 82.1), autorizar la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios (artículo 94.1), etc. Estas competencias, deben ejercerse por las dos Cámaras en todo caso: bien por separado... si otra cosa no se dice, o bien en sesión conjunta cuando se trate de las reguladas en el Título II por establecerlo así expresamente el artículo 74.1.

Se presentan, pues, dos modos distintos de deliberar las Cámaras sobre las competencias que les han sido atribuidas, pero sin que la sesión conjunta pueda pretender ser un órgano constitucional distinto del Congreso de los Diputados y del Senado. Las Cámaras reunidas de esta no tienen potestad reglamentaria –uno de los requisitos que la doctrina viene exigiendo para que pueda admitirse que nace un nuevo órgano de la reunión de las Cámaras- sino que el Reglamento de tales sesiones emana de cada Cámara con sus propias mayorías, constituyendo, como ya veíamos, una prolongación de su propia autonomía reglamentaria”.<sup>288</sup>

Para García-Escudero y Pendás García entre los problemas jurídicos que plantean las sesiones conjuntas destaca saber si estamos en presencia de un órgano nuevo o bien si cada Cámara mantiene su propia personalidad, puesto que las consecuencias de una u otra solución son enteramente distintas al abordar las cuestiones técnicas que plantea la sesión y, en particular, el cómputo de votos. Gran parte de la doctrina sigue el criterio, más lógico, de considerar que la actuación del Parlamento en sede común hace nacer un órgano constitucional nuevo, que no constituye una mera yuxtaposición de dos Asambleas que conservan su propia personalidad. En todo caso, una y otra Cámara son órganos

---

<sup>288</sup>RECODER DE CASSO, E.: “Comentarios al artículo 74.1 ...”, op. cit. pág.1143.



constitucionales independientes, de modo que su relación no es de tipo estructural sino puramente funcional.<sup>289</sup>

No es fácil construir una teoría constitucional de las sesiones conjuntas como la configuración de un órgano nuevo, más aún dado el tiempo transcurrido sin que ni siquiera se haya aprobado la norma que deba regularlas. En este punto podríamos quedarnos con la tesis de que se trata de un modo especial de deliberar o una forma especial de actuación, ya que más que crear un órgano constitucional nuevo lo que se establece es otro procedimiento, por el cual las Cortes Generales españolas manifiestan su voluntad<sup>290</sup>. Sin embargo, este planteamiento ha evolucionado y hay elementos suficientes como para entender que debe ser otra la posición final.

Bien es cierto que la denominación Cortes Generales está vinculada a un gran número de decisiones, muchas con fuerza de ley, que han nacido de la voluntad conjunta de las Cámaras. En este último supuesto tenemos, por ejemplo, el Estatuto del Personal de las Cortes, una disposición con fuerza de ley, recurrible sólo ante el Tribunal Constitucional, que nace de la voluntad de dos órganos reunidos en sesión conjunta: las Mesas del Congreso y del Senado. Cabría preguntarse si las Mesas, en esta reunión conjunta, con capacidad de deliberar y decidir, conforman un órgano independiente y con autonomía; de ser así, se trataría de un órgano propio del *órgano parlamentario* que serían las Cortes Generales. Una cuestión que, aparentemente no plantea controversias, podría tornarse constitucionalmente compleja si la legitimidad de *ese* órgano decisor fuera cuestionada.

En cualquier caso, con carácter general, lo cierto es que a priori no se preveía la creación de órganos internos nuevos, de funcionamiento u organización, sino que el hecho genérico de sesiones conjuntas permitía interpretar que siempre se recurriría a una integración de los existentes en cada una de las Cámaras y en consecuencia al mantenimiento de la plena autonomía que la Constitución atribuye a cada una de ellas por

---

<sup>289</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: “Comentarios al artículo 72.2 de la Constitución ...”, op. cit., pág. 450.

<sup>290</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: *Ibidem*, pág. 454.

separado. Veremos, en las decisiones del órgano Mesas conjuntas que esto, aún sin cobertura reglamentaria, no ha sido así. Citemos como órganos propios del *órgano* Cortes Generales, la Oficina Presupuestaria creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre y desarrollada por acuerdo de las Mesas, o el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.

Defender que las Cortes Generales como tal no son un órgano constitucional equivale a defender que los órganos constitucionales son cada una de las Cámaras legislativas, es decir, el Congreso y el Senado. Cabría preguntarse cuál es el alcance de esta sustantividad separada e independiente cuando como órgano conjunto adopta una determinada decisión con trascendencia constitucional; o en la impugnación del acto o del acuerdo, contra qué órgano se recurre; y a qué representantes políticos alcanza la responsabilidad de la decisión. A estas preguntas hay que sumar el hecho de que el personal que prestaría apoyo a esta eventual sesión conjunta pertenece a las Cortes Generales, por más que su adscripción esté hecha en razón a la Cámara en la que prestan servicio. Y más, porque en los Presupuestos Generales del Estado existe una Sección específica para las Cortes Generales que abarca varios servicios como el de las propias Cortes, el Congreso, el Senado, el Defensor del Pueblo o la Junta Electoral Central; las delegaciones de Diputados y Senadores que se constituyen ante asambleas internacionales o grupos de amistad lo son de las Cortes Generales; es uniforme el régimen de seguridad social, por ejemplo, de Diputados y Senadores y no lo aprueban sus respectivas Mesas sino estas en sesión conjunta.

La más importante distinción de órganos estatales, para Biscaretti di Ruffia, es, “sin duda, la de órganos constitucionales y dependientes que diferencia algunos órganos, llamados también supremos, de la masa de órganos subordinados, en cuanto se encuentran en el vértice de la organización estatal y, por esto, no tiene superiores y son sustancialmente iguales entre sí”.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho* ..., op. cit. pág. 193.

Jellinek, en su Teoría General del Estado, clasifica los órganos del Estado en varias categorías, entre ellas la de órganos inmediatos y mediatos<sup>292</sup>. En el primer caso nos encontramos con aquellos cuya existencia determina la forma del Estado y cuya desaparición lo desorganiza o transforma de manera irremediable. ¿Son las Cortes Generales, en la clasificación de Jellinek, un órgano inmediato? Sí, si atendemos a que con su desaparición la forma del Estado español se desorganiza o transforma de manera irremediable. De ahí que si queremos mantenernos en la tesis mayoritaria debamos buscar otros criterios de delimitación teóricos de los órganos constitucionales, como los que nos ofrece Gómez Montoro<sup>293</sup>:

- a) Criterio de esencialidad: se trata de órganos necesarios para individualizar al Estado. Son además elementos necesarios del ordenamiento jurídico supremo y, por tanto, determinantes de la forma de Gobierno.
- b) Criterio de la posición en la organización estatal: se caracterizan por ocupar el nivel superior de dicha organización, alcanzando igual rango, independencia y control recíprocos.
- c) Criterio formal: se diferencian por ejercer el poder soberano o participar en el proceso de formación de la voluntad popular y en la suprema dirección estatal.
- d) Criterios de Derecho positivo: derivados de ser regulados o de desprenderse de las normas constitucionales, pero también en un nivel normativo inferior a la Constitución. En este sentido, un criterio se basa en el origen, la composición y las competencias que pueden estar establecidas de forma inmediata en la propia Constitución, siendo ésta la posición mantenida por el Tribunal Constitucional alemán. Por otro lado, también responden a esta categoría cuando el ordenamiento reconoce y garantiza un ámbito de autonomía funcional y de potestad interna.

---

<sup>292</sup> Véase JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*, traducción de la 2ª edición alemana, prólogo por Fernando de los Ríos, Ediciones Albatros, Buenos Aires, 1954, pág. 412.

<sup>293</sup> Véase GÓMEZ MONTORO, A.: *Los conflictos entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, págs. 310 y ss.

Si atendemos a la última de las características, las Cortes Generales, como tales, carecen de autonomía funcional y de potestad interna. Son los Reglamentos de las respectivas Cámaras las que otorgan sustantividad propia al Congreso de los Diputados y al Senado, como verdaderos órganos constitucionales independientes. Conforme al artículo 72 de la Constitución, en una interpretación muy literal, serán las Cámaras las que aprueben sus propios Reglamentos, reservando a las sesiones conjuntas -no a las Cortes Generales como tales- un Reglamento por el que se regirán.

Ahora bien, en sentido contrario y también del tenor literal del artículo 72, “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos”, y las sesiones conjuntas de las dos Cámaras se “regirán por un Reglamento de las Cortes Generales”, por lo que cada Reglamento podría dotar de sustantividad propia, de una parte al Congreso, de otra al Senado y de otra a las Cortes Generales y entre sus funciones, las que corresponden a las sesiones conjuntas. Es decir, tres normas de autoregulación de tres órganos.

Quizás el punto de inflexión se encuentre en que los constituyente, con su decisión de que no hubiera un Presidente de las Cortes Generales, como sí se estableció en la Ley para la Reforma Política, quisieron expresar la inexistencia de este tercer órgano. También con la decisión de que el Reglamento para las sesiones conjuntas de las Cortes deba ser aprobado por cada Cámara y no por éstas en sesión conjunta. En esto último, ¿cambiaría la posición doctrinal mayoritaria si dicho Reglamento tuviera que ser aprobado por las Cortes Generales en sesión conjunta? Entendemos que no. Una cosa es que hubiera sido más sencillo aprobar el Reglamento en sesión conjunta y otra que este procedimiento afecte a la consideración de las Cortes como órgano, porque el Reglamento sigue siendo por y para las Cortes Generales.

En otro plano teórico, se podría haber optado por aplicar a las sesiones conjuntas el Reglamento del Congreso, como ocurre con la Presidencia, pero se ha preferido optar por uno distinto que tiene sentido, como sostiene Recorder de Casso, “porque las Cortes Generales tienen contenido propio”<sup>294</sup>. En cualquier caso, no es baladí, a lo que aquí

---

<sup>294</sup> RECORDER DE CASSO, E.: op. cit., pág. 1126.

interesa, la previsión constitucional de que el Reglamento de las Cortes deba ser aprobado por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras, en plano de igualdad. De modo y manera que si una Cámara no lo aprueba, el Reglamento no vería la luz, sin que exista un órgano conciliador o alternativo que posibilitara el bloqueo que pudiera producirse.

Si insistimos en la idea de que las Cortes Generales son un órgano constitucional, en la suma de argumentos analizados, deberíamos acudir una vez más a lo que establece el Título III de la Constitución: “De las Cortes Generales”. La mayoría de las Constituciones regulan con carácter genérico un Poder legislativo formado por dos Cámaras. Sin embargo el constituyente español no sólo mantuvo la denominación de Cortes Generales –órgano unicameral cuando se aprobó la Ley para la Reforma Política y se creó con ella el Senado– sino que en el artículo 66 les atribuyó, como tales Cortes Generales, la representación del pueblo español, el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus Presupuestos, el control de la acción del Gobierno y las demás competencias que les atribuye la Constitución, entre las que sin duda están aquellas que requieren la anuencia de ambas Cámaras. La terminología utilizada en todo el texto constitucional induce a la confusión.

El artículo 62 b) de la Constitución atribuye al Rey la facultad de convocar y disolver las Cortes Generales. Por Cortes Generales, en el Título II de la Constitución, puesto en consonancia con el artículo 72.1, debemos entender Congreso y Senado como únicos órganos constitucionales. Esta interpretación es más clara si el artículo 62 b) lo interpretamos conjuntamente con el artículo 115 de la Constitución que diferencia la propuesta de disolución, por parte del Presidente del Gobierno, del Congreso, del Senado, o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. Es decir, Congreso como Cámara única, Senado como Cámara única, y Cortes Generales como órganos constitucional formado por las dos Cámaras. Si bien, en este último supuesto, las Cortes Generales no como reunión de dos Cámaras, sino como unidad del poder legislativo.

En definitiva, son las sesiones conjuntas las que dotarían de autonomía al órgano Cortes Generales. Para su organización y funcionamiento está previsto el Reglamento. A todo esto se suma el elemento del voto, es decir siempre que las decisiones se adopten por

mayoría de los parlamentarios presentes; especial importancia cobra el término *parlamentarios*, porque el valor, del voto, de Diputados y Senadores, es el mismo. Completaría los elementos de órgano el que la Constitución hubiera previsto que el Reglamento de las Cortes fuera aprobado en una sesión conjunta. No lo hizo y las razones no las hemos podido encontrar en los Diarios de Sesiones del proceso constituyente. No cabe apelar a que se hizo como una prolongación del derecho de autonormación de cada Cámara, ni tampoco a que el Senado se vea minusvalorado en la decisión por aportar menos parlamentarios a la sesión conjunta. Más bien cabe pensar que se optó por esta fórmula porque el constituyente no tuvo clara la atribución de funciones legislativas a las sesiones conjuntas.<sup>295</sup>

Sin embargo la doctrina española insiste en la idea de que no estamos ante un tercer órgano constitucional. Así, Álvarez Conde nos advierte que cada Cámara debe ser considerada como un órgano constitucional, cuestión que no debe predicarse de ambas Cámaras conjuntamente<sup>296</sup>. Consolida esta posición lo previsto en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General de Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí”.

La Constitución española no emplea la denominación “órganos constitucionales”, pero sí lo hacen leyes como Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que en su artículo 1.1 define a éste no sólo como un Tribunal de determinadas características, sino también como uno de los órganos constitucionales.

---

<sup>295</sup> La aprobación del Reglamento de las Cortes por mayoría absoluta de cada Cámara implica que deberá obtener 176 votos a favor de los 350 miembros que tiene el Congreso y 134 votos a favor de los 266 del Senado. Es decir, un total mínimo de 310 votos adoptado el acuerdo por separado. Si lo fuera en sesión conjunta, el número total de parlamentarios sería de 616 y por tanto el número de votos requeridos es de 309. Cuestión distinta a la numérica sería la correlación de fuerzas políticas en cuya cuestión no abundaremos.

<sup>296</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho ...*, op. cit., pág. 45.

Al respecto, como nos recuerda García Pelayo, la noción de órgano constitucional del siglo XIX (Jellinek en 1892 y explícitamente Santi Romano en 1898) entró en una cierta penumbra hasta el período del nuevo constitucionalismo europeo que sigue a la Segunda Guerra Mundial, en el que el concepto de órgano constitucional adquiere una gran relevancia en la doctrina y en la praxis jurídico-públicas alemana e italiana<sup>297</sup>. El nuevo concepto es coherente con la idea del Estado constitucional de Derecho de nuestro tiempo, con la idea de que los órganos fundamentales del Estado no pueden ser otros que aquellos que reciben directamente de la Constitución su status y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución. Hay consenso en considerar al Tribunal Constitucional como órgano constitucional, pese a que la Constitución española no le otorga dicha categoría. Y lo es como tal, no sólo porque se deduzca del artículo 1.1 de la Ley Orgánica que lo regula, sino por su encaje en la doctrina de los órganos constitucionales, como defiende García Pelayo:

“Una primera característica de los órganos constitucionales consiste en que son establecidos y configurados directamente por la Constitución, con lo que quiere decirse que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de laguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones *constitucionalmente relevantes*, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben ipso iure de la Constitución todos los atributos tales de su condición y posición de órganos. Esta configuración directa por las normas constitucionales es una consecuencia lógico institucional de la importancia decisiva que la Constitución concede a ciertos órganos, de un lado, porque en ellos se condesarán los poderes últimos de decisión del Estado siendo, así, el *vértice dell’organizzazione statale*, y, de otro, porque son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema

---

<sup>297</sup> GARCÍA PELAYO, M.: “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Volumen 1, núm. 1, enero-abril, 1981, pág. 13.

estatal, sino también y ante todo de la idea del Estado proyectada por la Constitución”.<sup>298</sup>

La concepción más generalizada entre la doctrina, significa Pérez Ugena, es la de considerar al Defensor del Pueblo como un órgano de relevancia constitucional, por cuanto, derivando de modo inmediato de la Constitución, su supresión o cambio radical no incidiría sobre la forma de gobierno<sup>299</sup>. Esta conclusión es a la que llega el Tribunal Constitucional que ha acuñado esta categoría, de órgano de Estado con relevancia constitucional para definir la posición jurídica del Consejo de Estado.<sup>300</sup>

De nuevo nos encontramos, vistos estos elementos, con que las Cortes Generales como tales, constituirían un órgano constitucional directamente establecido y estructurado por la Constitución, consecuencia lógica de la consideración de tales órganos como troncales para la configuración del modelo de Estado establecido. La desaparición de este órgano como tal afectaría a la sustancialidad y, con ello, al conjunto del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes, que en la teoría del Estado se designan como órganos, y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema.

Es a esta clase de órganos a los que pertenece, para García Pelayo, el Tribunal Constitucional “en tanto que, como regulador de la constitucionalidad de la acción estatal, está destinado a dar plena existencia al Estado de Derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución, ambos componentes inexcusables en nuestro tiempo de verdadero *Estado constitucional*”<sup>301</sup>. Sin embargo, es precisamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que establece que, además del Tribunal

---

<sup>298</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *ibidem*, págs. 13-29.

<sup>299</sup> PÉREZ-UGENA Y COROMINA, M<sup>a</sup>.: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pág. 44.

<sup>300</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, Fundamento Jurídico 37.

<sup>301</sup> GARCÍA PELAYO, M.: “El status ...”, *op. cit.* pág. 17.



Constitucional, son órganos constitucionales el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial (art. 59.3). Parece excluir por tanto una eventual consideración de las Cortes Generales como órgano constitucional, como si de las Cortes, reunidas en sesión conjunta, no pudiera emanar ningún acto o acuerdo recurrible ante el alto Tribunal.

Sin embargo, el artículo 42 de la Ley Orgánica sí se refiere a actos de las Cortes Generales susceptibles de amparo constitucional: “Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o de las Asambleas, sean firmes”. Pino Carazo, tras examinar el catálogo de sesiones conjuntas de las Cámaras y órganos de composición Mixta, llega a la siguiente conclusión:

“Sin entrar en la cuestión de si las sesiones conjuntas de las Cámaras constituyen un órgano distinto del de cada una de ellas, como en la doctrina italiana sostienen Mortati, Tosi, Biscaretti y Pergolesi, entre otros; o, por el contrario, no son más que un modo especial de deliberar, como defienden Balladore Pallieri, Bianchi D’Espinosa y entre nosotros Recorder de Casso, lo cierto es que la referencia contenida en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a las Cortes Generales y no sólo al Congreso de los Diputados y al Senado permite incluir las decisiones y actos sin valor de ley de ambas Cámaras en sesión conjunta, de las Comisiones Mixtas, así como las de las Mesas o las Presidencias emitidas conjuntamente, entre las que son susceptibles de recurso de amparo por la vía procedimental del artículo 42”.<sup>302</sup>

---

<sup>302</sup> PINO CARAZO, A del: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de Jurisprudencia constitucional”, en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, 2000, págs. 98 y 99.

Deberá prever el Reglamento de las Cortes Generales estos supuestos, así como el plazo de firmeza de aquellos actos sin valor de ley que puedan emanar, por ejemplo, de la Mesa de las Cortes.

Afirma Santaolalla López que “el artículo 72.1 de la Constitución preceptúa que las Cámaras regulan de común acuerdo el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y por tanto se reconoce la tradicional potestad auto organizativa de las Cortes respecto a sus funcionarios, lo que determina una normativa propia, directamente sometida a la Constitución”<sup>303</sup>. Este planteamiento, unido a la consideración por el Tribunal Constitucional de que el Estatuto del Personal es una acto con fuerza de ley reforzaría el posicionamiento a favor de entender que las Cortes Generales, en su conjunto, sumando el elemento común que es el personal, configuran un órgano constitucional.

Para Linde Paniagua “además de servir de denominación de las dos Cámaras, las Cortes Generales son un órgano que actúa en contadas ocasiones como órgano unitario, que debiera regirse por un Reglamento singular y bajo la presidencia del Presidente del Congreso (artículo 72.2 de la Constitución)”<sup>304</sup>.

Ramón Punset considera que las Cortes Generales son un órgano complejo: “Aunque cada Cámara presenta características propias, la Constitución requiere del concurso de ambas para la formación de la voluntad unitaria del órgano en el ejercicio de diversas competencias, y sobre todo en el de la potestad legislativa estatal. De manera que el Congreso y el Senado resultan órganos constitucionales simples, integrantes del órgano complejo Cortes Generales”<sup>305</sup>. Para este último autor el Estatuto del Personal de las Cortes Generales supone una manifestación de la autonomía administrativa de las Cortes como órgano complejo.

---

<sup>303</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, pág.57.

<sup>304</sup> LINDE PANIAGUA, E.: “Comentarios al artículo 66 de la Constitución española”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 101.

<sup>305</sup> PUNSET, R.: *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 4.

Sin embargo, para González-Trevijano y Jorge de Esteban en las sesiones conjuntas previstas por la Constitución española, en cuanto al funcionamiento de las mismas y la organización de sus órganos de gobierno, hay que defender el mantenimiento independiente y autónomo de las Mesas de las Cámaras, de sus Grupos parlamentarios y de las Juntas de Portavoces de cada una de ellas<sup>306</sup>. Cabe defender que la Mesa de las Cortes nazca como órgano nuevo y que la Junta de Portavoces esté integrada por los portavoces de todos los Grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado. Una posición, esta, que entendemos no es incompatible con la tesis defendida por estos autores. Sin duda estamos ante una de las cuestiones más importantes que tendrá que abordar el futuro Reglamento de las Cortes Generales.

Como hemos visto, la Constitución no llegó a recoger la figura de un Presidente de las Cortes Generales más allá de lo previsto por el artículo 72.2 de que las sesiones conjuntas será presididas por el Presidente del Congreso. En la doctrina moderna, la importancia de la Presidencia se resalta con base en la consideración del Parlamento como órgano unitario de estructura compleja.<sup>307</sup>

La presidencia de las Cortes, en la persona del Presidente del Congreso de los Diputados se ha hecho extensiva a las presidencias de las reuniones conjuntas de las Mesas.

La Ley para la Reforma Política sí establecía expresamente la Presidencia de las Cortes.

El anteproyecto de Constitución presentado a las Cortes ya no recogía esta figura: el artículo 64 establecía que cada Cámara elegía su Presidente y la sesiones conjuntas serían presididas por el Presidente del Congreso. A este artículo 64, apartado 2, el Grupo Parlamentario Mixto del Congreso presentó una enmienda de adición con el siguiente tenor: “Incluir, en el último párrafo, en vez de un punto, una coma, añadiendo: *que lo será de las Cortes Generales*”. La motivación dada en la enmienda era que estimaban

---

<sup>306</sup> ESTEBAN, J. de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Curso de Derecho...*, op. cit., pág. 533.

<sup>307</sup> MANZELLA, A.: *II Parlamento ...*, op. cit., págs. 108 y ss.

conveniente que existiera “un Presidente de las Cortes Generales y que, por coherencia del propio artículo, además de razones comparativas, deberá recaer en el Presidente del Congreso”. La modificación era sustancialmente diferente a la fórmula empleada por la Ley para la Reforma Política, en la que cada Cámara contaba con su propio Presidente además del de las Cortes Generales. La enmienda fue rechazada en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados<sup>308</sup>. Argumentó en defensa de la enmienda el Diputado Sr. Gastón Sanz lo siguiente:

“La creencia de que debe existir un Presidente que sirva de coordinador entre ambas Cámaras, y si existe este Presidente, no debe ser la figura como órgano unipersonal que ha existido hasta ahora”. En contra de la enmienda y de esta argumentaciones el Diputado Sr. Cisnero Laborda expuso la discrepancia de su grupo al entender que “esa preeminencia de la Presidencia del Congreso debe quedar referida exclusivamente a las sesiones conjuntas, tal y como el proyecto constitucional establece, porque de otra suerte desvirtuaría el carácter autónomo que para las Cámaras se predica en el apartado 1 de propio artículo”.

Vemos cómo no hay un pronunciamiento doctrinal claro; tampoco consideramos que sea una cuestión sustancial a la configuración de los órganos de Estado, cuyo funcionamiento se ha comprobado que es solvente y efectivo. El Tribunal Constitucional ni ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto ni parece que deba hacerlo. Pero en cualquier caso, para completar el análisis efectuado, comprobamos cómo el propio legislador incurre, de manera consciente o inconsciente, en la consideración de las Cortes Generales como un “todo institucional”; sirva de ejemplo la Ley del Defensor del Pueblo:

“Si bien es cierto que, en determinadas ocasiones ambas Cámaras pueden, e incluso en algún supuesto deben, reunirse conjuntamente, el hecho de que el régimen de funcionamiento habitual sea con carácter independiente dificulta a menudo la relación entre las Cortes Generales como todo institucional, compuesta de dos Cámaras, con el Defensor del Pueblo, alto comisionado de las mismas. En

---

<sup>308</sup> Véase SÁINZ MORENO, F.: *Constitución española ...*, op. cit., pág. 1.275.

aras a corregir tal deficiencia, buscando establecer un cauce de relación más eficaz a la esencialísima Institución del Defensor del Pueblo, parece oportuno, y toda vez que la normativa constitucional no lo impide, establecer una única Comisión en las Cortes Generales encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo. Comisión que estará integrada tanto por miembros del Congreso como por miembros del Senado”.<sup>309</sup>

También el Consejo de Estado, en el “Informe sobre modificaciones de la Constitución española”, de 16 de febrero de 2006, considera que el Senado forma parte, junto con el Congreso, del Parlamento bicameral que en el ordenamiento jurídico se denomina Cortes Generales, órgano que asume la representación del pueblo español. En lo que aquí interesa el Consejo de Estado, en el apartado 4.2 de su informe señala lo siguiente:

“El poder constituyente de 1978 partió de una concepción unitaria del Parlamento español, de modo que la expresión *Cortes Generales* no es la mera denominación que se da al agregado de dos órganos constitucionales, el Congreso de los Diputados y el Senado, sino que sirve para designar un verdadero órgano, si bien de estructura compleja, que, además de tener una existencia y dinámica propias (sesiones conjuntas, competencias específicas en relación a la Corona ...), comunica determinados rasgos jurídico-constitucionales a las Cámaras cuando actúan de modo separado.”

Se comprende mejor la conclusión a la que pretendemos llegar si se examina el problema de la personalidad jurídica de las Cortes Generales<sup>310</sup>. Para Biscaretti di Ruffia, el órgano, por un lado, no tiene personalidad jurídica, porque ésta se atribuye sólo al

---

<sup>309</sup> De la Exposición de Motivos de la LO 2/1992, de 5 marzo de modificación LO Defensor del Pueblo (lo tengo referido en el apartado de “Comisiones Mixtas”). Muy importante cómo queda redactado el artículo 2.2 de la LO del Defensor del Pueblo: “Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado”...

<sup>310</sup> Véase el problema de la personificación jurídica de las Cortes Generales en CARRETERO PÉREZ, A.: “La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras”, en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, Vol. II, págs. 778-782.

Estado, que se vale del órgano como de un instrumento, o de un medio, para querer y obrar (así, el órgano carece de derechos, deberes e intereses propios, pero realiza actividades que se refieren a derechos, deberes e intereses estatales); por otra parte, sus relaciones con los órganos son más bien jurídicas, pero no relaciones entre los sujetos de derechos”.<sup>311</sup>

Santamaría Pastor, al abordar la personalidad jurídica, considera que este tema “se presenta, *prima facie*, como una tarea inmediatamente abocada al fracaso y, por añadidura, de muy escaso contenido teórico”<sup>312</sup>. Este autor parte de la afirmación de que las Cortes Generales carecen de personalidad jurídica por la constatación material de que ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico atribuye esta personalidad al órgano legislativo, “que no pasa de ser por ello más que una pura organización no personificada dentro del conjunto estatal”. Únicamente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 atribuyó personalidad jurídica a la Administración. De igual manera la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala en su artículo 3.4 que “cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”. La vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre los principios generales señalados en su artículo 3 recoge que “cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica propia”.

Encontramos un ejemplo en el ámbito parlamentario, en el artículo 2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura<sup>313</sup>. El precepto establece: “La Asamblea o Parlamento de Extremadura goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con plena autonomía”. Esta previsión reglamentaria, además de constituir un ejemplo, tiene su razón de ser al hilo de la conclusión a la que

---

<sup>311</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho ...*, op. cit. pág. 188.

<sup>312</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pág. 17.

<sup>313</sup> Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura núm. 777, de 25 de marzo de 2015.

llega Santamaría Pastor tras preguntarse si es razonable y operativo la falta de atribución de esta personalidad a las Cortes en un ordenamiento jurídico estructurado internamente sobre la técnica de la personificación:

“(...) En el estado actual de nuestro Derecho positivo y de la técnica jurídica, las calificaciones a adoptar son exclusivamente dos: la de órganos o la de personas jurídicas. 1. La calificación como órganos de las organizaciones estatales no administrativas conlleva, como es obvio, la admisión de la personalidad jurídica del Estado. La Corona, las Cortes Generales, etc., pasarían a ser, pues, órganos del Estado, concebido éste como persona jurídica. (...) 2. Si el camino, pues, hacia el dogma de la personalidad jurídica del Estado no es sencillo, es obligado contemplar la fórmula alternativa de la personificación de los citados órganos estatales.

(...) Aplicación práctica, decimos: no entramos en la polémica de si el Parlamento es o no es una persona jurídica, sino, como al comienzo advertíamos, si debe o no atribuírsele personalidad a los efectos exclusivos de su gestión interna; no concibiendo la personalidad como una hipótesis naturalista, sino como una pura técnica operativa. Desde mi punto de vista, la atribución es posible –tanto en el caso del Parlamento como de los demás órganos antes reseñados; con la excepción quizá de la Corona, que merecería una consideración distinta-; podría llevarse a cabo por la vía de los propios Reglamentos de las Cámaras o del Reglamento de las Cortes Generales y resolvería no pocos problemas de la gestión doméstica que antes apuntamos”.<sup>314</sup>

Efectivamente, la personalidad jurídica, lejos de los planos teóricos, tiene una relevante instrumentalidad práctica. Las Cámaras, de hecho, contratan personal, servicios, obras, actúan ante los tribunales y en el tráfico jurídico. Para Antonia y Florentina Navas Castillo, admitir la existencia del acto parlamentario entendido como un acto particular y distinto del resto de los actos jurídico-públicos, pasa por partir de la aseveración de dos premisas previas:

---

<sup>314</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Sobre la personalidad jurídica ...”, op. cit, pág. 19.

“De un lado, afirmar la existencia de un sector jurídico propio del Poder Legislativo que otorgue cobertura al nacimiento de los denominados actos parlamentarios, esto es, de un sector del ordenamiento calificable de Derecho objetivo, como es el Derecho Parlamentario. Y de otro lado, requiere partir de la afirmación de la personalidad jurídica de las Cortes Generales y de cada una de las Cámaras, pues de ello dependerá que les pueda ser imputada o no su propia actividad parlamentaria”.<sup>315</sup>

Tal es así que la Resolución de 21 de diciembre de 2010, adoptada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales. Da cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley de Contratos del Sector Público. Este órgano será competente para conocer, entre otros, de los actos referidos a los contratos que pretendan concertar las Cortes Generales. Un reconocimiento más de la capacidad de las Cortes Generales para actuar en el ámbito de las relaciones jurídicas con terceros y contraer obligaciones. Tal es así, la implícita consideración de las Cortes Generales como órgano con personalidad jurídica propia para actuar, que el Tribunal, en su composición, contempla que el Interventor de las Cortes Generales sea sustituido por el Interventor del Congreso o del Senado cuando se trate de recursos planteados en los procedimientos de contratación de las propias Cortes, de la Junta electoral Central y del Defensor del Pueblo.

Las Cortes Generales son un órgano nuevo, entre otras razones que hemos destacado, porque tiene competencias constitucionales propias y distintas. Son en definitiva un órgano constitucional por más que no estén expresamente recogidas como tal en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y es el Reglamento de las Cortes Generales, aunque sea a los efectos expuestos por Santamaría Pastor, el instrumento normativo que debe dotarlas de personalidad jurídica a los efectos de aquellas decisiones que adopte en sesión conjunta de sus órganos o de órganos que necesariamente deben ser creados, como la Mesa de las Cortes Generales, para la gestión de las cuestiones comunes

---

<sup>315</sup> NAVAS CASTILLO, A. y NAVAS CASTILLO, F.: “Naturaleza jurídica y control de los actos parlamentarios en relación con la Corona”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 671 y 672.



a ambas Cámaras. No olvidemos, señala Cazorla Prieto, que la institución parlamentaria es el centro de imputación de derechos y obligaciones, lo cual permite afirmar la existencia de tal personalidad.<sup>316</sup>

#### **4. Sesiones y decisiones en sesión conjunta de las Cámaras y su órganos.**

No es objeto de esta tesis estudiar de manera exhaustiva la institución de la Corona y en consecuencia los supuestos que afectan a su estatuto, por más que entren dentro de las competencias de las Cortes Generales en sesión conjunta. Sí les prestaremos atención cuando analicemos el contenido del Reglamento; así, por ejemplo, analizaremos el alcance y procedimiento para la inhabilitación del Rey; el procedimiento de elección por las Cortes Generales de los Regentes; o el criterio a seguir en el supuesto de que se agoten todas las líneas sucesorias llamadas en Derecho.

Siguiendo el criterio de la experiencia constitucional, analizaremos la casuística existente de sesiones conjuntas de todo orden, ya sea de los Plenos, las menos, de las Comisiones Mixtas o las de las Mesas de las Cámaras. Y especialmente las materias, como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales o el papel conciliador de la Comisión Mixta paritaria para la reforma de la Constitución, que, entre otras materias, deben ser objeto del Reglamento de las Cortes Generales.

En cuanto a sesiones conjuntas de los Plenos de las Cámaras respecto de las competencias que atribuye a las Cortes Generales el artículo 74.1 de la Constitución, sólo se han celebrado las de juramento y proclamación del Rey, por lo que comenzaremos el análisis de estos supuestos por ellas.

##### **4.1. Juramento ante las Cortes, en sesión conjunta, del Príncipe de Asturias y del Rey.**

El artículo 61 de la Constitución exige que el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, debe prestar juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer

---

<sup>316</sup> CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>., ARNALDO ALCUBILLA, E. y ROMÁN GARCÍA, F.: op. cit., pág. 211.

guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de la Comunidades Autónomas. De igual manera, el Príncipe o la Princesa de Asturias, como herederos al trono, al alcanzar la mayoría de edad, deberán prestar el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.

En cumplimiento de esta previsión constitucional, ante las Cortes Generales, en sesión conjunta del Congreso y el Senado, se ha producido el juramento del Príncipe de Asturias con motivo de su mayoría de edad y posteriormente su proclamación y juramento como Rey de España.

El 30 de enero de 1986 se celebró sesión solemne por las Cortes Generales, ante su Majestad el Rey D. Juan Carlos I, en el Palacio del Congreso de los Diputados, con motivo del juramento de la Constitución por su Alteza Real el Príncipe Heredero de la Corona, don Felipe de Borbón y Grecia<sup>317</sup>. Con carácter previo, el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, en sesión de 27 de diciembre de 1985 acordó:

“Primero.- Tomar conocimiento de que Su Alteza Real el Príncipe Heredero don Felipe de Borbón y Grecia, alcanzará el día 30 de enero de 1986 la mayoría de edad ... Segundo.- Solicitar de los Excelentísimos señores Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74.1 de la Constitución y 61 y 70, respectivamente, de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, la convocatoria, el día 30 de enero de 1986, de una sesión extraordinaria conjunta de ambas Cámaras de las Cortes Generales con un orden del día único consistente en la toma del juramento que ha de prestar su Alteza Real el Príncipe Heredero don Felipe de Borbón y Grecia de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar el derecho de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, así como de fidelidad a su Majestad al Rey, según lo previsto en el artículo 61 de la Constitución, y con el ceremonial propio de tan solemne ocasión”.

---

<sup>317</sup> Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1986, núm. 265.

Esta es una materia propia del Reglamento de las Cortes Generales, prevista expresamente, como señala el acuerdo del Consejo de Ministros, en el artículo 74.1 de la Constitución. Sin embargo la sesión se convocó sin que dicha norma hubiera sido aprobada, improvisando un procedimiento con fundamento en los precedentes de análogas circunstancias. La referencia a los Reglamentos de las Cámaras, que hay en el acuerdo, no son en sí para el juramento, del que no refieren nada, sino a la sesión extraordinaria de las Cámaras al tratarse de un mes inhábil.

En definitiva, se trata de una sesión conjunta porque lo establece el artículo 74.1 de la Constitución; el juramento está previsto por el artículo 61 y el procedimiento, en el precedente analizado, venía dado por el acuerdo del Consejo de Ministros. Una vez más esta sesión conjunta, carente de cobertura reglamentaria, no se cuestionó. Además, tengamos en cuenta en este punto, por lo que luego se dirá sobre la legitimación de debe tener el Gobierno para proponer la tramitación de Reglamento, cómo nace de un acuerdo gubernamental lo que es una función específica del Parlamento, cuya causa no es otra que la *tutela* que debe ejercer el ejecutivo sobre la figura del Jefe del Estado y en consecuencia de la Corona y sus miembros.

También en este punto cabría formularse la pregunta de si esta sesión conjunta, en ausencia del Reglamento de las Cortes Generales, cumplía la exigencia del artículo 67.3 de la Constitución por el cual “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”. Para Pérez-Serrano Jáuregui, la laguna del Reglamento de las Cortes Generales “se hace muy visible, dado que bastantes de las materias a regular en ese Reglamento no sólo tienen indudable interés teórico, sino que se refieren a cuestiones sobre las que ya ha sido necesario improvisar, cada vez que la realidad mostraba un supuesto encajable en las lógicas previsiones relacionadas con ese contenido”<sup>318</sup>.

---

<sup>318</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: “La proclamación del Rey ante las Cortes. El juramento del Rey y del Príncipe Heredero”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 366.

La unanimidad, el consenso en la convocatoria, la asistencia de Diputados y Senadores, la propia solemnidad de la sesión y en definitiva la cobertura de los Reglamentos del Congreso y el Senado llevan a descartar cualquier objeción a dicho acto parlamentario; pero no nos faltaría razón si afirmáramos que dicha sesión debió convocarse con la cobertura reglamentaria del Reglamento de las Cortes Generales, que para dichas sesiones está previsto por la Constitución.

El Consejo de Ministros, en la motivación de su acuerdo, resaltaba una doble dimensión en el juramento del Príncipe:

“Por una parte, posee un sentido simbólico muy preciso, por cuanto viene a concretar en una ceremonia solemne el compromiso del Heredero de la Corona ante el ordenamiento constitucional (...). Contiene también una importante dimensión jurídica. En nuestra Monarquía parlamentaria, la Corona es un órgano constitucional que se inserta, con las precisas funciones que establece el Título II de la Norma Fundamental, en la estructura institucional del Estado, por lo que el Príncipe Heredero participa también de esta naturaleza constitucional que se proyecta sobre el conjunto de las instituciones estatales y, muy particularmente, sobre los restantes órganos constitucionales. Al jurar ante las Cortes Generales, el Príncipe Heredero asume así una responsabilidad institucional específica y recibe la titularidad de la misma, concretada en una vocación de Rey o Regente”.

Con fundamento en los precedentes de análogas circunstancias, recogidos en el Informe de la entonces Dirección de Relaciones Parlamentarias, y en posterior Informe del Letrado Mayor, la sesión solemne y conjunta para el juramento del Príncipe se desarrolló en los siguientes términos: lectura por el Letrado Mayor de las Cortes del escrito de solicitud de convocatoria del Gobierno, discurso institucional del Presidente del Congreso, en su condición de Presidente en las sesiones conjuntas y prestación del juramento.

El Príncipe prestó el siguiente juramento: “Juro desempeñar fielmente mis funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas y fidelidad al Rey”.

El mismo juramento, pero ya sin la expresión “fidelidad al Rey” prestó D. Felipe VI de Borbón en su proclamación como Rey de España. Parece razonable entender que este juramento es el que debe consolidar el Reglamento de las Cortes Generales, en el primer caso para el supuesto previsto por el artículo 61.2 de la Constitución y el segundo para el apartado primero de dicho precepto.

Los símbolos siempre han tenido un papel destacado en todo país, época y organización política, mucho más si se trata de la institución monárquica. El ritual regio de mayor relevancia institucional ha sido siempre la Proclamación del nuevo Monarca.

España, vigente la Constitución democrática de 1978, ha tenido la proclamación de un nuevo Monarca consecuencia de la abdicación del Rey Don Juan Carlos I. La abdicación se resolvió mediante la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Así lo prevé la Constitución en su artículo 57.5 que atribuye a las Cortes, mediante el procedimiento legislativo ordinario, la resolución de las abdicaciones mediante ley orgánica. Esta Ley Orgánica, en su artículo único, sólo consuma la abdicación del Monarca y el momento de su efectividad; no había dudas sobre el orden sucesorio y en consecuencia nada se dice sobre la proclamación del nuevo Monarca.

La proclamación del nuevo Rey, determina la Constitución en su artículo 61.1, debe producirse ante las Cortes Generales; el precepto no deja de ser impreciso al establecer, sin concreción de quién tiene la iniciativa, que “el Rey, al ser proclamado ante la Cortes, prestará juramento”. Proclamación y juramento ante las Cortes Generales, en sesión conjunta, sin que tenga cabida en la previsión constitucional un ceremonial religioso como la unción o la coronación. La Constitución indica que la proclamación se producirá ante las Cortes, y no por las Cortes. No hay pues, como señala López Guerra, en este caso un pronunciamiento formal de éstas. “Se excluye por ello la intervención activa de las Cámaras (votación, acuerdo, etc.) excepto la actuación del órgano designado por el Reglamento, o normativa de él derivada, encargado de constatar la expresión del

juramento, la comunicación a las Cámaras de tal constatación, y en su caso, del pronunciamiento de la fórmula ritual proclamatoria”<sup>319</sup>.

Cobra mayor importancia el juramento que la proclamación<sup>320</sup>. El nuevo Rey será proclamado por el Presidente del Congreso de los Diputados en su condición de Presidente de las Cortes Generales, ante las dos Cámaras en sesión conjunta. No se llegó a prever de igual manera la abdicación, reservada al ámbito legislativa mediante ley orgánica. Está justificado el desarrollo reglamentario del procedimiento del juramento y la proclamación del Rey y en particular qué acuerdo deben adoptar las Cortes si el Monarca decidiera no prestar el preceptivo juramento.

En ausencia de una fórmula concreta para llevar a cabo el juramento se utilizó la prevista literalmente en el artículo 61.1 de la Constitución<sup>321</sup>. No parece que pueda establecerse en el Reglamento de las Cortes Generales otra distinta a la que contiene la Constitución; además, se trata de un juramento, con las connotaciones que ello lleva implícito, y no una promesa.<sup>322</sup>

De Esteban Alonso y González Trevijano consideran que el juramento que prescribe el artículo 61 de la Constitución viene a perfeccionar el acto de su proclamación ante las Cortes Generales, si bien esta figura de la proclamación constituye una auténtica

---

<sup>319</sup> LÓPEZ GUERRA, L: “Artículo 61, Juramento”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., EDESA, Madrid, 1998, pág. 202.

<sup>320</sup> Como señalan DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., la figura de la proclamación hubo de ser restablecida al concebirse la instauración de una cierta Monarquía electiva, según la decisión del general Franco, ya que el artículo 6 de la Ley de Sucesiones de 1946 establecía que “en cualquier momento el Jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime debe ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o Regente”. Véase DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.J.: *Curso de Derecho Constitucional ...*, op. cit., pág. 76.

<sup>321</sup> El Reglamento del Senado, en su artículo 11, establece la siguiente fórmula con la que los Senadores presentarán juramento: “¿Juráis o prometéis acatar la Constitución?”.

<sup>322</sup> La delimitación del concepto de “juramento” no deja de ser muy compleja, más aún cuando esta formalidad ha sido institucionalizada en el ámbito religioso, político e incluso jurídico. Una definición tradicional muy neutra es la de “declaración solemne o incluso promesa de comportamiento”. Autores como LOMBARDI, G. se acercan en su definición al fundamento de la institución en Derecho constitucional, marginando todo tipo de invocación a la Divinidad propia de las Monarquías. Véase LOMBARDI, G.: *Giuramento, Novissimo Digesto Italiano*, Turín, 1975, pág. 964.

antigualla que no era reconocida por nuestro constitucionalismo monárquico del siglo XIX. En la vigente Constitución viene reconocida en vez de la tradicional Coronación, y deberá hacerse ante las Cortes Generales y no por ellas, sin que se exija pronunciamiento formal de las mismas.<sup>323</sup>

Para González Hernández<sup>324</sup>, la razón de que nuestro Texto constitucional haya adoptado la obligación del juramento respecto de la institución monárquica parece estar en la conveniencia, o más bien necesidad político-constitucional, de añadir a la promesa las garantías morales que el juramento comporta, y por ende, determinas consecuencias institucionales, aunque no lo diga expresamente.<sup>325</sup>

Las Cortes no eligen al Rey; el Rey lo es desde que su sucesor deja vacante el Trono y no hay dudas en la línea sucesoria; la sucesión es automática e instantánea. Torres del Moral sostiene que no se le puede negar un efecto jurídico constitutivo a la proclamación y al juramento, porque esto sería contrario a la naturaleza y fundamento actual del juramento constitucional. Podría darse el supuesto, no previsto en la Constitución, que las Cortes tuvieran que rechazar la proclamación porque el sucesor no reúna los requisitos constitucionalmente exigidos para acceder a la Corona, como pudiera ser el caso de incapacidad sobrevenida del Príncipe heredero que ya hubiese jurado como sucesor.<sup>326</sup>

Para resolver este supuesto, que debería ser objeto de tratamiento por el Reglamento de las Cortes Generales, Menéndez Rexach apunta tres posibilidades: “la aplicación analógica del artículo 59.2 de la Constitución para inhabilitar al sucesor, que

---

<sup>323</sup> ESTEBAN ALONSO, J de. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional ...*, op. cit., pág. 77 y ss.

<sup>324</sup> Véase GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: “Juramento y lealtad a la Constitución”, UNED, en *Revista de Derecho Político*, núm. 60, 2004, pág. 225.

<sup>325</sup> El Tribunal Constitucional tiene una doctrina clara y revitalizadora del juramento en particular en relación con los parlamentarios: SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; 741/1991, de 8 de abril; 119/1990, de 21 de junio.

<sup>326</sup> TORRES DEL MORAL, A.: *El Príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 508.

debería ser reemplazado según el orden del artículo 57.1; proclamación del sucesor como Rey, para proceder después a su inhabilitación; o bien recurrir al casuismo por medio de la promulgación de la ley orgánica que resuelva las dudas en el orden sucesorio de la Corona a que se refiere el apartado 5º del artículo 57 de la Constitución.”<sup>327</sup>

Para López Guerra el juramento que la Constitución impone al Rey es un juramento promisorio, por cuanto da seguridad de una conducta futura; no puede excluirse su carácter asertivo, desde el momento en que también manifiesta una adhesión a los valores y principios fundamentales de la Constitución, adhesión que representa una firme garantía de que el Rey desempeñará fielmente las funciones propias de su cargo.<sup>328</sup>

La cuestión, por más que resulte pacífica, no es baladí; como señala Álvarez Conde, “el rito no tiene una dimensión meramente adjetiva, sino que trasciende de ésta para proyectarse sobre el vínculo ético y moral que implica”.<sup>329</sup>

La Constitución no establece un plazo para la proclamación del nuevo Rey y su juramento. Es una cuestión que debería estar resuelta en el Reglamento de las Cortes Generales, entre otras cuestiones porque pudiera ocurrir que las Cortes estén disueltas por la convocatoria de nuevas elecciones y es obvio que la Jefatura del Estado no puede estar vacante.

Tampoco se contempla el supuesto, improbable, de que el Rey se negara a prestar juramento. Para López Guerra si se reconoce el carácter eminentemente garantista del juramento y su fundamento de compromiso con los procedimientos y valores constitucionales, debería admitirse que, sin juramento, no podría actuar válidamente como Rey. A partir de este punto, podría optarse por la abdicación, por la renuncia o por lo que parece más coherente, la inhabilitación, aunque cualquiera de esas fórmulas tendría difícil encaje constitucional y no parece que sea el Reglamento de las Cortes Generales la norma

---

<sup>327</sup> MENÉNDEZ REXACH, A.: op. cit., pág. 377.

<sup>328</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: “Artículo 61 ...”, op. cit., pág. 208.

<sup>329</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho ...*, op. cit., Vol. II, pág.10.



que pudiera resolver tal cuestión, más de establecer que, si no hay juramento, no habrá proclamación.<sup>330</sup>

El 19 de junio de 2014 se celebró sesión solemne de las Cortes Generales, reunidas en el Palacio del Congreso de los Diputados, para la proclamación como Rey de España de Su Majestad Don Felipe VI de Borbón<sup>331</sup>. Las Cortes Generales, en palabras de su Presidente, el Presidente del Congreso, Sr. Posada Moreno, “están reunidas para recibir el juramento que venís a prestar como Rey de España, conforme al artículo 61 de la Constitución”. Abrió la sesión el Presidente del Congreso con una breve intervención. El Rey Don Felipe IV prestó juramento. Recibido el juramento por las Cortes Generales y en cumplimiento de la Constitución, quedó proclamado Rey de España. El Rey dirigió un mensaje a la nación (en esos términos le dio la palabra el Presidente del Congreso) y finalizó la sesión.

La declaración de suceder al general Franco, adoptada por él mismo en virtud de la Ley de Sucesión de 1946, en la persona de D. Juan Carlos de Borbón, tuvo lugar el 22 de julio de 1969, fecha en la que fue aprobada por las Cortes, previo juramento y lealtad a los principios del Movimiento Nacional y al entonces Jefe del Estado. Idéntico juramento prestaría D. Juan Carlos como Rey, en el acto de proclamación ante las Cortes, el 22 de noviembre de 1975. Juramentos que se efectuaron ante un Parlamento unicameral. Ante ambos Estamentos, Procuradores y Próceres, prestó juramento María Cristina, Reina Gobernadora, el 24 de julio de 1834. También lo haría ante los Cuerpo Colegisladores en sesión conjunta el Regente del Reino Baldomero Espartero, el 10 de mayo de 1841. Isabel II prestaría juramento ante las Cortes, en sesión conjunta del Congreso y el Senado, el 10 de noviembre de 1843.<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: “Artículo 61 ...”, op. cit, pág. 213

<sup>331</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Sesiones Conjuntas, año 2014, núm. 2.

<sup>332</sup> Para un completo análisis histórico-jurídico del ceremonial parlamentario, su análisis en los Reglamentos de las Cámaras, y en el constitucionalismo histórico, véase a CASADO TRIGO, M.: *Análisis histórico-jurídico de la normativa de ceremonial y protocolo en las Cortes Generales españolas*, tesis doctoral, Universidad de Educación a Distancia (UNED), 2015, disponible <https://dialnet.unirioja.es>, págs. 131 y ss.

## **4.2. Sesiones conjuntas de las Cámaras mediante Comisiones Mixtas.**

Las Comisiones Mixtas son órganos de carácter bicameral y naturaleza paritaria que se crean para un fin concreto, ya sea porque están expresamente previstas por la Constitución, por una ley, por acuerdo de los Plenos de las Cámaras o por acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta. Su carácter bicameral las hace propias de las Cortes Generales y en consecuencia son órganos que no existen en el sistema parlamentario unicameral de las Comunidades Autónomas.

Las estudiaremos diferenciadas en tres bloques. Las expresamente previstas por la Constitución de naturaleza conciliadora en procedimientos que requieren el acuerdo de las Cámaras; las de investigación; y por último aquellas, las más, que han sido creadas mediante Ley o por acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta.

### **4.2.1. Comisiones Mixtas Congreso-Senado previstas en la Constitución.**

El primer precepto de la Constitución que se refiere a este tipo de órganos es el artículo 74.2. Su denominación es consecuencia de la propia composición: “Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores”. Se trata de un órgano bicameral, porque participan las dos Cámaras y de composición paritaria y no proporcional, porque tiene el mismo número de Diputados y de Senadores. El objeto de la Comisión Mixta también está referido en el precepto: “presentar un texto que será votado por ambas Cámaras”.

El resto de las Comisiones Mixtas previstas por la Constitución son las de investigación y la de conciliación para la reforma constitucional. En el primer caso, el artículo 76.1 no utiliza la denominación Comisión Mixta, sino que, con carácter genérico, atribuye a las Cámaras la potestad de crear conjuntamente Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Respecto de la prevista por el artículo 167.1 en el procedimiento de reforma constitucional, la terminología utilizada es “Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores”.

La previsión constitucional para este tipo de Comisiones Mixtas obedece principalmente a la necesidad de conciliar desacuerdos entre el Congreso y el Senado en la decisión de cuestiones concretas, así como a la posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público.<sup>333</sup>

Debemos reiterar en este apartado el significado que la Constitución atribuye a las sesiones conjuntas. El artículo 74.1 se refiere a ellas afirmando que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta; el artículo 72.2 establece que estas sesiones estarán presididas por el Presidente del Congreso de los Diputados y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales. ¿Podemos concluir que sólo estamos ante una sesión conjunta cuando se reúnan conjuntamente los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado? Ya hemos afirmado que no. El artículo 75.1 determina que las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones. Por lo tanto, también las sesiones conjuntas de las Comisiones del Congreso y del Senado deben estar comprendidas en esa categoría, si bien, se ha optado por la fórmula de crear un órgano mixto. La sesión conjunta lo es respecto de un órgano propio de las Cortes Generales integrado por miembros de ambas Cámaras, en este caso la Comisión Mixta, cuyos miembros se reunirán bajo la presidencia del Presidente del Congreso de los Diputados en su condición de Presidente de las Cortes Generales. Es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe regular este tipo de órganos, su composición, normas de funcionamiento, y presidencia.

El artículo 74.2 de la Constitución prevé la creación de una Comisión Mixta cuando se produzca desacuerdo de las Cámaras en las decisiones que deben adoptar conforme a los artículos 94.1, 145.2 y 158.2. El Congreso y el Senado actúan de manera autónoma y simultánea y sólo cuando exista desacuerdo entre ambas se creará la Comisión Mixta cuyo trabajo deberá ser refrendado de nuevo por ambas Cámaras. En estos preceptos, la Constitución se refiere a decisiones de las Cortes Generales para la adopción de los respectivos acuerdos; pero no lo son en sesión conjunta; el propio artículo 74.2 establece la función autónoma de cada Cámara y el orden en el que intervienen en cada decisión: en el

---

<sup>333</sup> Función frecuente de este tipo de comisiones en el Derecho comparado, si bien, no hay precepto similar al artículo 74.2 de la Constitución española en las Constituciones francesa, alemana o italiana. Véase VIRGA, P.: “Le commissioni miste”, en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1953, págs. 522-532.

supuesto previsto por el artículo 94.1 el procedimiento se iniciará por el Congreso y en los supuestos del artículo 145.2 y 158.2, por el Senado.

El artículo 94.1 prevé que deberán ser las Cortes Generales las que presten el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios. El artículo 145.2 exige la autorización de las Cortes Generales para aquellos acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas que excedan de los supuestos previstos en sus Estatutos de Autonomía. Y el artículo 158.2 atribuye a las Cortes Generales la distribución de recursos, previstos por el Fondo de compensación, entre las Comunidades Autónomas, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad<sup>334</sup>. Todas estas competencias las adoptarán las Cortes Generales por mayoría de cada una de las Cámaras, aclara el artículo 74.2.

La creación de estos órganos mixtos está prevista en los Reglamentos de las Cámaras<sup>335</sup>. El Reglamento del Senado lo hace de manera clara en su artículo 59.2: “En el caso de que la propuesta se refiera a una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, su constitución requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras. Si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado, se dará traslado inmediato de la misma al Congreso.” El Reglamento del Congreso lo recoge junto a otros supuestos en su artículo

---

<sup>334</sup> El Tribunal Constitucional en su Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, establece la diferencia entre el procedimiento por el que se asignan recursos con destino al Fondo de Compensación Interterritorial, que el presupuestario, y el de distribución de los mismos que es que se explicita en el artículo 74.2 de la Constitución: “Ambos actos –el de autorización presupuestaria de las transferencias del fondo, por un lado, y el de distribución del mismo, por otro- producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos: el acto de autorización presupuestaria de las transferencias sólo produciría los mismos efectos por cualquier otra consignación y aprobación de créditos presupuestarios y habría de acordarse siguiendo el procedimiento de tramitación propio de la Ley de Presupuestos, mientras que la distribución del fondo vendría acordada por las Cortes Generales a través del procedimiento específicamente previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, sería la auténtica fuente de este caso de obligaciones del Estado para con las Comunidades Autónomas. El esquema, pues, establecido por la Constitución y la LOFCA consiste en que la Ley de Presupuestos del Estado ha de limitarse a autorizar transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto, fijado en el artículo 74.2 de la Constitución española”.

<sup>335</sup> Véase lo previsto por los Reglamentos del Congreso y del Senado, respecto a los tres supuestos previstos del artículo 74.2 de la Constitución, a SILVA OCHOA, J.C. da: “Comentarios al artículo 74 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., Wolters Kluwer, 2008, pág. 1.426.

53: “La creación de Comisiones no permanentes distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara previa audiencia de la Junta de Portavoces”.

Ninguna de estas Comisiones Mixtas tienen funciones legislativas propiamente dichas; no dejan de participar en el procedimiento legislativo, como es el caso de la Comisión paritaria en el supuesto de reforma constitucional, pero la decisión final corresponde a las Cámaras. En los supuestos previstos por el artículo 74.2, la Constitución atribuye expresamente la decisión final al Congreso de los Diputados si las Cámaras no aceptan la propuesta de la Comisión Mixta: “La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta”.

A excepción de las Comisiones Mixtas de investigación que obedecen a una propuesta concreta de creación, las que pertenecen al ámbito “conciliador” deberán crearse una vez que las Cámaras, por separado, hayan votado el acuerdo de que se trate, ya sea un tratado, un convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas, la distribución de recursos del Fondo de compensación o una propuesta de reforma constitucional. A este respecto, Recoder de Casso entiende lo siguiente:

“No está claro si la Comisión Mixta debe formarse en cuanto se ponga de manifiesto un desacuerdo, o si debe darse antes lugar a una segunda lectura en cada Cámara. Pensamos, por ejemplo, en la Ley de distribución del Fondo de Compensación. El Senado aprueba un texto y lo envía al Congreso. Esta Cámara no quiere aprobarlo en los mismos términos sino que lo enmienda. ¿Ya debe entenderse que hay desacuerdo y formarse, por tanto, una Comisión Mixta? Nos parece exagerado. El Senado debe tener previamente oportunidad de pronunciarse sobre las modificaciones hechas por el Congreso, en una segunda lectura, e incluso

dar nueva oportunidad a este último. No creemos, pues, que sea conveniente entender producido el desacuerdo antes de dos lecturas en cada Cámara”.<sup>336</sup>

Una vez creadas, el objeto de estas Comisiones Mixtas es proponer a las respectivas Cámaras la adopción de “decisiones”. No tienen otra competencia que no sea la de hacer una propuesta. El refrendo por las Cámaras de dicha propuesta, o en última instancia por el Congreso de los Diputados mediante mayoría absoluta, adoptará la forma de decisión o acuerdo.<sup>337</sup>

El artículo 74.2 podría albergar dudas en cuanto a la función que se encomienda a la Comisión Mixta. De una parte se le atribuye una función conciliadora para el supuesto de que no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, “se intentará obtener por una Comisión Mixta”, y de otra se le encarga la elaboración y presentación de un texto que será el que voten los Plenos de las Cámaras por separado. Pueden parecer contradictorios los cometidos de la Comisión Mixta, pero no lo son, porque este órgano delibera para alcanzar un acuerdo, ya sea consensuado o por acuerdo mayoritario; tanto en un caso como en otro, el procedimiento debe continuar.

Cuestión bien distinta, y que puede ser mucho más problemática, es que en la Comisión Mixta no se alcance la mayoría suficiente para aprobar un texto. La Constitución en el artículo 74.2 no prevé este supuesto. Determina el precepto que la Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Y continua diciendo el precepto, que si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. La forma establecida es sometiendo el texto de la Comisión Mixta al acuerdo de las Cámaras. Sin el texto encomendado a la Comisión Mixta, no se podrá perfeccionar el procedimiento previsto y en consecuencia, en última instancia, el Congreso no podrá

---

<sup>336</sup> RECODER DE CASSO, E.: op. cit., pág. 1.148.

<sup>337</sup> En el caso de la ratificación de tratados sobre materias análogas a las previstas por el artículo 94.1 de la Constitución, en los países de nuestro entorno como Francia, Italia o Alemania, se efectúa mediante ley. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contempla como materia objeto de recurso de inconstitucionalidad los tratados internacionales; el resto de las decisiones incluidas en el ámbito de los preceptos en los que puede participar la Comisión Mixta deben ser considerados actos del Estado con fuerza de ley y en consecuencia también enjuiciables en los mismos términos.

decidir por mayoría absoluta. En este supuesto, la iniciativa debe entenderse rechazada. No existe al respecto casuística alguna que permita ilustrar lo expuesto. Debe ser el Reglamento de las Cortes Generales el que interprete y concrete el procedimiento previsto por el artículo 74.2.

La misma situación problemática podría plantearse, si tras aprobar la Comisión Mixta un texto “conciliador” se somete a votación por las Cámaras y sólo es aprobado en el Senado. Conforme al trámite previsto por la Constitución, si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta, algo del todo improbable si la iniciativa viene de ser rechazada por esta Cámara. Recoder de Casso, en este supuesto ofrece la siguiente solución: “En tal caso hay que entender que el Congreso, a partir de ese momento procedimental, podría iniciar un procedimiento independiente encaminado a modificar el texto hasta dejarlo en condiciones de ser aprobado por la mayoría requerida”<sup>338</sup>. Entendemos que esta no es la solución y que lo coherente es que las Cortes Generales rechazan la iniciativa. Y es más, no cabe entender que el Reglamento de las Cortes Generales pueda ofrecer un procedimiento alternativo al previsto por la Constitución.

Las reglas de creación de estas Comisiones Mixtas, en cuanto que son propiamente órganos de las Cortes Generales y no de cada una de las Cámaras, deben estar contenidas en el Reglamento de las Cortes Generales<sup>339</sup>. Al respecto señalar que la explicación dada por el Senador Sainz de Varanda al defender en la Cámara Alta la enmienda del Grupo Socialista por la que se introducía la previsión de las “Comisiones Mixtas” del artículo 74.2 fue la siguiente:

“De lo que se trata es de dar una regulación a las relaciones entre ambas Cámaras; no se puede quedar todo para el Reglamento de las Cortes Generales”.

La explicación referida no es convincente por cuanto que precisamente esta previsión constitucional es la que obliga a un desarrollo que debería haberse hecho en el

---

<sup>338</sup> RECODER DE CASSO, E.: op. cit., pág. 1.149.

<sup>339</sup>Esta es la opinión de Arce Janariz. ARCE JANARIZ, A.: “Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias”, en *Las Comisiones Parlamentarias*, obra colectiva, coordinada por DA SILVA OCHOA, J.C. da, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, pág. 273.

*non nato* Reglamento de las Cortes Generales. En ausencia de esta norma, los Reglamentos del Congreso y del Senado deberían haber sido más explícitos respecto a estas Comisiones Mixtas.

Así, el Reglamento del Congreso no establece nada concreto sobre el funcionamiento de este tipo de Comisiones Mixtas. Por su parte, el Reglamento del Senado lo que hace es establecer una regla general para las Comisiones Mixtas y otra específica para las Comisiones de investigación. Así, su artículo 57 dispone: “Las Comisiones Mixtas del Congreso y del Senado se constituyen en los casos previstos en la Constitución y en las leyes, o cuando así lo acuerden una y otra Cámara. Cuando no se resuelva otra cosa en el acuerdo o disposición que las crea, el número de miembros de estas Comisiones será fijado, por parte del Senado, a través de su Mesa”.

La Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 y 28 de septiembre de 2016, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado no es aplicable a las previstas por la Constitución. Aunque la Resolución no lo expresa se deduce de la composición que establece en su artículo primero; una composición que no es paritaria como exige el artículo 74.2.<sup>340</sup>

Las Comisiones Mixtas como tal, previstas en el artículo 74.2 de la Constitución contemplan tres supuestos que vamos a analizar.<sup>341</sup>

En primer lugar los relativos a la autorización previa de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales, siempre que éstos tengan carácter político o militar, afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos o deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución, impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (artículo 94.1), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución.

---

<sup>340</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 5, de 6 de octubre de 2016.

<sup>341</sup> Siguiendo a DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas ...”, op. cit., págs. 512-517.



Queda por tanto excluido de este supuesto lo previsto en el artículo 93 de la Constitución que dispone que “mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”.

Podemos referir un supuesto en el que se ha utilizado la Comisión Mixta prevista por el artículo 74.2 en relación con el 94.1 de la Constitución. Así, durante la II Legislatura de las Cortes se creó la Comisión Mixta para dictaminar el proyecto de reserva formulado por el Senado al Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, hecho en Washington el 3 de marzo de 1973<sup>342</sup>. Esta Comisión Mixta estudió los Proyectos de Reserva formulados por el Senado tanto al anterior Convenio como al Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979. La Comisión Mixta, bajo la presidencia del Presidente del Congreso de los Diputados, en sesión de 20 de diciembre de 1985, acordó, por unanimidad de sus miembros, hacer suyos los Proyectos de Reserva acordados por la Cámara Alta<sup>343</sup>. La propuesta de la Comisión Mixta fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados y por el Pleno del Senado<sup>344</sup>.

En segundo lugar el artículo 74.2 se refiere a la autorización previa de las Cortes Generales para la celebración de convenios o acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, salvo de aquellos que para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas puedan prever sus respectivos Estatutos de Autonomía (artículo 145.2).

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, consideró que el supuesto se extiende a los convenios, quedando excluidos aquellos “que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin

---

<sup>342</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 226 (d), de 7 de mayo de 1985.

<sup>343</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 226 (e), de 13 de diciembre de 1985.

<sup>344</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Congreso, núm. 251, de 26 de noviembre de 1985, y Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Senado, núm. 141, de 16 de diciembre de 1985.

contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación, debiendo examinarse el convenio en su conjunto”.<sup>345</sup>

Tratándose un convenio en sentido estricto se deberá remitir a las Cortes Generales para que éstas concedan la autorización conforme al procedimiento previsto por el artículo 74.2 de la Constitución. A excepción de que se dé el supuesto del inciso primero del artículo 145.2 de la Constitución relativo a los convenios de las Comunidades Autónomas entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, y que sus Estatutos prevean los supuestos, requisitos y términos de los indicados convenios, así como el carácter y efectos de su comunicación a las Cortes Generales. Sin esta comunicación, que es el mecanismo que activa el procedimiento del artículo 74.2 de la Constitución, el convenio sería nulo.<sup>346</sup>

El tercer supuesto es la distribución por las Cortes Generales de los recursos de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso (artículo 158.2).

En ausencia del Reglamento de las Cortes Generales, que debe regular la organización y el funcionamiento de estas Comisiones Mixtas, parece adecuado que sean los Reglamentos del Congreso y del Senado los que recojan el momento en el que deban crearse.

Así, el Reglamento del Congreso, en su artículo 166.3 establece que si el acuerdo de las Cámaras no fuera coincidente –en el supuesto de los convenios entre Comunidades Autónomas- el Presidente del Congreso lo hará saber “al Presidente del Senado a efectos de nombramiento de la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución, la cual presentará un texto que será sometido a votación de ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.” El artículo 138 del

---

<sup>345</sup> STC 44/1986, de 17 de abril, fundamento jurídico 3º.

<sup>346</sup> Como ejemplo la STC 44/1986, de 17 de abril, fundamento jurídico 4º, en la que se declaró la nulidad de un convenio entre las Comunidades de Cataluña y Murcia por no haber cumplido el requisito de comunicación previa a las Cortes Generales.

Reglamento del Senado también lo prevé: “si la decisión de las Cámaras no fuera coincidente, deberá reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2”.

La Comisión Mixta tendrá como función “presentar un texto” Esta es la expresión que utiliza el artículo 74.2 de la Constitución o el artículo 166.3 del Reglamento del Senado, como si con tal término se estuviera evitando una decisión de la Comisión. La Comisión, aunque tenga un carácter conciliador, con deliberaciones secretas, y exclusivamente sobre los puntos de discordia, tendrá que adoptar un acuerdo o mejor dicho, por mayoría tendrán que ponerse de acuerdo sobre qué texto someter a votación en las respectivas Cámaras. Por más que las expresiones *presentar* o *conciliar* las queramos disfrazar de un acuerdo consensuado, se puede plantear que existan distintas posiciones y que ninguna permita la concreción de un texto único. No cabe tampoco presentar como texto todas las propuestas existentes y que las Cámaras resuelvan; se trata de un texto único. El supuesto debe ser resuelto por el Reglamento de las Cortes Generales.

Por último podemos plantearnos, con el profesor Hernández Gil, si cualquier acuerdo es válido siempre que con él se resuelvan las discrepancias existentes, o si cabe la posibilidad de que decisiones adoptadas por los Plenos de las Cámaras puedan ser reemplazadas por otras completamente distintas procedentes de un colectivo comparativamente tan reducido como el de una Comisión Mixta<sup>347</sup>. En cualquier caso, la Comisión sólo debe trabajar sobre las discrepancias y así debe recogerlo el Reglamento de las Cortes Generales.

#### **4.2.2. La reforma de la Constitución y la Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores.**

Las Constituciones son las únicas normas que escapan al control de constitucionalidad; los efectos de las normas que emanan de una reforma tienen como efecto la modificación de preceptos constitucionales. En este sentido Vera Santos pone de

---

<sup>347</sup> HERNÁNDEZ GIL, A: *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, págs. 295-332.

manifiesto que “la Constitución es, pues, la única norma que contiene previsiones acerca de los mecanismos a través de los cuales han de introducirse cambios, modificaciones o adiciones en su texto, es decir, que regula el procedimiento a través del cual va a reformarse a sí misma”.<sup>348</sup>

Para de Cabo Martín la reforma constitucional “tiene tal trascendencia y exige la utilización de categorías tan fundamentales de la Teoría y el Derecho constitucional que terminan configurándola como una de las de más complejidad, parámetro de muchas otras y desde luego del valor y respeto del orden constitucional, lo que implica una problemática no sólo de permanente vigencia sino permanentemente receptora de cambios y, por tanto, con exigencia permanente de nuevas respuestas”.<sup>349</sup> La reforma constitucional también es un mecanismo de defensa de la propia Constitución.<sup>350</sup>

Vera Santos define la reforma constitucional “como la actividad normativa tendente a modificar una Constitución a través de órganos especiales o procedimientos diferentes de los establecidos para la legislación ordinaria y que produce siempre una alteración expresa de dicho documento constitucional”.<sup>351</sup>

La Constitución de 1978 es adjetivada, de acuerdo con la terminología de Bryce, como rígida en cuanto que su procedimiento de reforma es especial y agravado, de manera que la reforma es más compleja y difícil.

Algunos autores como De Vega García han subrayado que más que rigidez hay que hablar de superrigidez o de “petreidad” de la Constitución, sin que ello sea óbice para que puedan echarse en falta ciertas cautelas o garantías. Lucas Verdú considera que la Constitución prácticamente bloquea la incorporación de nuevas pretensiones. Y para

---

<sup>348</sup> VERA SANTOS, J. M.: *La reforma constitucional*, La Ley, Madrid, 2007, pág. 23.

<sup>349</sup> CABO MARTÍN, C. de: *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003, pág. 9.

<sup>350</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: “Constitución y realidad constitucional”, en la obra colectiva *Impresiones sobre la Constitución*, dirigida por SABINO FERNÁNDEZ CAMPOS, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004, pág. 43.

<sup>351</sup> VERA SANTOS, J. M.: *La reforma ...*, op. cit., pág. 34.

Jiménez Campo el constituyente ha llevado al texto un sistema de revisión excesivamente dificultativo en su tramitación.<sup>352</sup>

Para Rubio Llorente no son infundadas las críticas a la rigidez de los mecanismos de reforma, en especial al procedimiento agravado previsto por el artículo 168, pero destaca que “pasan por alto tanto las razones que lo justifican y que explican su amplia presencia en el Derecho Comparado, como las peculiaridades de nuestro sistema político, responsables en buena medida de ese exceso de rigidez de la Constitución española en relación con otras que emplean procedimientos análogos de reforma”.<sup>353</sup>

Destaca Aláez Corral que:

“El único poder constituyente jurídicamente relevante desde el punto de vista de la Constitución de 1978 es el poder de reforma constitucional. Por ello, las cláusulas sobre reforma contenidas en el Título X de la Constitución de 1978 son la expresión de los aspectos positivo y negativo de aquella soberanía. Lo son de su aspecto positivo, porque reflejan la capacidad del sistema jurídico para institucionalizar su propio cambio y, con ello, garantizar su positividad a través de la previsión de un procedimiento agravado de reforma de la constitucional que carece de límites materiales (artículo 168 CE). Son expresión también de su aspecto negativo, puesto que reconducen el desarrollo de la posibilidad de cambio al respecto de un conjunto de condiciones formales y materiales establecidas por reglas de tipo hipotético-constitutivo, es decir, al respecto de la autoreferencialidad del sistema jurídico”.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>., ARNALDO ALCUBILLA, E. y ROMÁN GARCÍA, F.: *Temas de Derecho Constitucional* ..., op. cit., pág. 101. Véase a LUCAS VERDÚ, P.: “La singularidad del proceso constituyente español”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, 1978; y a JIMÉNEZ CAMPOS, J.: “Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980.

<sup>353</sup> RUBIO LLORENTE, F.: “De la reforma constitucional”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 2.750.

<sup>354</sup> ALÁEZ CORRAL, B.: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 404.

La competencia para la reforma de la Constitución la tienen atribuida el Congreso de los Diputados y el Senado por separado. Los constituyentes no se plantearon que las Cámaras, en sesión conjunta, pudieran aprobar una reforma constitucional. Ejemplo que hemos visto en la Constitución francesa de 1958 en la que se prevé que las Cámaras, reunidas en Congreso y a instancia del Presidente de la República, puedan aprobar una reforma constitucional por una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos (reforma que además no requerirá referéndum).

Ejemplo más cercano lo tenemos en el artículo 3.2 de la Ley para la Reforma Política ya examinado<sup>355</sup>. No obstante, y en lo que aquí interesa, ya en el primer borrador constitucional presentado en noviembre de 1977 se establecía, en una primera redacción del que sería el artículo 167 de la Constitución, lo siguiente: “Se deja pendiente, aunque se aprueba algún principio como es el de que exista una Comisión paritaria de Congreso y Senado”<sup>356</sup>.

Bajo estas premisas, el Título X de la Constitución establece un doble procedimiento de reforma de la Constitución, que ha de ser expresa. La Constitución no establece la exigencia de que la reforma sea expresa y esto ha dado lugar a la mutación constitucional. Para de Vega García, la mutación constitucional o modificación tácita son aquellos cambios operados en el ordenamiento constitucional sin seguir el procedimiento más agravado y difícil establecido para la reforma de la Constitución<sup>357</sup>. Es decir, señala Vera Santos, “toda mutación constitucional o es una modificación de la Constitución de

---

<sup>355</sup> Artículo 3.2 de la Ley para la Reforma Política: “Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras”.

<sup>356</sup> Véase VEGA GARCÍA, P. de: “La reforma constitucional”, en VV AA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 217 a 232.

<sup>357</sup> VEGA GARCÍA, P. de: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 179.

tipo *integrativo*, al completar o complementar a su texto, o de tipo *contradictorio* al conculcar la literalidad expresa de la misma”<sup>358</sup>. Es el caso de las diferentes interpretaciones dadas al artículo 152 de la Constitución mediante leyes orgánicas de regulación del modelo autonómico o al artículo 30 respecto al servicio militar.<sup>359</sup>

Los dos procedimientos de reforma pueden ser considerados como agravados por más que el primero, el contenido en el artículo 167, ofrezca un nivel de agravamiento menor al previsto por el artículo 168. Ambos requieren mayorías muy cualificadas y en el caso del segundo, el previsto para una revisión total o parcial de determinadas materias, equivale a una verdadera cláusula de intangibilidad.

Establece el artículo 167.1 de la Constitución: “Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado”.

A nuestro trabajo interesa la Comisión Mixta Congreso-Senado cuyo papel es de mediación en el desacuerdo entre las Cámaras.

La Constitución de 1978 se ha reformado dos veces, en 1992 y en 2011. Para ninguna de las dos reformas hubo que reunir a la Comisión Mixta prevista por el artículo 167.1.

La primera reforma constitucional, de 27 de agosto de 1992, consistió en añadir, en el artículo 13.2 la expresión “y pasivo” referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales<sup>360</sup>. La iniciativa de varios Grupos parlamentarios se presentó en el Congreso de los Diputados, tramitándose por lectura única. Sin que se

---

<sup>358</sup> VERA SANTOS, J. M.: *La reforma ...*, op. cit., pág. 42.

<sup>359</sup> Véase sobre esta cuestión la obra de JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA, M.: *La ilusión política*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

<sup>360</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 207, de 28 de agosto de 1992.

presentaran enmiendas, el Pleno aprobó la iniciativa el 22 de julio de 1992<sup>361</sup>. En el Senado tampoco se presentaron enmiendas, aprobándose el Dictamen en sesión plenaria de 30 de julio de 1992 sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso. No se sometió la reforma a referéndum al no solicitarlo ni una décima parte de los miembros del Congreso, ni del Senado.<sup>362</sup>

La segunda reforma constitucional, de 27 de septiembre de 2011, tuvo como fin, así lo establece la Exposición de Motivos, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país<sup>363</sup>. La iniciativa la presentaron conjuntamente los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular del Congreso de los Diputados. Se acordó su tramitación directa y por lectura única<sup>364</sup>. Todas las enmiendas presentadas serían rechazadas por el Pleno en su sesión de 2 de septiembre de 2011, aprobándose la reforma en los términos presentados, a excepción de una corrección gramatical<sup>365</sup>. En el Senado las enmiendas presentadas no fueron admitidas por la Mesa, aprobando el Pleno la reforma en sesión de 7 de septiembre de 2011<sup>366</sup>. El Senado no introdujo ninguna variación en el texto remitido por el Congreso. No se sometió la reforma

---

<sup>361</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales núm. 206, de 22 de julio de 1992. Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 147-3, de 23 de julio de 1992.

<sup>362</sup> Diario de Sesiones núm. 125, de 30 de julio de 1992. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, serie III, núm. 24-e.

<sup>363</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011.

<sup>364</sup> Dos diputados del grupo parlamentario ERC-IV-ICV interpusieron un recurso de amparo en el que se impugnaba la inadecuada tramitación de la reforma como lesiva de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, mediante auto 9/2012, de 13 de enero, no aprecia tal lesión. Véase sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “*La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?*”, Cuadernos de Derecho Público, nº 38, septiembre-diciembre 2009, págs. 79-88.

<sup>365</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales núm. 270, de 2 de septiembre de 2011.

<sup>366</sup> Diario de Sesiones del Senado núm. 130, de 7 de septiembre de 2011. Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 108, de 8 de septiembre de 2011.



a referéndum al no solicitarlo ni una décima parte de los miembros del Congreso, ni del Senado.

El bicameralismo imperfecto previsto por la Constitución española podría perfeccionarse, en una primera fase del procedimiento, cuando en el Senado no se aprobase el texto de una reforma constitucional tal y como la hubiera aprobado el Congreso y entre en juego la Comisión Mixta. A ello contribuye también que en el procedimiento de reforma constitucional se excluya la posibilidad de veto por parte del Senado (artículo 90.2 de la Constitución). En este sentido, el artículo 154.1 del Reglamento del Senado establece que “cuando el Senado reciba un proyecto de reforma constitucional, presentado y aprobado previamente por el Congreso de los Diputados, la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo de presentación de enmiendas”. Enmendada o no por el Senado, se someterá a votación pudiendo no ser aprobado por mayoría de tres quintos o modificada en su redacción. De ser así, deberá crearse una Comisión compuesta del mismo número de Diputados y de Senadores. Esta Comisión presentará un texto que concilie las discrepancias entre las dos Cámaras. La propuesta será votada por el Congreso y el Senado, debiendo obtener en cada Cámara una mayoría de tres quintos. Hasta aquí sería sostenible la inicial afirmación de *bicameralismo perfecto*, que se habría completado con la fórmula de la sesión conjunta prevista por el artículo 3.2 de la Ley para la Reforma Política. Pero no es así, porque si no se lograra la aprobación de dicho texto proveniente de la Comisión Mixta, la Constitución, en su artículo 167.2, establece que “siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma”.

Es decir, la reforma constitucional no será infructuosa, tras rechazarse el texto propuesto por la Comisión Mixta, si obtiene el voto favorable de los dos tercios del Congreso de los Diputados y la mayoría absoluta del Senado. De Esteban y González-Trevijano sostienen que la posible aprobación final de la reforma por el Congreso en determinados supuestos puede significar la primacía de éste o de aquél, según sea la

perspectiva que se adopte<sup>367</sup>. Para Gómez Lugo, pese al intento del constituyente de darle al Senado un papel más destacado al equiparar su posición con la del Congreso mediante la “creación de un órgano ad hoc de composición paritaria”, la Cámara Alta pierde su protagonismo al rebajarse su mayoría para aprobar la modificación de la Constitución.<sup>368</sup>

Para Requejo Pagés “no sólo puede hablarse de desacuerdo si el Senado aprueba un texto contradictorio, esto es, enmendado, por mayoría de tres quintos, sino que todo lo que no sea aprobar por sus propios términos y por tres quintos el texto del Congreso o enmendarlo por idéntica mayoría supondría un desacuerdo entre las Cámaras, a los efectos del artículo 167.1 de la Constitución”<sup>369</sup>. Añade que “no faltan autores que, a la luz del apartado 2º del propio artículo 167 de la Constitución, si bien entienden que el procedimiento de reforma no tiene que concluir fatalmente siempre que el Senado no alcance una mayoría de tres quintos, sea a favor del texto del Congreso sea en apoyo de su enmienda, afirman que el proceso sólo podría continuar si el texto de la Cámara Baja obtiene al menos el apoyo de la mayoría absoluta del Senado”. En su opinión “la Constitución sólo exige tal mayoría del Senado con relación al texto de la Comisión paritaria, pero no para el pronunciamiento sobre el proyecto del Congreso, respecto del cual ha de bastar, conforme al artículo 167.1, que no se alcancen los tres quintos en la Cámara Alta.”

Esta Comisión Mixta o de conciliación, como señala Pérez Royo López, “es un instrumento verdaderamente excepcional, en términos de Derecho comparado, que podría explicarse en la singularidad de que las Cortes Constituyentes de 1977-78 fueron bicamerales, y en que la elaboración de la Constitución de 1978 se hiciese uso de una Comisión de este tipo”. Si bien, concluye este autor, “la solución española no resulta incoherente, pues es preferible que la reforma se acuerde con el mayor respaldo posible

---

<sup>367</sup> Véase DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P.: op. cit., pág. 736.

<sup>368</sup> GÓMEZ LUGO, Y.: *Los procedimientos legislativos en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Colección Monografías, Madrid, 2008, pág. 536.

<sup>369</sup> REQUEJO PAGÉS, J. L.: “Comentarios al artículo 167 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., Wolters Kluwer, 2008, pág. 2.759.

ente las Cámaras, sin optar desde un principio por otorgar supremacía a una de ellas”<sup>370</sup>. El mayor respaldo también se obtendría en una sesión conjunta con el voto favorable de las tres quintas partes de los parlamentarios, es decir, 370 votos sobre el total de 616, el mismo número de votos que por separado y más votos que los que se sumarían en caso de discrepancias con la mayoría absoluta del Senado y los tres quintos del Congreso, 344.

Respecto de la Comisión Congreso-Senado, el único requisito constitucional es que sea paritaria, es decir, deberá estar compuesta por el mismo número de Diputados y de Senadores. El Reglamento del Congreso de los Diputados no establece nada al respecto, el artículo 146.3 se limita a denominarla Comisión Mixta paritaria.<sup>371</sup>

El artículo 156.3 del Reglamento del Senado hace la previsión de que “cuando el texto aprobado por el Senado difiriese del aprobado previamente por el Congreso, la Cámara elegirá los Senadores que hayan de representarla en la Comisión Mixta paritaria encargada de elaborar un texto común, que será posteriormente votado por ambas Cámaras”. Todos los Grupos parlamentarios de las respectivas Cámaras deberían estar representados, de manera proporcional, así lo dispone el artículo 40.1 del Reglamento del Congreso y el 51.1 del Reglamento del Senado: “En todas las Comisiones habrá al menos un representante de cada Grupo parlamentario”<sup>372</sup>. La dicción literal del precepto implica que la elección de los Senadores sea realizada por la Cámara, en consecuencia debería corresponder al Pleno; previsión que también debe ser aplicable a los Diputados que designe el Congreso.

En consecuencia, más allá de la naturaleza paritaria, no hay previsión normativa alguna sobre esta Comisión conciliadora. Deberá ser el Reglamento de la Cortes Generales

---

<sup>370</sup> PÉREZ ROYO, J.: *La reforma de la Constitución*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 168-170.

<sup>371</sup> Véase SIEIRA MUCIENTES, S.: “Comentarios al artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, págs. 1023-1033.

<sup>372</sup> La proporcionalidad viene impuesta por la propia Constitución, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en las Sentencias 32/1985 de 6 de marzo, 36/1990 de 1 de marzo y 93/1998 de 4 de mayo. Para el Tribunal Constitucional sería constitucionalmente inaceptable, dado que el pluralismo político es un valor esencial de nuestro sistema político, una composición de la Comisiones no proporcional.

el que regule el número de miembros, el procedimiento para su elección, el funcionamiento de la Comisión, presidencia, Mesa, quorum, régimen de mayorías, etc. Junto a estas cuestiones de naturaleza organizativa también se debería regular las características del *texto* que se espera de esta Comisión.<sup>373</sup>

Si la Comisión Mixta no alcanzara un texto conciliador debe entenderse que ha fracasado el procedimiento de reforma. La *presentación de un texto* a que se refiere el artículo 167.1 implica necesariamente, con carácter previo, la aprobación por mayoría simple de un acuerdo en el seno de la Comisión. Si la Comisión finaliza su trabajo sin dicho acuerdo, no habría texto que ofrecer a las Cámaras y estas no tendrían sobre qué pronunciarse. Ahora bien, al menos el Senado, deberá reunirse de nuevo, siempre que en la primera votación la reforma no hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Así debe interpretarse el apartado segundo del artículo 167 al exigir que, no aprobada la reforma por el procedimiento anterior, y siempre que el texto hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

Debemos preguntarnos por qué el Senado debe reunirse de nuevo si no hay acuerdo en la Comisión de conciliación. No se reúne consecuencia de que esta Comisión Mixta no alcance acuerdo, sino, y sólo en este supuesto, cuando la propuesta de reforma no haya sido inicialmente aprobado por mayoría absoluta del Senado. El ejemplo práctico sería el siguiente: un proyecto de reforma obtiene los tres quintos en el Congreso pero es rechazado en el Senado; se remite a la Comisión paritaria; si la Comisión presenta un texto, este será votado de nuevo por el Congreso y el Senado exigiéndose la misma mayoría de tres quintos para su aprobación. Ahora bien, si la Comisión no alcanza un acuerdo, el artículo 167.2 exige, para que el Congreso pueda aprobar la reforma por mayoría de dos tercios, que el texto “hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado”. A sensu contrario, si el proyecto de reforma no hubiera obtenido la mayoría de

---

<sup>373</sup>De lo previsto por el Reglamento del Senado, *-la Cámara elegirá los Senadores que han de representarla en la Comisión Mixta-* debemos deducir que es el Pleno el que elige a los miembros de esta Comisión, aunque ejemplos ya hemos comprobado a lo largo del trabajo, como con el Estatuto del Personal de la Cortes, que la Mesa ha tomado decisiones en nombre de la Cámara.

los tres quintos en el Congreso, pero sí en el Senado, y no existe acuerdo en la Comisión Mixta, debe considerarse cumplido el requisito de la mayoría exigida por el apartado segundo del artículo 167 y en consecuencia la reforma no debe ser sometida de nuevo al acuerdo de la Cámara Alta sino a la mayoría de dos tercios del Congreso.

El Reglamento de las Cortes, al crear la Comisión Mixta prevista en el artículo 167.1 de la Constitución debe prever este último supuesto. La propuesta que entendemos puede hacerse es la siguiente:

“La Comisión Mixta aprobará por mayoría de sus miembros un texto sobre aquellos aspectos de la reforma que susciten el reparo de alguna de las Cámaras. El texto aprobado, a través del Presidente de las Cortes, se elevará al Congreso y al Senado para su votación conforme a lo previsto en el artículo 167.1 de la Constitución.

Si la Comisión no adoptara acuerdo sobre la totalidad de los puntos en desacuerdo del proyecto de reforma constitucional, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes para que, de acuerdo con el artículo 167.2 de la Constitución, se someta de nuevo a la consideración del Senado siempre que en la primera votación no hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.”

El artículo 168 de la Constitución establece el procedimiento agravado de reforma de la Constitución. El apartado primero de este precepto dispone que “cuando se propusiese la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección primera 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”. El término *principio* que utiliza el precepto ha sido muy debatido por la doctrina, como lo es, respecto al segundo apartado del precepto, la mayoría que se requiere para que las Cámaras nacidas de la segunda legislatura (tras la disolución) ratifiquen la decisión, no ofreciendo el precepto, como lo hace el artículo 167 que hemos

analizado, solución alguna para salvar las diferencias que pudieran surgir entre ambas Cámaras.

A esta última cuestión se refiere el Consejo de Estado en su “Informe sobre modificaciones de la Constitución española” de 16 de febrero de 2006 llegando a mencionar la posibilidad de acudir a la Comisión Mixta:

“En lo que toca a este último punto (procedimiento para salvar las posibles diferencias entre las Cámaras en la ratificación de la decisión), para el que los Reglamentos parlamentarios no ofrecen solución alguna, la doctrina se encuentra muy dividida. Hay muchos autores que estiman posible recurrir para este supuesto a una Comisión Mixta, haciendo una aplicación analógica del artículo 167; otros creen preferible que el texto aprobado por la última Cámara sea sometido de nuevo a la decisión de la que, en forma diversa, lo aprobó en primer lugar; y otros, por último, estiman que la divergencia lleva derechamente al rechazo de la reforma, puesto que la Constitución, que en este punto sitúa en el mismo plano a las dos Cámaras, no ofrece vía alguna para resolverla.

(...)

De seguirse la interpretación que este Consejo de Estado considera más adecuada, una vez ratificada la decisión de acometer la reforma constitucional y antes de iniciar el procedimiento ordinario, que incluirá la fase de presentación de enmiendas en cada una de las Cámaras, aquella en la que el procedimiento comience habrá de proceder a establecer *el nuevo texto constitucional*. Una tarea que no debe confundirse con la de la iniciativa de la reforma y que ha de llevarse a cabo, en consecuencia, dentro de los límites marcados por esta. Solo una vez hecho esto, cabe seguir el trámite del procedimiento legislativo común u ordinario”.<sup>374</sup>

---

<sup>374</sup> Dictamen que fue solicitado por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero para que el alto órgano consultivo hiciera un análisis de cuatro posibles cambios constitucionales: el fin de la prevalencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona, recoger en la Constitución el hecho de la integración europea en España, la reforma del Senado y la inclusión de los nombres de las comunidades autónomas en el texto legal. Véase VÍRGALA FORTUNA, E.: “El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la

El Consejo de Estado no dio una respuesta nítida sobre el procedimiento de reforma constitucional. Abordó la solución al posible desacuerdo que pudiera existir entre las Cámaras poniendo de manifiesto lo siguiente:

“Sin negar la realidad del problema desde el punto de vista jurídico-formal, parece dudoso que, desde la perspectiva de la práctica, el silencio de la Constitución acerca de este extremo haya de plantear dificultades graves. Los actores políticos, los partidos, son sensiblemente los mismos en el Congreso que en el Senado, y en consecuencia existen entre ambas Cámaras canales de comunicación eficaces, aunque informales, que permiten eludir choques no deseados”.

No prevé el artículo 168 ningún procedimiento para solventar la discrepancia entre Congreso y Senado; sin embargo, la ratificación de la reforma requiere el acuerdo concurrente de ambas Cámaras. Para García-Escudero Márquez esto “forma parte del cúmulo de obstáculos que ha ideado el constituyente para dificultar la reforma agravada”. Así pues el Reglamento de las Cortes Generales podría ser el instrumento normativo que colmara la laguna existente. En palabras de la autora:

“Uno de los problemas más complejos de interpretación que presenta el artículo 168 de la Constitución, deriva de que este precepto no prevé la solución de discrepancias entre las Cámaras. Ello podría llevar a pensar, en una primera aproximación, que se trata de una dificultad adicional introducida y que, si no recae acuerdo de ambas Cámaras, la reforma queda desechada. Pero puede ocurrir que el Senado apruebe, también por mayoría de dos tercios, un texto distinto del que aprobó el Congreso de los Diputados, por haber incorporado enmiendas al mismo. Tal sería el resultado más lógico de la paridad de las Cámaras en el procedimiento.  
(...)

No cabe acudir a la Constitución para darle solución. Habrá de ser otra norma, de preferencia el inexistente Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 de la Norma Fundamental, el que colme la laguna normativa y establezca un procedimiento para salir de un *impasse* no previsto en el artículo 168, permitiendo llegar al resultado elegido por este precepto para la aprobación de la reforma. En defecto de este Reglamento, los de cada una de las Cámaras o una norma adoptada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, pueden prever un procedimiento a estos efectos. Tal vez lo más adecuado fuera encomendar la redacción de un texto de acuerdo a una Comisión Mixta paritaria, como opinan algunos autores. Pero nunca sería posible la aplicación analógica del artículo 167.2 de la Constitución (...) De establecerse el recurso a la Comisión Mixta paritaria por una norma de las antes señaladas, el texto elaborado por ella habría de obtener mayoría de dos tercios en una votación de conjunto en cada una de las Cámaras, para que la reforma fuera aprobada.

Nada impide que una norma permita repetir el intento de conciliación hasta obtener las mayorías exigidas, aunque cada vez nos alejamos más del espíritu de rigidez que inspira el artículo 168 de la Constitución, forzando un poco más su primera interpretación literal”.<sup>375</sup>

Quedaría por ver en qué medida el Reglamento de las Cortes Generales podría dar respuesta a una casuística que aunque de momento no es más que teórica está en el horizonte de la voluntad políticamente expresada de abordar una profunda reforma constitucional. En este sentido, entendemos que no existe impedimento para que dicho Reglamento prevea la existencia de dicha Comisión de conciliación, si bien, a diferencia de lo establecido en el artículo 167.2, si no alcanzara acuerdo, se entendía definitivamente rechazada la reforma. La propuesta que nosotros hacemos puede ser del siguiente tenor:

“La Comisión Mixta aprobará por mayoría de sus miembros un texto sobre aquellos aspectos de la reforma que susciten el reparo de alguna de las Cámaras. El

---

<sup>375</sup> Véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “El procedimiento agravado de Reforma de la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, nº 71-72, enero-agosto 2008, pág. 177-193.



texto aprobado, a través del Presidente de las Cortes, se elevará al Congreso y al Senado para su votación.

Si la Comisión no alcanzara acuerdo en los supuestos de reforma constitucional previstos por el artículo 168 de la Constitución, la propuesta de reforma se entenderá definitiva rechazada por las Cámaras.”

La reforma de la Constitución cada vez está más presente en la agenda de los partidos políticos. Para Arnaldo Alcubilla “el futuro constitucional está comprendido en la Constitución de 1978 que debe seguir siendo elemento esencial de nuestra vertebración política y social”<sup>376</sup>. Este criterio no es incompatible con propuestas genéricas de reforma constitucional como la que hace López Garrido porque lo que es fácilmente comprobable es la inexistencia del consenso mínimo o las condiciones necesarias para que lo haya sobre el alcance de una hipotética reforma constitucional. Sobre la mesa hay propuestas como la supresión del artículo 135, la sustitución del modelo autonómico, el acercamiento del poder democrático a los ciudadanos, o la reforma del Senado e incluso su supresión.<sup>377</sup>

No faltan las posiciones políticas que van más allá de la reforma y proponen sencillamente la ruptura del pacto constitucional y la apertura de un nuevo proceso constituyente originario; fundamentan esta propuesta al cuestionar el principio de soberanía nacional o por entender que la Constitución de 1978 fue una obra de transición al servicio de la burguesía dominante que se dio a sí misma un modelo oligárquico de gobierno.

Más allá de los posicionamientos doctrinales, desde la ciencia política o jurídica, los programas de las formaciones políticas no han concretado el alcance de la tan imprescindible reforma constitucional. El llamamiento al encuentro, a la búsqueda de lo que nos es común, a la postergación de los intereses electorales, a la concordia y al

---

<sup>376</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Nuestro futuro constitucional”, en la obra colectiva *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, dirigida por SABINO FERNÁNDEZ CAMPOS, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004, pág. 63.

<sup>377</sup> LÓPEZ GARRIDO, D.: “Una reforma constitucional para España”, en *El Cronistas del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33, págs. 24-30.

consenso, en pro del interés público o general, no acaba de concretarse en un acuerdo claro entre las fuerzas políticas que pueden hacer posible la reforma, constatado además que una abrumadora mayoría del pueblo español no apuesta por proyectos rupturistas. En cualquier caso, estos posicionamientos de fondo deben servir para tener presente el procedimiento de reforma constitucional, poco controvertido, como hemos visto, pero en lo que afecta a las Cortes Generales en sesión conjunta (la Comisión Mixta), debería preverse reglamentariamente su composición y funcionamiento con anterioridad a que se inicie cualquier reforma de mayor calado que las que hasta ahora se han aprobado.

#### **4.2.3. Comisiones Mixtas de Investigación.**

El artículo 76 de la Constitución establece que “el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público”. Se trata, por tanto, de Comisiones Mixtas también recogidas en la Constitución, pero que a diferencia de las previstas por el artículo 74.2, que se constituyen cuando hay diferencias entre las Cámaras en los asuntos tasados, nacen de un acuerdo de las Cámaras.

Son Comisiones Mixtas o paritarias Congreso-Senado que se constituyen como consecuencia del acuerdo conjunto que pueden adoptar las Cámaras en aras a crear una Comisión de Investigación sobre un asunto de interés público. El precepto establece que son ambas Cámaras conjuntamente las que crean la Comisión Mixta, por lo que estaríamos ante una sesión conjunta para la adopción del acuerdo y, una vez adoptado, ante un órgano propio de las Cortes Generales que tendría como objeto el fin concreto previsto por el acuerdo. Es más, las conclusiones a las que llegara la Comisión también deberían formar parte del bloque de las sesiones conjuntas. En consecuencia, de estas Comisiones Mixtas también tiene que ocuparse el Reglamento de las Cortes Generales.

La redacción de este precepto en el proceso constituyente no experimentó grandes cambios durante su elaboración. Fue la Ponencia constitucional del Congreso de los Diputados la que incluyó en el anteproyecto la posibilidad de las Comisiones de investigación conjuntas de ambas Cámaras.

La Constitución atribuye la competencia para la creación de este tipo de Comisiones a las Cámaras conjuntamente. Es el mismo supuesto, aunque con redacción diferente, que el previsto en el artículo 72.1 para la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En el primer caso son “ambas Cámaras conjuntamente” las que crean la Comisión Mixta de investigación y en el segundo “las Cámaras de común acuerdo”. Entendemos que ambas decisiones deben nacer de una decisión conjunta de las Cámaras, en concreto de sus Plenos en sesión conjunta. No comparte la doctrina mayoritaria esta posición y tampoco la podemos justificar en los precedentes. El Estatuto del Personal es aprobado mediante acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta, y la única Comisión Mixta de investigación conjunta creada lo fue mediante acuerdo adoptado por cada una de las Cámaras; eso sí, acuerdo idéntico de una y otra.

Para Arévalo Gutiérrez las Comisiones de investigación o “encuesta” son “órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, resultado lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida sobre el ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público a través de un instrumento colegiado de carácter temporal integrado por una representación proporcional a la fuerza de los Grupos parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de la función, pudiendo incluso afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para exigir responsabilidades”<sup>378</sup>. Son órganos funcionales o de trabajo del Pleno.<sup>379</sup> Son instrumentos al servicio de las Cortes Generales, en tanto que representantes del pueblo español, y que sirven para la fiscalización, seguimiento e

---

<sup>378</sup> ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuestas parlamentarias en el ordenamiento jurídico español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, pág. 162. Véase en este sentido a ARANDA ÁLVAREZ, E.: “El procedimiento en las Comisiones de investigación”, obra colectiva, en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario*, coordinada por PENDÁS GARCÍA, B., Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

<sup>379</sup> FRAILE CLIVILLÉS, M.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Calpe, Madrid, 1975, pág. 571.

información de todos aquellos asuntos o problemas que afectan a la sociedad y que por su relevancia pueden ser consideradas, por las Cortes, de interés público.<sup>380</sup>

La creación de las Comisiones de investigación está regulada por los Reglamentos del Congreso y del Senado. Atribuyen la competencia para la creación de estas Comisiones no permanentes al Pleno de las respectivas Cámaras mediante acuerdos adoptados por mayoría. Así, el artículo 52 del Reglamento del Congreso establece que “el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público”. El Reglamento del Senado, en su artículo 59, establece que “el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, podrá establecer Comisiones de investigación”.

Es el Reglamento del Senado, en el apartado segundo del artículo 59, el que hace una referencia expresa a las Comisiones Mixtas de investigación: “En el caso de que la propuesta se refiera a una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, su constitución requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras. Si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado, se dará traslado inmediato de la misma al Congreso”.

El Reglamento del Senado, con mayor claridad que el del Congreso, en ningún momento está planteando la existencia de una sesión conjunta de los Plenos de ambas Cámaras para adoptar la decisión de crear una Comisión Mixta de Investigación. Si bien es cierto que este Reglamento, tampoco el del Congreso, podrían haber entrado a regular una materia propia del Reglamento de las Cortes Generales.

Numerosas Comisiones de investigación se han constituido a lo largo de las distintas legislaturas, pero tan sólo una conjunta o mixta en sentido estricto: la Comisión de investigación conjunta Congreso-Senado, sobre los hechos derivados del “proceso tóxico

---

<sup>380</sup> ÁLVAREZ-OSORIO FERNÁNDEZ, C.: “Las Comisiones de investigación: ¿actos de control o instrumentos de información parlamentaria?”, obra colectiva, en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario*, coordinada por PENDÁS GARCÍA, B, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 810.

debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina”, cuyas conclusiones fueron aprobadas en junio de 1982. La creación de esta Comisión Mixta de investigación sigue el criterio que mayoritariamente defiende la doctrina, que no se posiciona a favor de una sesión conjunta.

Ha habido otras Comisiones conjuntas de estudio de diferente naturaleza, como la Comisión Congreso-Senado para el seguimiento del Campeonato Mundial de Fútbol-82, que no llegó a emitir dictamen, y la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado, de carácter no permanente, para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, lo que conllevará la no exigencia de la prestación del servicio militar obligatorio, cuyo dictamen se aprobó por el 28 de mayo de 1998 por el Pleno del Congreso y el 9 de junio del mismo año por el del Senado.

Así, para Gude Fernández, “las Comisiones mixtas hallan su regulación en el artículo 59 del Reglamento del Senado, que tras establecer los requisitos de la propuesta de creación, exigen para su constitución la aprobación de las dos Cámaras”<sup>381</sup>. De las dos Cámaras, no las Cámaras en sesión conjunta como entendemos debe interpretarse de lo previsto en la Constitución: *ambas Cámaras conjuntamente*.

En opinión de Arce Janariz, “para la creación de las Comisiones de investigación no es preciso una sesión conjunta de las Cámaras, a diferencia de lo que es exigible para las restantes Comisiones bicamerales”<sup>382</sup>.

Esta posición doctrinal, en contra, a nuestro juicio, de lo que claramente establece la Constitución, viene avalada por el único precedente existente sobre la creación de una Comisión Congreso-Senado de Investigación. El Pleno del Congreso de los Diputados, el día 17 de septiembre de 1981 votó y aprobó la propuesta del Gobierno relativa a la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado sobre la intoxicación derivada del

---

<sup>381</sup> Véase GUDE FERNÁNDEZ, A.: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Universidad de Compostela, 2000, pág. 185.

<sup>382</sup> ARCE JANARIZ, A.: “Creación, composición y órganos...”, op. cit., pág. 277.

fraude alimentario<sup>383</sup>. Unos días más tarde, el 23 de septiembre, la Comisión Mixta fue aprobada por el Pleno del Senado<sup>384</sup>. No hubo decisión conjunta de las Cámaras, pero sí la adopción de un mismo acuerdo. El Dictamen de la “Comisión Especial de Investigación Conjunta Congreso-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico” en sus antecedentes recoge que esta Comisión “se crea como consecuencia de una propuesta del Gobierno de constitución de una Comisión de investigación conjunta Congreso-Senado relativa a la intoxicación derivada del fraude alimenticio, aprobada por el Congreso de los Diputados y el Senado los días 17 y 23 de septiembre de 1981”.<sup>385</sup>

En el debate de la conclusiones de esta Comisión, celebrado en el Pleno del Congreso de los Diputados el 8 de junio de 1982, el Presidente puso de manifiesto, antes de conceder la palabra a los Grupos, lo siguiente<sup>386</sup>:

“A falta de Reglamento conjunto de las Cortes Generales, las Presidencias del Congreso de los Diputados y del Senado, de acuerdo con sus respectivas Mesas, han dictado una resolución relativa al carácter público del debate sobre conclusiones de Comisiones Mixtas de investigación.

La resolución dice que tendrán carácter público las sesiones plenarias de las Cámaras en que se debatan conclusiones o dictámenes de una Comisión conjunta Congreso-Senado de investigación, cuando, a juicio de las Mesas y con los límites y condiciones de éstas puedan acordar, la importancia de la investigación lo aconseje, y su naturaleza lo permita.

De conformidad con esta resolución, la Mesa del Congreso y la Mesa del Senado han acordado que tenga carácter público el debate acerca de las

---

<sup>383</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 180 de 15 de septiembre de 1981.

<sup>384</sup> Diario de Sesiones del Senado núm. 106 de 23 de septiembre de 1981.

<sup>385</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie I, núm. 137, de 8 de junio de 1982.

<sup>386</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1982, núm. 245, de 8 de junio de 1982.

conclusiones de la Comisión conjunta Congreso-Senado de investigación sobre el proceso tóxico”.<sup>387</sup>

En este precedente de 1982 ya se echaba en falta el Reglamento de las Cortes Generales y sin embargo, para suplir su ausencia, se ponía en práctica lo que luego ha sido un instrumento útil o suficiente para suplir su inexistencia: las resoluciones de las Mesas en sesión conjunta.

La Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, en el mismo título, recoge la existencia de estas Comisiones conjuntas<sup>388</sup>. Esta Ley, en su articulado, no distingue entre las Comisiones de investigación de cada Cámara y las Mixtas. Sí hace la distinción respecto de los requerimientos para comparecer. Así, el artículo 2.1 establece: “Los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara respectiva o del Presidente del Congreso en el caso de las Comisiones Mixtas de Investigación del Congreso y del Senado”.

Aunque los Reglamentos del Congreso y del Senado han optado por interpretar que las Comisiones de investigación de naturaleza mixta o paritaria serán creadas por sendos acuerdos de sus respectivos Plenos, la dicción literal del artículo 76.1 –“ambas Cámaras conjuntamente”– no debe generar dudas. Es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe dar cumplimiento al mandato constitucional y establecer que el acuerdo de creación se adoptará por las Cortes Generales en sesión conjunta. Y en consecuencia, de aprobar la Comisión Mixta de investigación un dictamen con conclusiones, se someterá al debate y

---

<sup>387</sup> “En efecto, las sesiones de las Comisiones de Investigación fueron inicialmente concebidas, en nuestra regulación parlamentaria, como sesiones secretas, en orden a la relevancia política de los temas que en ellas se trataban, en muchos casos afectados por procedimientos judiciales en marcha. No obstante, dificultades funcionales para controlar la información que se manejaba que con frecuencia, a pesar de su naturaleza secreta, se filtraba a los medios de comunicación con el consecuente desprestigio institucional, provocó la reforma reglamentaria a la que antes aludíamos. En consecuencia, como hemos dicho, el principio que se impuso entonces, actualmente vigente, es el contrario al inicial, es decir las sesiones de las Comisiones de Investigación serán secretas únicamente cuando así lo acuerde la mayoría absoluta de sus miembros”. Véase SENÉN HERNÁNDEZ, M.: “Comentarios al artículo 64 del Reglamento del Congreso del Senado”, obra colectiva, en *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, págs. 524 a 532.

<sup>388</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 126, de 26 de mayo de 1984, pág. 14756.

votación también en sesión conjunta de los Plenos. Las conclusiones de la “investigación” los serán de las dos Cámaras conjuntamente, es decir, de las Cortes Generales.

#### **4.2.4. Comisiones Mixtas no previstas por la Constitución.**

Hasta ahora nos hemos referido a las Comisiones Mixtas expresamente previstas por la Constitución: la Comisión paritaria para la reforma de la Constitución del artículo 167.1, las Comisiones Mixtas del artículo 74.2 y las Comisiones Mixtas de investigación que nacen del acuerdo de las Cámaras reguladas en el artículo 76.1.

Pero no son las únicas Comisiones Mixtas que existen en nuestro Derecho constitucional. También se han constituido en las Cortes Generales Comisiones Mixtas por disposición legal o por acuerdo de las Cámaras.

La función de estas Comisiones, con carácter general, suele ser la de actuar como órgano conjunto de estudio, preparación de trabajos que deban ser sometidos al Pleno, foro especializado para el ejercicio de funciones de control e impulso al Gobierno, o como mecanismo de relación con otros órganos e instituciones.

Es importante analizar y destacar las Comisiones Mixtas Congreso de los Diputados-Senado y ponencias que se han constituido a lo largo de las diferentes legislaturas.

En la Legislatura Constituyente, del 13 de julio de 1977 al 2 de enero de 1979 se constituyó la Comisión Mixta de Urgencia Legislativa.

En la I Legislatura (1979-1982) se constituyó, por acuerdo de los Plenos de las Cámaras la Comisión Especial de Investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado, sobre los hechos derivados del Proceso Tóxico debido al consumo de Aceite Adulterado y objeto de Comercialización (Síndrome Tóxico).

En la II Legislatura (1982-1986), en virtud de disposiciones legales, se crearon dos Comisiones Mixtas:



- Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. Esta Comisión, al haber sido creada por disposición legal, se constituye todas las legislaturas. A partir de la V Legislatura, se ha creado en su seno diferentes ponencias y subcomisiones.
- Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. También creada por disposición legal, se constituye en todas las legislaturas.

En la III Legislatura (1986-1989), aquellas Comisiones Mixtas previstas en una disposición legal volvieron a constituirse, más otras dos nuevas:

- Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Creada por disposición legal, se ha constituido hasta la VI Legislatura (inclusive).
- Comisión Mixta para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer. Creada por acuerdo de los Plenos del Congreso y del Senado, se ha constituido, con diferentes denominaciones, hasta la IX Legislatura.
- Comisión Mixta para las Comunidades Europeas.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Las Comisiones de la IV Legislatura (1989-1993) son las siguientes:

- Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
- Comisión Mixta de los derechos de la mujer.
- Comisión Mixta para el estudio del problema de la Droga.
- Comisión Mixta para las Comunidades Europeas.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo. Creada por disposición legal, se ha constituido en todas las legislaturas.

En la V Legislatura (1993-1996) ya se creó alguna ponencia en el seno de las Comisiones:

- Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. En su seno se constituyó la Ponencia denominada Comité de Bioética Parlamentaria (COBIPA).

- Comisión Mixta de los derechos de la mujer.
- Comisión Mixta para el estudio del problema de la Droga.
- Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. En su seno se crearon las siguientes Ponencias: Ponencia sobre las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales; Ponencia sobre la Unión Económica y Monetaria, y Fondos estructurales y de cohesión; Ponencia sobre la Organización Común de Mercado (OCM) de frutas y hortalizas.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En la VI Legislatura (1996-2000) se constituyeron las siguientes Comisiones Mixtas y ponencias:

- Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
- Comisión Mixta de los derechos de la mujer. En su seno se creó la Ponencia sobre el tráfico internacional de mujeres, niños y niñas.
- Comisión Mixta para el estudio del problema de la Droga. En su seno se creó la Ponencia encargada de elaborar un informe acerca de las líneas básicas para la formulación de un nuevo Plan Nacional sobre Drogas.
- Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. En su seno se crearon: la Subcomisión especial de seguimiento encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental; la Ponencia para el estudio y discusión del proceso de ampliación de la Unión Europea y Agenda 2000; y la Ponencia para el estudio y discusión del proceso abierto por el programa “Agenda 2000”.
- Comisión Mixta para la profesionalización de las Fuerzas Armadas. En su seno se creó la Ponencia para la profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Las Comisiones Mixtas de la VII Legislatura (2000-2004) fueron las siguientes:

- Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer. Con las siguientes Ponencias: Ponencia sobre el tráfico internacional de mujeres, niños y niñas; y la Ponencia sobre la erradicación de la violencia doméstica.
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas.
- Comisión Mixta para la Unión Europea. Se crearon tres subcomisiones:: la de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea, la de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea de 2004 sobre el futuro de la Unión Europea y la encargada del seguimiento de los procesos de ampliación de la Unión Europea.

Las Comisiones Mixtas constituidas en la VIII Legislatura (2004-2008) son:

- Comisión Mixta de control parlamentario de la Corporación RTVE y sus sociedades. En su seno se creó la subcomisión encargada de redactar la propuesta de mandato-marco a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de radio y televisión de titularidad estatal.
- Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades. Con la ponencia para el estudio de la prostitución en España.
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga. Con una Ponencia sobre los efectos nocivos de las drogas en las salud de los jóvenes.
- Comisión Mixta para la Unión Europea. Con la Ponencia sobre el futuro de la construcción política de Europa.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Las Comisiones Mixtas de la IX Legislatura (2008-2011) fueron:

- Comisión Mixta para el Estudio del Cambio Climático. Con una Ponencia de estudio para la elaboración del Informe de esta Comisión Mixta.
- Comisión Mixta de Control de la Corporación RTVE y sus Sociedades.

- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas. Con la Ponencia sobre Sistema de Tratamiento y Atención en Drogodependencia.
- Comisión Mixta para la Unión Europea. Se crearon varias Ponencias: sobre especificidades de Ceuta y Melilla y su situación ante la Unión Europea; sobre los efectos para las Cortes Generales del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007; sobre las regiones ultraperiféricas en la UE; sobre la revisión de las perspectivas financieras, la reforma del sistema de recursos propios y la reforma de las políticas de cohesión y agraria común.

Las Comisiones Mixtas de la X Legislatura (2011-2015) fueron:

- Comisión Mixta de Control de la Corporación RTVE y sus Sociedades.
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas.
- Comisión Mixta para la Unión Europea.

En la XI Legislatura (13 de enero a 3 de mayo de 2016) llegaron a constituirse la Comisiones Mixtas previstas legalmente:

- Comisión Mixta de Seguridad Nacional.
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Comisión Mixta para la Unión Europea.

En la XII Legislatura (19 de julio de 2017 inicio) se han constituido las Comisiones Mixtas previstas legalmente; además, el Pleno del Congreso de los Diputados y el Pleno

del Senado, en respectivas sesiones, aprobaron la creación de otras dos Comisiones Mixtas, la de RTVE y la del Problema de la Droga<sup>389</sup>:

- Comisión Mixta de Seguridad Nacional.
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Comisión Mixta para la Unión Europea.
- Comisión Mixta de Control parlamentario de la Corporación de RTVE y sus Sociedades.
- Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga.

El número de Comisiones Mixtas constituidas a lo largo de las diferentes legislatura y los trabajos desarrollados en su seno ponen de manifiesto la importancias de estos órganos propios de las Cortes Generales, que carecen de cobertura Reglamentaria más allá de los acuerdos adoptados por las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta respecto de su funcionamiento. La última Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado sobre composición de estas Comisiones Mixtas es de 27 y 28 de septiembre de 2016<sup>390</sup>. Esta Resolución regula los siguientes aspectos: número de miembros que la componen por Grupos parlamentarios, modo de dirimir los empates ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el conjunta de ambas Cámaras, su sede en la Cámara a la que pertenezca su Presidente y aplicación del Reglamento de la Cámara donde se encuentre la sede de la Comisión.

Estas Comisiones Mixtas, no previstas por la Constitución, nacen del acuerdo de las Cámaras, ninguno lo ha sido en sesión conjunta, y de lo previsto en disposiciones legales. Se crean Comisiones Mixtas, que deben constituirse cada legislatura, en las siguientes disposiciones legales:

---

<sup>389</sup> Creación de estas dos Comisiones Mixtas por los Plenos de las respectivas Cámaras: Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 4, de 5 de octubre de 2016.

<sup>390</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 5, de 6 de octubre de 2016.

- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo.<sup>391</sup>
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.
- Ley 17/2006, de 5 de junio, de Radio y Televisión de Titularidad Estatal.
- La Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, creada por la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.<sup>392</sup>

Las Comisiones Mixtas que no tiene origen en una ley son creadas por acuerdo de los Plenos de las Cámaras. Sirva como ejemplo la creación de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en la VIII Legislatura. El acuerdo del Pleno del Senado, de 26 de mayo de 2004, establece que se crea con carácter permanente durante la legislatura; también determina sus fines y remite a un acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado los criterios para la composición y funcionamiento de la misma.<sup>393</sup>

Para Arce Janáriz, la creación de estas Comisiones Mixtas debe examinarse con cierta cautela. Señala al respecto este autor:

“El aumento –en la creación de estas comisiones mixtas- debe verse con alguna cautela, tratándose de comisiones que no cumplen el cometido constitucional de resolver conflictos entre las cámaras. Ciertamente este tipo de comisión puede servir para dar al Senado una participación mayor y más efectiva en tareas de control del Ejecutivo, o, en general, en ámbitos en los que queda

---

<sup>391</sup> Modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo.

<sup>392</sup> En su Disposición Adicional Primera se establecía que “a los efectos de lo previsto en el artículo 6.1, y sin perjuicio de lo que disponga el Reglamento de las Cortes Generales, se constituirá una Comisión Mixta del Congreso y el Senado para conocer el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, y de la memoria anual sobre su desarrollo”. Esta Disposición Adicional ha sido derogada por la Ley 5/2000, de 16 de octubre, motivándolo en que la estructura del Ministerio de Ciencia y Tecnología hacía innecesaria la existencia de dicha Comisión Mixta.

<sup>393</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie A, núm. 3, de 27 de mayo de 2004.

normalmente relegado a un segundo plano, y puede evitar duplicidades innecesarias entre comisiones simétricas de ambas Cámaras. Pero no puede perderse de vista que constituyen para cada cámara y su sistema de comisiones una excepción al principio general de nuestro bicameralismo de funcionamiento separado del Congreso y el Senado. Urge una reglamentación general de este tipo de comisiones y creo que en ella debiera optarse por un régimen de creación que, poniendo fin a la situación actual, requiera para todas ellas, cuando de creación por resoluciones de ambas cámaras se hable, una legitimación cualificada sobre la ordinaria que ahora parece bastar”.<sup>394</sup>

Escribe Arce Janáriz que estas Comisiones Mixtas creadas por ley son órganos de las Cortes Generales “y la ley es la ley de las Cortes Generales, por lo que se impone a una de las Cámaras una decisión que sólo ella debiera, a diferencia de lo que ocurre con las Comisiones monocamerales, adoptar”. Pero aún así, a juicio de este autor, “subsiste la necesidad de que el reglamento parlamentario seleccione el procedimiento legislativo como procedimiento de creación”. Y por más que este procedimiento pueda considerarse implícito en la fórmula genérica del Reglamento del Congreso y de manera más explícita en el del Senado, este autor defiende que “el problema es que ni el Reglamento del Senado ni el del Congreso son las sedes adecuadas para una regla tal, que sólo en el Reglamento de las Cortes tendría cabida”.<sup>395</sup>

Con cobertura constitucional hemos analizado dos tipos de Comisiones Mixtas, las de naturaleza conciliadora (con los dos ejemplos referidos a tratados internacionales) y las de investigación (cuyo objeto fue el denominado proceso tóxico). El resto de las Comisiones Mixtas creadas en las Cortes a lo largo de las distintas legislaturas tienen su origen en una ley o en el acuerdo (no conjunto) de los Plenos de las Cámaras. No existe previsión expresa en la Constitución sobre la creación de este tipo de órganos conjuntos, pero tampoco prohibición al respecto.

---

<sup>394</sup> ARCE JANARIZ, A.: op. cit., pág. 277.

<sup>395</sup> ARCE JANARIZ, A.: ibídem, pág. 276.

Un ejemplo muy claro lo tenemos en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, creada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo.<sup>396</sup>

La Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, establecía en su artículo segundo, apartados dos y tres:

“Tanto en el Congreso como en el Senado se designará una Comisión encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar al Pleno en cuantas ocasiones sea necesario. Ambas Comisiones se reunirán conjuntamente cuando así lo acuerde el Presidente del Congreso, y en todo caso y bajo su presidencia, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría simple”.<sup>397</sup>

El legislador, lo son las propias Cortes, no tuvo muy claro qué órgano u órganos parlamentarios pretendía crear para establecer relaciones con el Defensor del Pueblo. El precepto decía “se designará una Comisión”, pero “tanto en el Congreso como en el Senado”. En este caso lo correcto habría sido establecer que *se designarán Comisiones encargadas*. Comisiones porque en el apartado tres de dicho artículo segundo se refiere a “ambas Comisiones”; por lo que siempre se estaba pensando en dos Comisiones, una en el Congreso y otra en el Senado y, además, porque en este apartado se establecían los supuestos en que las dos Comisiones “se reunirán conjuntamente”.

No fue el anterior razonamiento el que llevó al legislador a crear la Comisión Mixta en la modificación de la Ley Orgánica 3/1981, sino uno de índole más práctica. Así, mediante Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, se modifica la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a los efectos de constituir una Comisión Mixta

---

<sup>396</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 57, de 6 de marzo de 1992.

<sup>397</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 109, de 7 de mayo de 1981.



Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo. Es importante referir la justificación contenida en la Exposición de Motivos de esta Ley Orgánica:

“Si bien es cierto que, en determinadas ocasiones ambas Cámaras pueden, e incluso en algún supuesto deben, reunirse conjuntamente, el hecho de que el régimen de funcionamiento habitual sea con carácter independiente dificulta a menudo la relación entre las Cortes Generales como todo institucional, compuesta de dos Cámaras, con el Defensor del Pueblo, alto comisionado de las mismas.

En aras a corregir tal deficiencia, buscando establecer un cauce de relación más eficaz a la esencialísima Institución del Defensor del Pueblo, parece oportuno, y que toda vez que la normativa constitucional no lo impide, establecer una única Comisión en las Cortes Generales encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo. Comisión que estará integrada tanto por miembros del Congreso como por miembros del Senado”.

La Ley Orgánica crea la Comisión Mixta pero no establece qué órgano parlamentario debe constituir formalmente esta Comisión. Habría sido oportuna una reforma de los Reglamentos de ambas Cámaras, en ausencia de criterios generales contenidos en el *non nato* Reglamento de las Cortes Generales, o al menos en el del Congreso. Tal es así que la Ley Orgánica, en su Disposición Adicional, establece que “el Congreso y el Senado iniciarán los procedimientos oportunos para adaptar sus correspondientes Reglamentos a las previsiones de esta Ley”.

El Reglamento del Congreso, como hemos visto, no hace referencia expresa a las Comisiones Mixtas Congreso-Senado. Es más, su artículo 53, el único que hace alusión a Comisiones de carácter mixto o conjunto, se está refiriendo a las ya creadas en la propia Cámara: “La creación de Comisiones no Permanentes distintas de las reguladas en el artículo anterior –las de investigación– y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes...” Además, este precepto se refiere a Comisiones no Permanentes, aquellas que se crean para un trabajo concreto y se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura –artículo 51 del Reglamento del

Congreso– y la Ley Orgánica da permanencia a esta nueva Comisión encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo. Tampoco puede pertenecer a la categoría de Comisiones Permanentes de las previstas por el artículo 46, porque estas tienen competencias legislativas. En cualquier caso, si esta categoría de Comisiones Mixtas la encajáramos en el artículo 53 del Reglamento del Congreso, la competencia para su creación y organización correspondería a la Mesa del Congreso.

El Reglamento del Senado, en su artículo 57, sí contempla la creación de “Comisiones Mixtas del Congreso y el Senado” que se constituirán “en los casos previstos en la Constitución y en las leyes, o cuando así lo acuerden una u otra Cámara”. Tratándose de órganos de las Cortes Generales, el acuerdo de creación debería corresponder a las Cámaras en sesión conjunta y no, como establece el Reglamento del Senado, a una y otra Cámara. Pero es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe establecerlo en tal sentido. El precepto citado concluye atribuyendo a la Mesa, cuando no se resuelva otra cosa en el acuerdo o disposición que crea la Comisión Mixta, la competencia para fijar el número de miembros de estas Comisiones pertenecientes al Senado.

La casuística analizada y la importancia de estas Comisiones Mixtas en el trabajo parlamentario, abundan en la necesidad de contar con el Reglamento de las Cortes Generales. Ante el vacío existente se optó por acudir a los acuerdos de las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, una vez mediante la fórmula de la “Resolución” y otras mediante “normas”. Así, por ejemplo, para la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo se utiliza una Resolución de las Mesas.

Sin embargo el funcionamiento de la Comisión Mixta para el Tribunal de Cuentas se establece mediante la fórmula de *normas*: “Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas”. Inclusive contiene una Disposición Transitoria en la que se disponen determinados efectos “... a partir de la entrada en vigor de la presente norma”. Ya hemos defendido que no existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de estas disposiciones o acuerdos nacidos de las Mesas conjuntas; consideramos que, a pesar de la terminología utilizada, en ningún caso son equiparables a actos con

fuerza de ley y que la categoría normativa dada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales no es ejemplo comparable a esto.

En cualquier caso, en ausencia del Reglamento de las Cortes Generales, la práctica parlamentaria hasta la fecha ha sido la de resolver todo lo relativo a la composición, organización y funcionamiento de estas Comisiones Mixtas, en particular las creadas por una disposición legal, mediante acuerdos de las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta.

En el contexto descrito se aprueba la “Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992, reunidas en sesión conjunta, sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo”<sup>398</sup>. Esta Resolución fue modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta de 25 de mayo de 2000.<sup>399</sup>

Dicha Resolución, más que crear la Comisión Mixta, ya creada por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, reglamenta su funcionamiento: elección de su Mesa, convocatorias, procedimiento para efectuar la candidatura a Defensor del Pueblo, tramitación del Informe Anual, etc. Respecto a su composición la difiere al acuerdo que adopten las Mesas en sesión conjunta para cada legislatura<sup>400</sup>. En su Disposición Adicional se establece que la Comisión Mixta, “en lo no previsto por la presente Resolución se regirá por lo dispuesto en las normas que, a propuesta de la misma, aprueben las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta y, en su defecto, por el Reglamento de la Cámara en la que la Comisión tenga su sede”.

Otra de estas Comisiones Mixtas creada por mandato legal es la encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas. La Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establece que “en los términos

---

<sup>398</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 36, de 24 de abril de 1992.

<sup>399</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 3, de 26 de mayo de 2000.

<sup>400</sup> Resolución de la Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado de 31 de enero de 2012, que deroga la de 8 de abril de 1991.

que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales se constituirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a sus respectivos Plenos las medidas y normas oportunas”.<sup>401</sup>

Ante la ausencia del Reglamento de las Cortes Generales y la falta de previsión en los respectivos Reglamentos de las Cámaras, la Comisión Mixta es creada mediante las “Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas”<sup>402</sup> (modificadas por Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado, de 20 de febrero de 1989<sup>403</sup>). La denominación de “normas” sería posteriormente sustituida, para otras Comisiones Mixtas, por la de “resolución”. Este acuerdo de las Mesas establece la composición de la Comisión Mixta, su Mesa, sede y convocatoria de sesiones. En el artículo 5º, para lo no previsto, se remite a otro acuerdo conjunto de las Mesas de las Cámaras y en su defecto al Reglamento del Congreso de los Diputados. El carácter mixto de la Comisión y su mismo carácter institucional obligan a concluir que esta regulación no puede ser contenida en otra norma que el Reglamento de las Cortes Generales.<sup>404</sup>

---

<sup>401</sup> El legislador no puede ignorar en este momento la previsión constitucional de un Reglamento específico de las Cortes Generales precisamente para las sesiones conjuntas y en el que debieran tener cabida las Comisiones Mixtas; sin embargo, debemos entender, al menos en este ejemplo concreto, que la norma se está refiriendo, en una equívoca redacción, a los Reglamentos de cada una de las Cámaras puesto que lo que no existen son los “Reglamentos de las Cortes Generales”.

<sup>402</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Seri I, núm. 23, de 20 de abril de 1983.

<sup>403</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado I, núm. 285, de 1 de marzo de 1989.

<sup>404</sup> Cfr. FANLO LORAS, A.: “Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal Constitucional”, en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, Vol. II, pág. 995.

Una Comisión Mixta que nace en la Legislatura III y que ha tenido mucha actividad es la encargada de relaciones con la Unión Europea<sup>405</sup>. La disposición adicional segunda de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se desarrolla la Comisión Mixta para la Unión Europea establecía:

“La actual Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, regulada en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, y modificada por la Ley 18/1988, de 1 de julio, quedará transformada en la Comisión Mixta para la Unión Europea, con las competencias y facultades establecidas por esta Ley”<sup>406</sup>.

Mediante Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, se desarrolla lo dispuesto en la Ley 8/1994<sup>407</sup>. La Resolución cuenta con la siguiente motivación:

“En virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de la citada Ley, corresponde a las Mesas de ambas Cámaras adoptar las medidas precisas para poner en funcionamiento la nueva Comisión. Una vez comprobados dichos procedimientos y examinadas las propuestas formuladas por los Grupos Parlamentarios, las Mesas han resuelto convertir lo provisional en definitivo, aprobando en su reunión conjunta la siguiente Resolución”.

La Resolución será modificada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, para adaptar la Comisión Mixta a las previsiones del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 y a la Ley 24/2009, de 22 de diciembre<sup>408</sup>. La Ley 38/2010, de 20 de diciembre, modifica la Ley 8/1994 y refuerza las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta.<sup>409</sup>

---

<sup>405</sup> Véase la obra de RODRÍGUEZ MAGDALENO, R. I.: *La participación de las Cortes Generales en la Acción Exterior del Estado (1979-2011)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2015.

<sup>406</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 62 de 20 de mayo de 1994.

<sup>407</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995.

<sup>408</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 312, de 8 de junio de 2010.

Esta Comisión Mixta fue creada inicialmente para facilitar la incorporación rápida al Derecho español de las directivas en vigor en el momento del ingreso de España y tenía como principal objetivo facilitar el control parlamentario de la legislación del Gobierno producida a tal fin (vía legislación delegada). La trascendencia que ha ido adquiriendo la Comisión Mixta llevó a la ampliación de sus competencias, hasta esta última de 2010 en la que propio el legislador, en su Exposición de Motivos, pone de manifiesto que “la intensa actividad legislativa de las instituciones europeas hace extremadamente complejo el seguimiento de la actividad comunitaria”.

El Consejo de Estado, en su informe de 16 de febrero de 2006, pone de manifiesto que “la participación de las Cortes Generales en el seguimiento y control de los asuntos relacionados con la Unión Europea se ha institucionalizado a través de la Comisión Mixta”. Se evidencia en dicho informe que “la peculiaridad de esta Comisión, y probablemente también su carácter mixto, han llevado a que su regulación ni siquiera figure en los Reglamentos de las Cámaras, sino que se haya efectuado a través de una ley *ad hoc*”. Propone el Consejo de Estado que “el que la Constitución recogiera de modo expreso algún mecanismo de participación del Parlamento en el proceso de elaboración de las normas comunitarias contribuiría a dotar de ese deseable impulso político a las actuaciones de la Comisión Mixta (u otro órgano que cumpla funciones equivalentes), aunque los detalles deberían remitirse a normas infraconstitucionales (leyes o reglamentos de las Cámaras)”.<sup>410</sup>

En el apartado de otras Comisiones Mixtas no previstas expresamente en una ley tenemos la de control de RTVE.

Nos referimos a la Comisión Mixta de Control Parlamentario de RTVE y sus Sociedades. La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal, en

---

<sup>409</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 134 de 21 de diciembre de 2010.

<sup>410</sup> Sobre los antecedentes, composición y trabajos realizados por esta Comisión Mixta, con mayor profundidad, véase BUENO Y VICENTE, J. M.: *El control de las Cortes Generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del Derecho europeo: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea de 1986 a 2003*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2005, accesible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=17187>, págs. 171 y ss.

su artículo 39 no establece como tal la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado sino que determina que “las Cortes Generales ejercerán el control parlamentario sobre la actuación de la Corporación y sus sociedades”.

En virtud a dicho mandato, las Cámaras acordaron la creación de una Comisión Mixta. En este caso será el Pleno del Senado, en sesión de 20 de febrero de 2007 y la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 27 de febrero de 2007 (previa audiencia de la Junta de Portavoces) las que acordaron la creación de dicha Comisión Mixta.<sup>411</sup>

La Mesa del Congreso, en reunión de 27 de febrero de 2007, y con carácter complementario a la creación de la Comisión Mixta, acordó dar por extinguida la Comisión de Control Parlamentario de RTVE del Congreso de los Diputados<sup>412</sup>. Para dotar de contenido a esta Comisión Mixta se aprobó la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de febrero de 2007, sobre la regulación del control parlamentario ejercido por la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades y que ha sido modificada por Resolución de 20 de marzo de 2012 y por Resolución de 17 de febrero de 2016<sup>413</sup>. La disposición adicional segunda de la citada Resolución de 27 de febrero de 2007 establece que en el plazo de cuatro meses desde su entrada en vigor las Mesas de ambas Cámaras deberán regular el ejercicio de las competencias de la Comisión Mixta respecto de las funciones que la citada Ley 17/2006 atribuye a las Cortes Generales.

La Resolución de las Mesas, en sesión conjunta, de 12 de noviembre de 2007 dio cumplimiento a dicha disposición<sup>414</sup>. Además, como aparece en su expositivo, “aún tratándose de funciones atribuidas al Pleno de cada Cámara o incluso, exclusivamente al de

---

<sup>411</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 348, de 1 de marzo de 2007.

<sup>412</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 514, de 1 de marzo de 2007.

<sup>413</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 348, de 1 de marzo de 2007.

<sup>414</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 451, de 13 de noviembre de 2007.

una de ellas, el carácter novedoso de la regulación, aconseja incluir en la presente norma alguna referencia al procedimiento de elección, por las Cortes Generales, y de cese, por el Congreso de los Diputados, de los miembros del Consejo de Administración de RTVE, sin perjuicio de que posteriormente se decida incorporar dicha materia en los Reglamentos de las Cámaras”.

En cuanto a su funcionamiento, la referida Resolución de 17 de febrero de 2016, establece el número máximo de preguntas a incluir en el orden del día (veinticinco) y la distribución de las mismas entre los distintos grupos parlamentarios (atendiendo a su composición).

Mientras las Comisiones Mixtas previstas por la Constitución tienen una finalidad concreta, o las Mixtas de investigación un objeto previamente fijado por los Plenos, el resto de las Comisiones Mixtas pueden, además de las funciones al inicio referidas, controlar o impulsar al Gobierno. Refiriéndonos a la XII Legislatura de las Cortes, encontramos ejemplos en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de proposiciones no de ley o mociones. Estas iniciativas son presentadas por los Grupos parlamentarios ante la Mesa de la Cámara a la que pertenecen. La Mesa de la Cámara en la que se presenta la iniciativa la califica y la remite a la Comisión Mixta correspondiente para su debate y votación. Encontramos ejemplos en los que la iniciativa propone que “el Congreso de los Diputados inste a la Corporación de Radio Televisión a ...” o que “la Comisión inste al Gobierno a ...”. Pues bien, tratándose de una sesión conjunta, la iniciativa debería ser calificada por las Mesas en sesión conjunta o como proponemos, por la Mesa de las Cortes. La propuesta, acuerdo o moción, de aprobarse, debe serlo de las Cortes Generales, de manera que sean las propias Cortes, mediante lo que significa una sesión conjunta de Comisión Mixta, las que impulsen tal o cual actuación política.<sup>415</sup>

---

<sup>415</sup> Algunos ejemplos de los que decimos. Proposición no de ley del Grupo parlamentario de Esquerra Republicana en el Congreso de los Diputados: presenta la iniciativa ante la Mesa del Congreso para su tramitación en la Comisión Mixta para la Unión Europea; la Mesa la califica, la admite a trámite y la remite a dicha Comisión; la iniciativa solicita que el Congreso de los Diputados inste al Gobierno español a ... Moción del Grupo Mixto del Senado: presenta la iniciativa ante la Mesa del Senado para su tramitación ante la Comisión Mixta de Control parlamentario de la Corporación de RTVE y sus Sociedades; la Mesa la califica, la admite a trámite y la remite a dicha Comisión; la iniciativa solicita que la Comisión inste al



### 4.3. El Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

El personal de las Cortes ha venido rigiéndose formalmente por largo tiempo por el Reglamento de las Dependencias del Congreso de los Diputados de 23 de junio de 1855. Era un texto que no definía apenas el contenido de la relación estatutaria de los funcionarios del órgano legislativo, sino que más bien establecía una relación de funciones o tareas concretas de cada cargo o grupo de funcionarios. Ello dio lugar a una aplicación subsidiaria de la normativa de funcionarios civiles del Estado vigente en cada momento histórico, completada o modificada por diversos acuerdos de las Mesas de las Cámaras o de la Comisión de Gobierno Interior en su caso. La Ley de 5 de enero de 1943, por la que se aprueba el Reglamento provisional de las Cortes Españolas establecía en su Disposición Adicional Segunda que “el personal de las Cortes será el que integraba las plantillas de los extinguidos Cuerpos Colegisladores”.<sup>416</sup>

El Estatuto del Personal de las Cortes Generales está previsto en el artículo 72.1 de la Constitución. Del mandato constitucional se infiere la existencia de un Estatuto o disposición que regule todo lo relativo al ámbito administrativo del personal de las Cortes Generales. Este Estatuto debe comprender a todo el personal de las Cortes Generales, que es común al Congreso de los Diputados y el Senado, aunque su adscripción a una u otra Cámara esté bien diferenciada. El último elemento definitorio de la disposición es su aprobación; corresponde a las Cámaras de común acuerdo.

Más allá de esta previsión –“las Cámaras de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”–, nada establece la Constitución española sobre la naturaleza jurídica del Estatuto como fuente del Derecho, ni a qué órgano de las Cámaras le corresponde aprobar la disposición.

---

Gobierno a ...”. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, núm. 2, de 14 de septiembre de 2016.

<sup>416</sup> Véase SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales ...”, op. cit. pág. 12.

Dos cuestiones a resaltar: la primera, que estamos ante otra manifestación de la autonomía de las Cámaras y segunda, que dicha autonomía no se atribuye a cada Cámara, sino que las dos, poniéndose de acuerdo, deben aprobar el Estatuto de un personal que es común a ellas. De ahí que reciba la denominación de “Estatuto del Personal de las Cortes Generales”. Y recibe esta denominación por el tránsito de las Cortes orgánicas del régimen anterior a unas Cortes bicamerales que asumían todo aquél personal.

Para Recorder de Casso “el Estatuto debe ser elaborado por las Cámaras de común acuerdo, a tal efecto debe inventarse algún mecanismo que debería figurar en el Reglamento de las Cortes Generales (...). Hasta el presente viene funcionando una institución que no ha sido establecida en los Reglamentos, sino que ha nacido de una práctica que ha pasado a ser costumbre parlamentaria: nos referimos a la Mesa conjunta, a la que llevan todos aquellos asuntos de interés común, como los de personal y las relaciones con instituciones de ámbito supranacional.”<sup>417</sup>

Tratándose de una disposición cuya aprobación corresponde a las Cámaras “de común acuerdo”, cabe preguntarse en este punto si tanto la naturaleza, ámbito, procedimiento de aprobación y en consecuencia órganos parlamentarios competentes para adoptar la decisión, deben estar previamente previstos en el Reglamento de las Cortes Generales. Parece coherente entender que sí, porque uno de los requisitos es el común acuerdo de las Cámaras. “Común acuerdo” de las Cámaras y mayoría absoluta de las Cámaras tiene como diferencia sustancial, en cuanto al procedimiento de aprobación, que en el primer caso permite entender que debe ser en una sesión conjunta y en el segundo – reservado a la aprobación del Reglamento de las Cortes– cada Cámara debe adoptar su decisión. El texto resultante, en un caso y en el otro, es idéntico, ya sea porque aprueben las Cámaras un único texto en una votación conjunta o en dos votaciones diferentes con el mismo acuerdo.

No hay dudas en la doctrina sobre el rango normativo del Reglamento de las Cortes Generales y en que debe ser aprobado por el Pleno de cada Cámara por mayoría absoluta.

---

<sup>417</sup> RECORDER DE CASSO, E.: op. cit., pág. 1105.

Sin embargo, esta misma claridad interpretativa no se ha dado en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales para el que la Constitución española también exige un acuerdo de las Cámaras y en consecuencia, dado su rango normativo, de sus Plenos, ni siquiera de una Comisión Mixta paritaria legislativa. Esta cuestión podría haber sido resuelta por el Reglamento de las Cortes Generales, pero el Estatuto del Personal se aprobó el 23 de junio de 1983 y el Reglamento aún no lo ha sido.

Serán las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado las que en sesión conjunta den cumplimiento al mandato constitucional y aprueben el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Ya hemos visto que la Constitución no atribuye a un órgano concreto la aprobación de esta disposición. Tampoco lo hicieron los Reglamentos del Congreso o del Senado más allá de atribuir las competencias en materia de personal a sus respectivas Mesas, ni siquiera se planteó dictar una resolución interpretativa o supletoria de lo que, en ausencia del Reglamento de las Cortes Generales, podía haberse considerado una laguna; ni siquiera se era consciente de la naturaleza jurídica de la disposición y su posición en la pirámide normativa. La doctrina, comprobaremos, ya apuntó a su rango legal y en consecuencia no pocos autores censuraron la competencia de unos órganos carentes de competencias legislativas. El hecho es que, en virtud del mandato constitucional, el Estatuto del Personal lo aprobaron las Mesas. Con posterioridad, consecuencia de una modificación y una impugnación ante la jurisdicción ordinaria, el asunto, por vía del recurso de amparo, llegaría al Tribunal Constitucional que dotaría a la disposición de acto con fuerza de ley, como si del propio Reglamento parlamentario se tratara, que, como hemos de recordar, está incluido en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

De forma somera, pero muy aclaratoria de la nota introductoria que hemos hecho, la Exposición de Motivos del Estatuto de Personal de las Cortes Generales intenta justificar la razón de que fueran las Mesas de las Cámaras las que asumieran la competencia de la

decisión conjunta necesaria para la aprobación de esta disposición<sup>418</sup>. En lo que ahora nos interesa, debemos destacar la siguiente justificación dada:

“La Constitución española, en su artículo 72.1, consagra en plenitud la autonomía institucional de las Cámaras mediante el reconocimiento de éstas: *establecen sus propios Reglamentos, y de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.*

La singularidad del régimen de quienes prestan servicios al Parlamento, consagrada en la Historia y amparada en dicho precepto constitucional, responde a la especial naturaleza del trabajo parlamentario y es, por ello, garantía de su mejor desempeño y de la necesaria cualificación de quienes son destinatarios del Estatuto.

La dualidad de Cámaras, si bien es rasgo constitutivo de las Cortes Generales, no afecta a la unidad del Estatuto de su Personal, al que remiten, como norma reguladora de los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso de los Diputados y del Senado, los respectivos Reglamentos.

Atendiendo a todo ello, las Mesas de las Cámaras, como órganos rectores competentes para el establecimiento del régimen parlamentario interno, aprobaron, en reunión conjunta celebrada el día 23 de junio de 1983, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (Boletín Oficial del Estado de 29 de junio), posteriormente modificado por los acuerdos conjuntos de ambas Mesas de 7 de febrero (...).”

Por acuerdo de 26 de junio de 1989, las Mesas aprobaron un nuevo texto completo para incorporar las anteriores modificaciones (...). El Estatuto del Personal se ha modificado por acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en un total de nueve ocasiones. En concreto, en sus reuniones conjuntas de 17 de enero de 1991, (...). Este conjunto de modificaciones

---

<sup>418</sup> Acuerdo de 27 de marzo de 2006, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por el que se aprueba el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie B. VIII Legislatura, núm. 73, 31 de marzo de 2006.

son un reflejo de la necesidad de actualizar periódicamente un Estatuto que, en términos generales, puede mantener su estructura para seguir regulando conforme a sus principios originales el régimen jurídico del personal al servicio de las Cortes Generales. Sin embargo, se hace preciso acometer en el momento presente una reforma en profundidad que permita encontrar un equilibrio entre las necesidades y retos que afrontan las Cortes Generales como institución constitucional en permanente evolución, de manera que se consiga incrementar su eficacia y satisfacer con plenitud las exigencias de un Parlamento contemporáneo (...).

Por todo lo anterior, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 72.1 de la Constitución, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta del día 27 de marzo de 2006, han aprobado el siguiente: (...).<sup>419</sup>

El Estatuto del Personal es consecuencia de la tradicional potestad autoorganizativa de las Cortes respecto de sus funcionarios. Los constituyentes, a la hora de redactar el artículo 72.1 de la Constitución fueron conscientes de que el personal de las Cortes orgánicas habría de ser el que prestara servicio a las bicamerales que nacieron de la Ley para la Reforma Política y de las que posteriormente quedarían constitucionalmente constituidas.

Esta disposición, nacida de un acuerdo de las Mesas en sesión conjunta, tiene actualmente una naturaleza jurídica más próxima a una ley ordinaria que a una disposición reglamentaria de carácter general. Ello es consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, de 8 de julio, que le ha dado esta calificación no sin algunas contradicciones.

Para Santaolalla López, que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales haya establecido, con acierto, que los actos dictados en su aplicación están sujetos a su posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa y su aprobación conjunta por las dos Cámaras “lo colocan en un plano parecido al de las normas legales o con rango de

---

<sup>419</sup> Modificado por acuerdos de las Mesas en sesión conjunta de 16 de septiembre de 2008 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie B, núm. 27, de 10 de octubre de 2008) y 21 de septiembre de 2009 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie B, núm. 77, de 8 de octubre de 2009).

ley”. Considera este autor, que al Estatuto le siguen faltando las notas definitorias de las normas con rango de ley “como son la capacidad para reformar lo establecido por cualquier norma legal y la aptitud para ser también afectado por otras disposiciones posteriores de este rango”. Y continúa:

“Ni el Estatuto del Personal de las Cortes Generales puede afectar a cuestiones que no sean las del propio funcionamiento del poder legislativo, ni las leyes generales pueden alterar lo regulado por él dentro de su ámbito. Tampoco es susceptible de desarrollo por disposiciones reglamentarias del Gobierno, ni cabe la iniciativa de este último para su reforma, ni siquiera su regulación por Decreto ley o legislación delegada. En definitiva, faltan muchos de los elementos característicos de las disposiciones con rango de ley, por lo que su calificación en este sentido sólo podría hacerse con un alcance muy relativo; con conciencia de que la tipificación como norma legal o con fuerza de ley se está utilizando en un sentido impropio”<sup>420</sup>.

Es importante resaltar, para las conclusiones de este trabajo, la posición crítica de Santaolalla López respecto de la decisión de las Mesas en sesión conjunta con la aprobación del Estatuto del Personal:

“Presentar al Estatuto del Personal de las Cortes Generales como una disposición legal, sin más especificaciones, no deja de ser chocante en una norma que en la práctica ni siquiera ha sido aprobada por las Cámaras sino por las Mesas del Congreso y Senado en reunión conjunta y sin publicidad. Precisamente por esta circunstancia entendemos que la solución más razonable habría sido calificar el Estatuto del Personal como una norma formalmente reglamentaria, con la peculiaridad de proceder de las Cortes Generales, que representaría un Reglamento independiente al no estar sometido a ninguna ley, pero que podría ser controlado por la jurisdicción contencioso-administrativa en lo relativo a su respeto a la Constitución, como es la regla en este tipo de Reglamentos administrativos. Lo cual concuerda con la referencia del artículo 58.1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial

---

<sup>420</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario* ..., op. cit., pág. 57.

a los recursos contenciosos-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado”.<sup>421</sup>

Coincidimos con este autor en que es del todo insuficiente un acuerdo de las Mesas en sesión conjunta para dotar al Estatuto de Personal de las Cortes Generales de la condición de acto con fuerza de ley. La doctrina se ha centrado, no en el hecho de la *sesión conjunta*, objeto de este trabajo, sino en las consecuencias de la STC 139/1988, especialmente a los efectos de trasladar esta doctrina constitucional a los Estatutos del personal de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, la gran mayoría de ellos, aprobados inicialmente por acuerdos de sus respectivas Mesas. Bien es cierto que en el ámbito parlamentario de las Comunidades Autónomas sus Reglamentos han ido haciendo la previsión de que estas disposiciones, bien por las Comisiones con competencias legislativas o por el Pleno, se deberían aprobar por ley; una ley con sus particularidades tanto en el procedimiento –la mayoría a propuesta de las Mesas o de una Comisión de régimen interior- como por el contenido en cuanto a la potestad de autoorganización parlamentaria.<sup>422</sup>

Pese a la sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, que dota de fuerza normativa al Estatuto del Personal de las Cortes Generales, el tiempo transcurrido, las modificaciones efectuadas a esta disposición, la aprobación de un nuevo marco jurídico básico para los funcionarios, como es el Estatuto Básico del Empleado Público, sigue sin plantearse una iniciativa que consolide mediante Ley esta disposición. Parece obviarse la afirmación del Estatuto sobre los “retos que afrontan las Cortes Generales como institución constitucional en permanente evolución”. La norma básica del personal de las Cortes debe

---

<sup>421</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *ibidem*, pág. 58.

<sup>422</sup> También existen ejemplos de Parlamentos cuyo personal se rige por las normas genéricas en materia de función pública de su Comunidad Autónoma.

ser aprobada por Ley, a propuesta de las Mesas, y en sesión conjunta de los Plenos o en una Comisión Mixta paritaria con competencias legislativas.<sup>423</sup>

El Estatuto del Personal de la Cortes Generales es la excepción al criterio establecido de que la Constitución española no prevé sesiones conjuntas de naturaleza legislativa. Tratándose de un acto con fuerza de ley, impugnabile sólo ante el Tribunal Constitucional, más próximo a una ley ordinaria que a una disposición reglamentaria de carácter general, la conclusión debe ser que corresponde a las Cámaras, reunidas conjuntamente en sesión plenaria su aprobación.

En contra de esta tesis no se puede argumentar que las decisiones conjuntas del Pleno están expresa y únicamente previstas por la Constitución para funciones no legislativas de las contenidas en el artículo 74.1 en relación con la Corona. El artículo 74.1 lo que hace es dejar fuera de las sesiones conjuntas las disposiciones legales que deben aprobar las Cortes Generales, por el procedimiento legislativo ordinario, relativas a la Corona; en concreto la ley orgánica prevista para los supuestos contemplados por el artículo 57.5. Tampoco se puede esgrimir el argumento de que el Reglamento de las Cortes Generales, función legislativa de las Cámaras, tampoco se aprueba en sesión conjunta, porque aquí sí que es preciso el mandato constitucional al exigir una mayoría absoluta del Congreso y otra del Senado respecto de un mismo texto, diferenciándolo del procedimiento legislativo común. No ocurre lo mismo con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, disposición reconocida por el Tribunal Constitucional en cuanto a su naturaleza jurídica, pues la Constitución sí atribuye a las Cámaras, de común acuerdo, su aprobación; y en consecuencia, si se trata de una disposición con fuerza de ley, verdaderamente las Mesas en sesión conjunta carecerían de competencia legislativa.

La posición defendida la corrobora Martínez López-Muñiz al entender que “a pesar del punto de partida irreprochable de la sentencia sus conclusiones sobre el caso planteado ante la Sala van a ser, a nuestro juicio, equivocadas”. En modo alguno –concluye este

---

<sup>423</sup> Inicialmente la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y actualmente el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE nº 261 de 31 de octubre de 2005).



autor- parece que las Mesas “puedan ejercer funciones que constitucionalmente corresponden a las Cámaras: no son órganos de la función legislativa en sentido estricto, sino órganos de gobierno de los órganos legislativos, que es cosa bien diversa”.<sup>424</sup>

Martínez López-Muñiz, con motivo de las I Jornadas de Derecho Parlamentario celebradas en el Congreso de los Diputados en 1984 defendió la “naturaleza indudablemente legislativa” del Estatuto del Personal de las Cortes Generales según la Constitución de 1978, al entender que “existía una auténtica reserva legal en esa materia y la manifiesta incompetencia que suponía su aprobación por las Mesas de las Cámaras, que carecen de la condición de órganos de expresión de la voluntad legislativa del Estado”.

En definitiva, los Reglamentos otorgan a las Cámaras competencias propias del funcionamiento de los órganos legislativos y aquellas relativas al gobierno interior, de carácter administrativo<sup>425</sup>. Competencias circunscritas a ese ámbito, pero no al normativo. Sin embargo, las conclusiones fueron otras y de hecho, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales no suscita hoy más controversias que las doctrinales.

Las conclusiones del Tribunal Supremo en la sentencia de 20 de enero de 1987 relativa al recurso contra el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, antecedente de la posterior sentencia del Tribunal Constitucional, fueron las siguientes:

“No es una disposición con categoría inferior a la ley, sino manifestación, insistimos una vez más, de su genérico poder de autoorganización (de ambas Cámaras) y que no se puede identificar con un Reglamento propiamente dicho, sino, más bien, se trata de una auténtica ley, en la medida que tales normas reglamentarias proceden de los órganos legislativos y enlazan directamente con la norma constitucional –artículo 72.2-, de lo que se infiere, como conclusión, que son normas primarias”.

---

<sup>424</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Dos sentencias de interés para el concepto de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril 1998, pág. 231.

<sup>425</sup> Véase DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>.: “La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias”, en *Cuadernos Sudia Albornotiana*, Zaragoza, 1985, págs. 123 y ss.

El Tribunal Supremo, en definitiva, afirmó que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es o tiene que ser una norma con fuerza o rango de ley. Esta posición será posteriormente matizada, como veremos, por el Tribunal Constitucional, al establecer su equivalencia a un acto con fuerza de ley. En consecuencia no podía ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta conclusión sería errónea desde el momento que, si la disposición debía tener dicha categoría, no podía tenerla en razón del órgano que la había aprobado; pero esta cuestión no se tuvo en cuenta.

Contra la sentencia de inadmisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se promovió recurso de amparo. Entre las alegaciones de los recurrentes están los argumentos ya expuestos sobre la incompetencia de las Mesas para dictar actos con fuerza de ley:

“En consecuencia, bajo ningún concepto puede sostenerse que el Acuerdo de las Mesas recurrido es Ley o se asimila a ella, pudiéndose afirmar, antes bien, que se trata de una resolución o de una disposición en todo caso inferior o distinta a la Ley y, como tal, enjuiciable primero en vía contencioso-administrativa y después en vía de amparo”.<sup>426</sup>

La conclusión a la que llegó el Ministerio Fiscal en el recurso de amparo fue muy similar a la de los recurrentes:

“Es que, con independencia de la competencia o no del órgano del que emanó el Estatuto del Personal de las Cortes, tal disposición no se enmarca dentro del ámbito de los Reglamentos de las Cámaras de los que es posible predicar su carácter y valor de ley, por lo que discrepa de las posición mantenida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada, sin que –añade– sea aceptable la extrapolación que dicha Sentencia hace del Auto 296/1985<sup>427</sup>, dictado por el Tribunal Constitucional”.<sup>428</sup>

---

<sup>426</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, de 8 de julio, Antecedentes de Hecho nº 2 E.

<sup>427</sup> Este auto, de fecha 8 de mayo de 1985, constituye la primera aproximación del Tribunal Constitucional a esta materia y se dicta respecto del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra; el Alto Tribunal plantea la hipótesis de que puede entenderse dicho Estatuto como una norma con valor de ley

El Letrado de las Cortes desarrolla su oposición al recurso de amparo “partiendo del artículo 72.1 de la Constitución y de la reserva material que a favor de dicho Estatuto allí se consagra, estableciéndose una excepción a la regla general del artículo 103.3 de la misma norma fundamental, para añadir, seguidamente, que ese Estatuto, al igual que los Reglamentos de las Cámaras, se incardina, por tanto, directamente a la Constitución, radicando la diferencia entre uno y otros únicamente en su contenido, que en el caso del Estatuto se refiere al régimen jurídico del personal de las Cortes Generales y en el de los Reglamentos a la organización y funcionamiento de las Cámaras”.<sup>429</sup>

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia que analizamos, con la constatación de lo previsto por el artículo 72.1 de la Constitución, considera al Estatuto del Personal de las Cortes Generales no equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución. Previamente, el Alto Tribunal, después de explicar en el último párrafo del fundamento jurídico 2º que nada impide concebir el Estatuto del Personal como norma con valor y rango de ley, pone el acento en que el hecho de que el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no lo mencione expresamente entre las normas susceptibles de ser impugnadas a través de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad, optará por subsumir la disposición en la fórmula genérica contenida en el la letra b) del mencionado artículo, es decir, entre los “actos del Estado con fuerza de ley”. Considera el Tribunal que habría sido una “interpretación muy forzada” incluirlo en el apartado d) del artículo 27.2, es decir, entre los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales. Si la naturaleza jurídica del Estatuto del Personal de las Cortes Generales hubiera estado clara desde un principio no habría existido impedimento para que el legislador lo hubiera incluido, junto a dichos Reglamentos, entre las normas estatales susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional.

---

aunque emanada de la Mesa del Parlamento de Navarra, sin llegar a pronunciarse de forma concluyente sobre la cuestión al quedarse en la cuestión de que al acto le faltaba firmeza para su impugnación.

<sup>428</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, de 8 de julio, Antecedentes de Hecho nº 5.

<sup>429</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, de 8 de julio, Antecedentes de Hecho nº 6.

Para el Tribunal Constitucional es suficiente que el Estatuto del Personal emanara del Poder legislativo para que se tratara de una norma, de acuerdo con la reserva constitucional establecida que goza de fuerza de ley. No tiene para nada en cuenta que la disposición emana de las Mesas que a su vez carecen de competencias legislativas.

En definitiva, en lo que aquí interesa, y que ha legitimado a esta disposición hasta la fecha, es el criterio reiterado del TC en esta sentencia en el siguiente sentido:

“Baste con retener que la Constitución, en su artículo 72.1, establece vía reserva formal y material a favor del *Estatuto del Personal de las Cortes Generales*, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primario- que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma el ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por las Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo”.

La Sentencia es coherente con una doctrina que, como hemos visto, ya defendía la fuerza de ley de esta norma a la fecha de su aprobación.

Ramón Punset defendió la condición de norma del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, como norma primaria, directamente incardinada en la Constitución controlable sólo a través del recurso de inconstitucionalidad<sup>430</sup>. Muy posteriormente, Matía Portilla, en un completo estudio sobre esta norma, es taxativo al afirmar que comparte,

---

<sup>430</sup> Véase PUNSET, R.: *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 101 y ss.

tanto en su fundamentación como en sus conclusiones la doctrina que sobre el valor y rango normativo del Estatuto del Personal de las Cortes estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 139/1988 que no ha sufrido variación alguna hasta la fecha.<sup>431</sup>

Tal es la consolidación de esta doctrina que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 4, referido al personal con legislación específica propia establece que “las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: personal funcionarios de las Cortes Generales”.

En este punto es importante volver a la parquedad del artículo 72.1 de la Constitución que se limita a señalar que las Cortes deben elaborar y aprobar, *de común acuerdo*, el Estatuto del Personal a su servicio. Conocida la naturaleza jurídica legal de esta disposición, su relación con la ley formal no lo es en virtud del principio de competencia sino del de procedimiento.<sup>432</sup>

Defiende Matía Portilla que “la competencia para elaborar y aprobar las leyes formales y el Estatuto del Personal están atribuidas, en ambos casos, a un mismo órgano: las Cortes Generales; y que el Estatuto del Personal no se diferencia, por tanto, de la ley formal porque su aprobación se haya atribuido a un sujeto distinto; lo que distingue a estas dos fuentes del derecho es el distinto procedimiento establecido para su elaboración y aprobación”. Concluye este autor:

“Si el procedimiento legislativo consagra la supremacía normativa incontestable del Congreso de los Diputados sobre el Senado a la hora de fijar el texto definitivo de las leyes, en el caso del Estatuto del Personal la utilización por la

---

<sup>431</sup> MATÍA PORTILLA, E.: “El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho”, en el *Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts de Valencia, núm. 22, 2009, pág. 185.

<sup>432</sup> Véase la distinción entre los principios de competencia y procedimiento en SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 314 y ss.

Constitución de la expresión *de común acuerdo* nos obliga a concluir que en la aprobación de esta singular fuente de derecho las competencias normativas del Congreso y del Senado se encuentran absolutamente equiparadas, de modo que para el establecimiento de ese Estatuto será necesario la plena concurrencia de voluntades de ambas Cámaras.”<sup>433</sup>

Completa el anterior razonamiento Martínez López-Muñiz al afirmar que “la diferencia entre el Estatuto del Personal y las leyes estará –por lo que al *común acuerdo* se refiere– en que no será de aplicación el apartado 2 del artículo 90 de la Constitución, que permite al Congreso imponer unilateralmente su voluntad al Senado dentro de ciertas condiciones: aquí ha de llegarse necesariamente a una voluntad conciliada sobre el contenido de la norma por parte de ambas Cámaras”.<sup>434</sup>

A nuestro juicio, todas estas motivaciones vienen a reforzar la Sentencia del Tribunal Constitucional y el hecho de que el Estatuto del Personal tenga fuerza de ley. Coincidimos en que la naturaleza de esta disposición, por el ámbito de materias que regula y la importancia que tiene para garantizar la autonomía e independencia de las Cámaras, deba tener fuerza de ley. Si este extremo puede o debe ser indiscutible (sí lo debe ser y debería, a nuestro juicio, haber generado otro debate más controvertido), su aprobación, que corresponde a las Cortes, debería haberla efectuado un órgano de las mismas con potestad legislativa. Pero nunca con el procedimiento legislativo ordinario, porque ello podría suponer la prevalencia del Congreso frente al Senado cuando en realidad la Constitución está exigiendo un acuerdo “común” de las Cámaras.

Es importante la cuestión que abordamos al entender que el Estatuto del Personal no puede quedar fuera del Reglamento de las Cortes Generales porque se trata de una decisión conjunta de las Cámaras. Cuestión bien distinta es que dicho Reglamento tuviera (que entendemos no la tiene) capacidad para atribuir la función de dictar normas con fuerza de ley a las Mesas en sesión conjunta para este o eventualmente otros supuestos. No

---

<sup>433</sup> MATÍA PORTILLA, E.: “El Estatuto del Personal . . . , op. cit., pág. 185.

<sup>434</sup> Véase MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: reserva legal y Administración parlamentaria”, en la obra colectiva, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Volumen II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 681.

creemos deba hacerlo, básicamente por dos motivos: por las funciones de gobierno interior que son propias de las Mesas parlamentarias, y por lo que expresamente prevé la Constitución en el artículo 75.1 al determinar que las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones, a las que atribuye expresamente la potestad legislativa.<sup>435</sup>

Sorprende que en todo este tiempo no haya surgido un posicionamiento más crítico en contra del valor de ley del acuerdo de la Mesas en sesión conjunta o que ni siquiera se haya evidenciado, a favor de dicho argumento, la ausencia del Reglamento de la Cortes Generales y la conveniencia de que con el mismo se clarificara el procedimiento y el órgano competente. Es crítico Martínez Muñiz sobre la naturaleza jurídica de la disposición: “El Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta, en cuanto dictado por unos órganos parlamentarios que sólo poseen competencias normativas en su condición de órganos superiores de la Administración parlamentaria, es una norma meramente administrativa, privada de valor y de la fuerza que, en principio, sólo poseen las normas dictadas o aprobadas por los únicos órganos titulares de la potestad legislativa, las Cámaras de las Cortes Generales, en Pleno, o a través de las correspondientes Comisiones Legislativas”<sup>436</sup>. Dudamos que el Tribunal Constitucional, si tuviera ocasión de revisar la sentencia de 1988, mantuviera la misma doctrina o que de mantenerla no evidenciara lo que hemos puesto de manifiesto<sup>437</sup>. La cuestión de inconstitucionalidad o el recurso de

---

<sup>435</sup> Véase TORRES MURO, I.: “*Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 154 y ss.

<sup>436</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: “Consideraciones sobre el Estatuto de Personal ...”, op. cit., pág. 682,

<sup>437</sup> Tenemos un ejemplo en las normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario. En un principio, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/1988, de 20 de junio, les confirió rango de ley. Posteriormente, en la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, abandonó esta doctrina al afirmar que las normas supletorias del Reglamento no se equiparan a éste, ni comparten su mismo rango. Véase MATÍA PORTILLA, E.: “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario”, en *el Anuario de Derecho Parlamentario*, Cortes. De Valencia, núm. 7, 1999, pág. 179 y ss.

amparo han sido una vía para la revisión por el Tribunal Constitucional de la constitucionalidad del Estatuto del Personal de la Cortes Generales.<sup>438</sup>

Dos cuestiones más deben resaltarse de esta disposición, importantes a la hora de formular cualquier propuesta en torno al Reglamento de las Cortes Generales. Si el Estatuto del Personal se ha instituido para garantizar la autonomía e independencia de las Cámaras, es fácil concluir que, en relación con el mismo no cabrá el ejercicio de iniciativa normativa por ningún sujeto ajeno a las propias Cámaras. En consecuencia, no sería admisible el ejercicio de las iniciativas gubernamentales, popular o de las Comunidades Autónomas (previstas con carácter general en el artículo 87 de la Constitución). Por las mismas razones, la propuesta de Estatuto del Personal no habría de ser remitida al Gobierno y éste no tendría la facultad de manifestar su criterio sobre las mismas, no podría ejercer sobre ellas el derecho de veto por supuesto aumento de los créditos presupuestarios (artículo 134.6 de la Constitución).<sup>439</sup>

La otra cuestión es si el Estatuto del Personal puede asimilarse al Reglamento parlamentario. Si atendemos al ámbito competencial en el que despliegan su eficacia no serían equiparables porque el primer despliega sus efectos *ad extra* del Parlamento y el segundo *ad intra*. Además, los actos o acuerdos que emanen del Estatuto del Personal relativos a los funcionarios a los que afectan, serán objeto de fiscalización por la jurisdicción ordinaria, mientras que los que derivan del Reglamento serán controlados por el Tribunal Constitucional. Si atendiéramos a una categoría única de Reglamento parlamentario, deberíamos diferenciar entre los que regulan cuestiones de naturaleza administrativa y en esta categoría estaría el Estatuto del Personal y aquellos, de naturaleza funcional, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras para dar

---

<sup>438</sup> Así, como vía de impugnación indirecta o incidental, lo ha admitido expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio.

<sup>439</sup> Véase MATÍA PORTILLA, E.: “El Estatuto del Personal ...” op. cit., pág. 186. Este autor defiende incluso que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no precisa para su perfeccionamiento de la sanción y promulgación real exigidas para las leyes del Estado por el artículo 91 de la Constitución. No ocurre lo mismo con la publicación que –a su juicio– sí le es de aplicación la exigencia de su publicación en el Boletín Oficial del Estado como requisito necesario para su entrada en vigor, no siendo, a tales efectos, suficiente con la publicación del mismo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.



cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 66.2 en virtud del cual las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos, controlan la acción del Gobierno y demás competencias constitucionales.

Atendiendo a esta última diferenciación no faltan autores que establecen una relación de jerarquía entre estas dos clases de Reglamentos parlamentarios, correspondiendo la subordinación a aquél que aborda cuestiones de naturaleza administrativa o de personal.

En este último aspecto podemos encontrar contradicciones, no en sí con la norma – el Estatuto del Personal– sino con el órgano del que emanan. Se ha tratado de encontrar razón a que los órganos competentes, en sesión conjunta deban serlo las Mesas del Congreso y del Senado, pero nada dice la Constitución al respecto, que establece literalmente que “las Cámaras de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal”. Tampoco dicen nada los Reglamentos del Congreso de los Diputados o del Senado sobre el procedimiento que deben seguir las Cámaras para la aprobación del Estatuto del Personal, ni sobre los órganos internos a los que corresponde la competencia para ello. A lo sumo, el Reglamento del Congreso, en su artículo 31.1 establece que “corresponde a la Mesa la función de adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y gobierno interiores de la Cámara”.<sup>440</sup>

En la disposición final cuarta del Reglamento del Congreso se hace una mención a esta disposición al señalar que “los derechos, deberes, situaciones, funciones y

---

<sup>440</sup> “El punto 1.º del artículo 31.1 del Reglamento, como es obvio, se conecta con la autonomía parlamentaria reconocida por el artículo 72 de la Constitución. El precepto se refiere a la competencia que, como se puede comprobar examinando los antecedentes, venía definida como de gobierno interior de la Cámara. Abarca, en sentido amplio, tanto lo que se refiere a la organización del trabajo como a la organización del personal (...). El vigente Reglamento optó por prescindir de la figura de la Comisión de Gobierno Interior frente a la larga tradición del Congreso de los Diputados. La práctica viene demostrando que la atribución a la Mesa de la Cámara de esta competencia no precisa de un órgano como era el referido, que, probablemente, complicaría la adopción de decisiones. (...). La Mesa del Congreso de los Diputados, generalmente con la Mesa del Senado, reunidas en sesión conjunta, ostenta amplísimas competencias en materia de personal (...). PEÑA RODRÍGUEZ, L. de la: “Comentarios al artículo 31 del Reglamento del Congreso”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 241.

competencias de los funcionarios al servicio del Congreso, serán los determinados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”<sup>441</sup>.

Al respecto señala Ramón Punset:

“La previsión constitucional de un Estatuto del Personal de las Cortes Generales como instrumento normativo específico trae causa de la naturaleza bicameral de nuestro Parlamento y de la necesidad de conciliar la autonomía administrativa de la que gozan cada una de las Cámaras que la componen con la pretensión de crear una función pública común para el Congreso y el Senado, pues en un sistema unicameral el Estatuto habría sido concebido como norma secundaria, subordinada al Reglamento de la Asamblea, coincidiendo entonces secundariedad, subordinación y naturaleza administrativa”<sup>442</sup>.

La anterior tesis no es en absoluto compartida por Matía Portilla al entender que el artículo 72.1 de la Constitución prevé la existencia, junto a los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, de un Reglamento de las Cortes Generales. Afirma este autor que si el constituyente hubiera compartido la tesis de la subordinación jerárquica del Estatuto del Personal a los Reglamentos parlamentarios “ningún problema habría tenido en vincular el Estatuto del Personal al Reglamento de las Cortes Generales”<sup>443</sup>. Es cierto que el constituyente no lo hace de manera expresa pero implícitamente el Reglamento de las Cortes Generales, desde el momento que debe regular sesiones conjuntas, está más

---

<sup>441</sup> Véase MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M.: “Comentarios a la Disposición Final Cuarta del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO, R. M<sup>a</sup>., págs. 1.408-1.412. Refiere este autor lo siguiente: “La Constitución, en su artículo 72, dispone “que las Cámaras (...) de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”. Esta imprecisa formulación constitucional (no señala el órgano ni procedimiento de aprobación más allá del común acuerdo de las Cámaras) deja abierta la concreción del órgano que ha de aprobar el Estatuto. Algún sector doctrinal se inclinó porque fueran los Plenos de las Cámaras, pero en la práctica se adoptó una solución más sencilla el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se aprueba por las Mesas en ambas Cámaras en sesión conjunta, competentes para todas las materias referidas a Cortes Generales. Por esta vía han tenido lugar también las posteriores modificaciones del mismo.”

<sup>442</sup> PUNSET, R.: *Las Cortes ...*, op. cit., pág.105.

<sup>443</sup> MATÍA PORTILLA, E.: “El Estatuto del Personal...”, op. cit., pág. 188.

próximo a contener la regulación, aunque sólo sea procedimental, del Estatuto del Personal, que cualquiera de los Reglamentos de las Cámaras.

En cualquier caso, la discusión doctrinal no se encuentra en conocer el alcance o contenido del Reglamento de las Cortes Generales sino en determinar si el Estatuto del Personal puede ser incluido en la misma categoría normativa que los Reglamentos parlamentarios. Para Díez-Picazo “solamente aquello que está plenamente integrado en la institución Asamblea legislativa debe ser regulado por el ordenamiento de ésta y, por tanto, por los reglamentos parlamentarios; y viceversa, las situaciones, actos y relaciones que desbordan los límites de la institución parlamentaria son competencias del ordenamiento general”.<sup>444</sup>

El Estatuto del Personal sería un instrumento normativo creado por la Constitución con la función específica y exclusiva de regular un tipo concreto de relaciones externas de las Cámaras que son aquellas que se establecen entre éstas y su personal<sup>445</sup>. No obstante, la disposición no deja de tener la particularidad de que afecta, en su conjunto al personal de las Cortes Generales y que precisamente por este motivo el constituyente ha previsto una única disposición aprobada en sesión conjunta de las Cámaras, que para el Tribunal Constitucional, a priori, ha resultado suficiente con que lo fueran las Mesas.

Más allá de una alambicada teoría sobre la voluntad del constituyente en cuanto a las distintas disposiciones que hemos analizados, entendemos que no hay planteamiento más sencillo y seguro que el de entender que el Reglamento de las Cortes Generales es el lugar adecuado para establecer, el qué y el cómo del Estatuto del Personal; y en consecuencia que los Reglamentos del Congreso y del Senado han renunciado a incluir dicha regulación a la espera de esa norma prevista para las sesiones conjuntas. Lo cierto es que las cuestiones que deberían estar prevista en el *non nato* Reglamento, y que no se

---

<sup>444</sup> Véase DÍEZ PICAZO, L. M.: *La autonomía administrativa ...*, op. cit., pág. 89.

<sup>445</sup> Véase MOLLINEDO CHOCANO, J. J.: “El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria”, en la obra colectiva *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, coordinada por F. PAU I VALL, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 442.

podían aplazar han sido resueltas a través de normas como la analizada o resoluciones específicas en particular de las Mesas en sesión conjunta.

Al respecto constata Mollinedo Chocano que “esta Mesa conjunta no se encuentra prevista en la Constitución ni en los Reglamentos del Congreso o del Senado ni, menos aún, en el Reglamento de las Cortes Generales, que todavía no ha sido aprobado, por lo que en definitiva, se trata de un órgano parlamentario que no ha sido creado de forma regular por ninguna norma jurídica, sino que ha nacido de la práctica parlamentaria”<sup>446</sup>. Pero la realidad es que esta Mesa conjunta (que ha regulado el funcionamiento de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, la tramitación de la Cuenta General, el Reglamento del Defensor del Pueblo, etc.) viene dictando normas y resoluciones de naturaleza reglamentaria que están supliendo las lagunas que provoca la inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales.

El Estatuto del Personal de las Cortes Generales recoge una cuestión propia del Reglamento de las Cortes Generales. Su artículo 6.4 dispone:

“El Secretario General del Congreso de los Diputados ostentará el cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales, salvo que las Mesas de ambas Cámaras, en reunión conjunta, decidan proveerlo independientemente”.

En este precepto encontramos dos cuestiones importantes: la primera, un reconocimiento *legal* a la existencia de las sesiones conjuntas de las Mesas de ambas Cámaras; y segunda, la figura del más alto funcionario parlamentario con funciones de apoyo a las sesiones conjuntas de las Cortes Generales. La Ley 5/ 1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su artículo 9.5, encomienda la función de Secretario de la Junta Electoral Central al Secretario General de la Cámara Baja cuando debía hacerlo a la persona del Letrado Mayor de las Cortes en esa unión personal de cargos (vemos que es una cuestión más terminológica que práctica).

---

<sup>446</sup> MOLLINEDO CHOCANO, J. J.: *ibidem*, pág. 446.

Como Letrado Mayor de las Cortes Generales ejerce asistiendo a las reuniones conjuntas de las Mesas con el mismo cometido que lo hace respecto de la Mesa del Congreso. Prepara las sesiones, el orden del día, presta el asesoramiento requerido, redacta las actas y ejecuta los acuerdos bajo la dirección del Presidente del Congreso. Además, en la sesiones conjuntas celebradas, ha asistido en su condición de Letrado Mayor de las Cortes Generales y ha realizado las mismas funciones que como Secretario General le corresponden respecto a las sesiones plenarias del Congreso.

Es una cuestión propia del Reglamento de las Cortes Generales y debe formar parte de su contenido. Nos parece acertada la forma en la que se ha resuelto en el Estatuto del Personal, aunque, como analizaremos, no cabe descartar que se puedan hacer propuestas alternativas como que se designe a otro Letrado de las Cortes con esta específica función.

Por último referir que las normas sobre jornada y horarios de los funcionarios de las Cortes Generales son adoptadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta.

Entre otras, cabe destacar el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptado en su sesión conjunta de 11 de julio de 1995 por el que se dictan Normas sobre jornada y horarios de los funcionarios de las Cortes Generales<sup>447</sup>. Modificadas por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptado en su reunión conjunta de 10 de junio de 2014.<sup>448</sup>

Esta Mesa conjunta que ha aprobado el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y que aprueba sus modificaciones, por más que los Reglamentos de cada Cámara traten de asegurar la presencia de las minorías, no garantiza que todos los grupos parlamentarios puedan expresar su opinión o su voto. Sí lo harían si el procedimiento de decisión se articulara en una sesión conjunta.

---

<sup>447</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie B, núm. 49, de 27 de julio de 1995.

<sup>448</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie B, núm. 84, de 11 de junio de 2014.

#### **4.4. Normas y Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado aprobadas en sesión conjunta.**

En las sesiones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado se han adoptado multitud de acuerdos de todo tipo relativos a un funcionamiento propio de Cortes, es decir, común a las dos Cámaras. Se consolida una práctica o precedente parlamentario difícil de modificar mediante una norma como pueda ser el Reglamento de las Cortes Generales. Su funcionamiento está marcado, sin duda, por la regla no escrita de la unanimidad. Como es sabido, en sede parlamentaria la unanimidad lo puede todo. Es indudable que esta práctica parlamentaria acuñada por las Cortes Generales en las decisiones adoptadas por sus Mesas se ha consolidado, porque no se ha cuestionado ni la naturaleza del órgano carente de cobertura reglamentaria, ni el quorum de presencia o decisión, ni siquiera el alcance competencial de sus acuerdos.

La Ley para la Reforma Política de 1977 vino a establecer unas Cortes Generales al frente de las cuales puso a un Presidente, distinto a los del Congreso y del Senado. El Presidente de las Cortes coordinó los trabajos de las Cámaras e impulsó los trabajos finales de la Comisión Mixta constitucional. Los constituyentes no consideraron necesaria la figura de un Presidente de las Cortes y sí una *presidencia* para las sesiones conjuntas. El tiempo transcurrido y la casuística existente en torno a las decisiones conjuntas de las Cámaras, más allá de las expresamente previstas en la Constitución, demuestra que la Constitución debió recoger la figura del Presidente de las Cortes Generales, aunque igualmente se la hubiera atribuido al Presidente de una de las Cámaras. No se tuvo en cuenta que las Cámaras compartirían algo más que las sesiones conjuntas de sus Plenos o las Comisiones Mixtas. Así, desde un primer momento, y sin el impulso del que hubiera podido ser un Presidente de las Cortes Generales, se hizo evidente la necesidad de colaborar y coordinar el trabajo de ambas Cámaras. Es más, nadie discute hoy que el Presidente del Congreso de los Diputados es el Presidente de las Cortes Generales y no, como se deduciría de la dicción literal del artículo 72.2, “el Presidente de las sesiones conjuntas”. De ahí que el Reglamento de las Cortes Generales, sin transgredir la

Constitución, debe recoger la figura del Presidente de las Cortes Generales, es decir, del *órgano Cortes Generales*.

La colaboración y coordinación entre las Cámaras justificó la primera reunión de las Mesas de ambas Cámaras que se produjo el 10 de agosto de 1977, bajo la Presidencia del Presidente de las Cortes Generales D. Antonio Hernández Gil. El Presidente de las Cortes, en aquella primera reunión, manifestó que: "... sería procedente crear con carácter provisional, un órgano que, por el momento pueda desempeñar las funciones encomendadas tradicionalmente a las Comisiones de Gobierno Interior, tanto del Congreso como del Senado ... de modo que, se llegó al acuerdo de que, por el momento, esta Comisión de Gobierno Interior estaría constituida por la Mesa del Congreso de los Diputados y la del Senado, bajo la Presidencia del Presidente de las Cortes".

Este órgano provisional se convirtió en *definitivo*; varió su presidencia que pasó al Presidente del Congreso de los Diputados. Un órgano no previsto reglamentariamente que se ha autodotado de relevantes cometidos normativos y organizativos para las Cortes Generales y para otras instituciones como ocurre con el Defensor del Pueblo.

Este órgano, desde un primer momento, se denominó *Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta*; denominación que aparece en los acuerdos o resoluciones publicadas. En la VI Legislatura (1996-2000) se planteó denominarlas *Mesa de las Cortes Generales*. Entre otros, como argumento a favor de esta denominación, se esgrimió el artículo 74 de la Constitución que se refiere a las Cortes Generales como titular de las decisiones en sesión conjunta de las Cámaras. Consecuencia de este posicionamiento se acordó y utilizó la siguiente denominación: *Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, en funciones de Mesa de las Cortes Generales*. Finalizada dicha legislatura se volvió a la denominación inicial, que es la que ha perdurado.

Estamos ante un órgano que carece de cobertura legal. Se ha configurado como paritario y colegiado. Paritario no por sus miembros, sino porque lo componen, por igual, las Mesas al completo de ambas Cámaras; y colegiado por similitud con lo previsto para

las Mesas del Congreso y del Senado (artículo 72.2 de la Constitución) <sup>449</sup>. Puede entenderse que la aplicación del criterio general de adopción de acuerdos por mayoría, en este órgano, produce una situación de minoría para el Senado, dado que el número de miembros de la Mesa de la Cámara Alta es inferior al de la Cámara Baja.

La presidencia corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados porque lo es a su vez de las Cortes Generales; en la práctica le sustituye el Presidente del Senado. Los acuerdos y resoluciones de este órgano son firmadas por ambos Presidentes. El Reglamento de las Cortes Generales deberá recoger las competencias de la presidencia de esta Mesa conjunta, quién le sustituirá en caso de ausencia o incapacidad, el quorum de reunión y de decisión, la necesidad de que determinadas decisiones requieran el acuerdo previo de las respectivas Mesas de forma separada o el acuerdo de las Juntas de Portavoces (órgano en el que sí están representados todos los Grupos parlamentarios), entre otras cuestiones.

Para Punset la suma de las Mesas de las Cortes Generales no se traduce en la Mesa de las Cortes Generales, cuya institución y funciones corresponde establecer al Reglamento de éstas. Para este autor, entretanto se aprueba el Reglamento de las Cortes Generales, estas reuniones serían un “órgano jurídicamente inexistente” <sup>450</sup>. La conclusión de este autor permitiría cuestionar la validez de los acuerdos adoptados; recordemos que las Mesas aprobaron el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, entre otras *normas* y resoluciones.

El precedente es tan sólido y la práctica parlamentaria tan conocida que a priori no parece que haya temas por resolver en el Reglamento; conforme las Mesas y las Cámaras vayan configurándose con una pluralidad política mayor que la existente surgirán sin duda conflictos que sí deberán resolverse reglamentariamente.

---

<sup>449</sup> En el Derecho comparado existe los dos ejemplos, así el de la Constitución suiza donde participan todos los miembros de ambos órganos de gobierno; o la Italiana en la que se reduce a los de la Mesa de la Cámara Baja.

<sup>450</sup> PUNSET, R.: “La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por DA SILVA OCHOA, Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 78.



Además de las Comisiones Mixtas que hemos analizado, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta, han adoptado, entre otras las siguientes normas y resoluciones en diversas materias. Siguiendo un orden cronológico podemos destacar las siguientes:

- Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 6 de abril de 1983, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo<sup>451</sup>. En una disposición adicional de este acuerdo se prevé que el “Defensor del Pueblo propondrá a los órganos competentes de las Cortes Generales, a través del Presidente del Congreso, en su caso, la reforma del presente Reglamento”. Debe entenderse que la propuesta en ningún caso será vinculante, sino que se articula como la legitimidad para impulsar la iniciativa de reforma.

- Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado<sup>452</sup>. Las Mesas habían establecido los criterios para la constitución de la Comisión Mixta prevista por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, pero no el procedimiento para la tramitación de la Cuenta General del Estado acerca de la cual debe informar anualmente el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales. El Reglamento del Congreso, en su artículo 199, se refiere a este informe, estableciendo que se remitirá a la comisión competente, lo que sin duda genera una laguna que viene a cubrir esta norma.

- Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado por el que se aprueban las normas sobre publicaciones oficiales de las Cortes Generales, de 17 de enero de 1991<sup>453</sup>. El acuerdo fue modificado por Acuerdo de las Mesas de 19 de diciembre de

---

<sup>451</sup> Modificado por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992 (BOCG, Cortes Generales, Serie A, nº 36, de 24 de abril de 1992) y por acuerdo de las Mesas de 26 de septiembre de 2000, 3 de octubre de 2000 y 25 de enero de 2012 (BOE nº 99, de 24 de abril de 1992, nº 261, de 31 de octubre de 2000 y nº 52 de 1 de marzo de 2012).

<sup>452</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 31, Serie E, de 15 de marzo de 1984.

<sup>453</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie L, núm. 159, de 31 de enero de 1991.

1996<sup>454</sup>. Se justifica este acuerdo en la conveniencia de evitar la duplicidad en la publicación de textos y documentos en los Boletines Oficiales de cada Cámara. Se establece en el artículo tercero de este acuerdo una amplia lista de materias objeto de las Cortes Generales en sesión conjunta que evidencian la importancia alcanzada por el órgano conjunto y la ausencia del Reglamento de las Cortes Generales. En el apartado de publicaciones oficiales aparecen las del Congreso de los Diputados, las del Senado y la de las Cortes Generales que se subdivide en Boletines Oficiales de Actividad Parlamentaria (Serie A) y Régimen interior (Serie B), y Diario de Sesiones que se subdivide en Comisiones Mixtas y en Sesiones Conjuntas. Este acuerdo se complementó con la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 10 de julio de 2012, sobre la edición electrónica de las publicaciones oficiales de la Sección de las Cortes Generales; desarrollada por Acuerdo de las Mesas de 2 de junio de 2015.<sup>455</sup>

- Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 18 de diciembre de 1995, en materia de Registro de intereses<sup>456</sup>. Se unificó en un régimen común las prácticas de ambas Cámaras para el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 160 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que dispone la obligación de Diputados y Senadores de formular declaración de sus actividades y bienes patrimoniales. Este acuerdo se vio modificado por el de 21 de diciembre de 2009<sup>457</sup>. Posteriormente el acuerdo de 19 de julio de 2011 lo adapta a la modificación del artículo 160.2 de la LOREG), con el fin de adaptar el procedimiento y el registro a los avances tecnológicos y a la necesidad de garantizar la debida transparencia.<sup>458</sup>

---

<sup>454</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie B, núm. 39, de 13 de febrero de 1997; corrección de errores en Serie A, núm. 307, de 17 de marzo de 1999.

<sup>455</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Cortes Generales, serie A, nº 70, de 18 de julio de 2012.

<sup>456</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, nº 86, de 8 de enero de 1996.

<sup>457</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, nº 247, de 14 de enero de 2010.

<sup>458</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, nº 455, de 22 de julio de 2011.

- Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 11 de julio de 2006, para la renovación del Consejo General del Poder Judicial<sup>459</sup>. La exposición de motivos justifica la disposición en que “el carácter tasado de la habilitación legal conferida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial obliga a dictar una norma que desarrolle las previsiones contenidas desde 2011 en la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda vez que en los cinco años transcurridos desde su aprobación no se ha procedido a subsanar esta laguna normativa”; se está refiriendo al procedimiento que debe concluir con la presentación de los treinta y seis candidatos a los que se refiere el artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 2010, por el que se revisa la cuantía de la compensación estatal por gastos realizados en la difusión de las proposiciones y la recogida de firmas de iniciativas legislativas populares cuando alcancen su tramitación parlamentaria<sup>460</sup>; mediante Acuerdo de las Mesas de 10 de junio de 2014 se revisa este importe<sup>461</sup>. Fija la cuantía de la compensación estatal por los gastos realizados en la difusión de las proposiciones y la recogida de firmas de las iniciativas legislativas populares cuando alcancen su tramitación parlamentaria.

- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales<sup>462</sup>. Esta oficina fue creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado<sup>463</sup>. Es la Ley la que mediante una

---

<sup>459</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 277, de 13 de julio de 2006.

<sup>460</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 347, de 27 de septiembre de 2010.

<sup>461</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 293, de 3 de junio de 2014.

<sup>462</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie A, núm. 457, de 29 de julio de 2011.

<sup>463</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 277, de 16 de noviembre de 2010.

disposición adicional atribuye a las Mesas, en sesión conjunta, la facultad de dictar las normas sobre la organización y funcionamiento de la Oficina. Sólo es explicable la creación de este órgano mediante ley por la ausencia del Reglamento de las Cortes Generales.

- Resolución de 21 de diciembre de 2012, adoptada por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales. Las razones de su creación son las siguientes: “Para asegurar el respeto al principio de autonomía parlamentaria al tiempo que se mantiene el mismo nivel de garantías para los licitadores existentes en el conjunto del sector público y en previsión del futuro planteamiento de recursos de esta naturaleza, se hace necesario constituir en el seno de las Cámaras un órgano similar al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales”. Serán recurribles los actos derivados de los contratos de las Cortes Generales, del Congreso, del Senado, de la Junta Electoral Central y del Defensor del Pueblo. Se establece la composición, un Diputado y un Senador. También forma parte el Interventor de las Cortes Generales que actúa como Secretario, salvo en el caso de los recursos planteados en los procedimientos de contratación de las Cortes Generales, Junta Electoral o Defensor del Pueblo; en estos supuestos lo harán el Interventor del Congreso de los Diputados o el del Senado.<sup>464</sup> En la XII Legislatura las Mesas del Congreso y del Senado, respectivamente, han nombrado a un Diputado y a un Senador como miembros de este Tribunal, debiendo ser ratificados, como obra en el acuerdo, por “la Mesa de ambas Cámaras en reunión conjunta”.<sup>465</sup>

- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 y 28 de septiembre de 2016, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado<sup>466</sup>. Esta es la última resolución sobre composición de Comisiones Mixtas, deroga la de 17 de

---

<sup>464</sup> Véase PEÑA RODRÍGUEZ, LUIS de la: “El Tribunal de Recursos contractuales de las Cortes Generales”, en *Revista Documentación Administrativa*, núm. 288, septiembre-diciembre 2010, págs. 131-140.

<sup>465</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, núm. 1, de 1 de septiembre de 2016.

<sup>466</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 5, de 6 de octubre de 2016.

febrero de 2016<sup>467</sup>; derogadas están las de 26 de mayo de 2008 y la de 31 de enero de 2012<sup>468</sup>. Estas resoluciones que se suceden en las distintas legislaturas adaptan la composición de las Comisiones Mixtas a las mayorías existentes en cada legislatura. Los miembros de los Grupos en la Comisión son proporcionales a su composición en cada una de las Cámaras, de tal manera, por ejemplo, que en la XI Legislatura, el Grupo Popular tiene 8 Diputados y 9 Senadores, consecuencia de su mayor presencia en la Cámara Alta. La Resolución, prevé, entre otras cuestiones de funcionamiento de las Comisiones Mixtas, que tienen su sede y se rigen por el Reglamento de la Cámara a la que pertenezca su Presidente.

También aprueban las Mesas en sesión conjunta el presupuesto de las Cortes Generales. Constituye el Servicio 01 –Cortes Generales– de la Sección 02 –Cortes Generales– de la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Incluye también los siguientes Servicios: Servicio 02, Congreso de los Diputados; Servicio 03, Senado; Servicio 04, Junta Electoral Central; y Servicio 05, Defensor del Pueblo. Las Mesas, en sesión conjunta, una vez aprobado el proyecto bajo el principio de autonomía presupuestaria de las Cortes, lo remite al Gobierno para su integración en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. El Servicio correspondiente a las Cortes Generales recoge entre sus partidas, principalmente, las retribuciones del personal de los distintos Cuerpos de las Cortes, que prestan su servicio tanto en el Congreso como en el Senado; y aquellos gastos corrientes en bienes y servicios propios de las actuaciones comunes o el funcionamiento de órganos de ambas Cámaras, como son las Comisiones Mixtas, publicaciones, convocatoria de oposiciones, etc.

No hay duda que la buena práctica y el consenso preside este tipo de acuerdos; porque en el caso del presupuesto, las Mesas, en sesión conjunta, llegan a aprobar el de las respectivas Cámaras. El Reglamento de las Cortes debe prever esta situación y contemplar que conjuntamente puedan aprobarse los presupuestos comunes a las Cortes –el del Defensor del Pueblo, la Junta Electoral Central y las propias Cortes– y que se integren los

---

<sup>467</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Cortes Generales, Serie A, nº 2, de 22 de febrero de 2016.

<sup>468</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Cortes Generales, Serie A, nº 2, de 6 de febrero de 2012.

presupuestos de las Cámaras aprobados autónomamente por sus Mesas, tal y como disponen sus respectivos Reglamentos.

#### **4.5. Solemne sesión conjunta de las Cámaras para la apertura de la legislatura.**

La Constitución no establece la existencia de una sesión conjunta para la apertura de cada legislatura de las Cortes Generales. Sin embargo, con carácter solemne, constituidas las Cámaras y con la presencia del Rey desde la I Legislatura, se viene celebrando una sesión conjunta, de carácter solemne, con la asistencia de los Diputados y Senadores<sup>469</sup>.

El Reglamento del Congreso de los Diputados es la única norma que prevé esta sesión, pero no como sesión conjunta de las Cortes Generales. El artículo 5 de dicho Reglamento establece que “dentro del plazo de los quince días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva, tendrá lugar la solemne sesión de apertura de la legislatura”. Ni prevé que sea una sesión conjunta Congreso y Senado, ni que lo sea bajo la Presidencia del Presidente de las Cortes Generales, ni con la presencia del Rey y la familia real.

Además, se da la circunstancia que el artículo 5 del Reglamento del Congreso es posterior a la práctica de estas sesión solemne de apertura de cada legislatura de las Cortes Generales. Estas sesiones tampoco cuentan con una regulación específica y publicitada de las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta.

No se ha cuestionado la legalidad ni la oportunidad de estas sesiones. Sin duda por su carácter solemne, protocolario, en el que hay un discurso institucional del Presidente del Congreso como Presidente de las Cortes Generales y la intervención de su Majestad el Rey. Pero lo cierto es que carece de cobertura reglamentaria. Si se solicitara la estricta aplicación del Reglamento del Congreso de los Diputados, la solemne sesión de apertura de la legislatura tendría lugar sólo en el Congreso de los Diputados, con o sin la presencia

---

<sup>469</sup> No nos consta convocatoria formal, al menos para la sesión de apertura de la XII Legislatura de las Cortes Generales, a los Senadores, sino una comunicación adjuntándoles el programa de actos.

del Rey en función de lo que acordaran sus órganos y en el plazo de los quince días siguientes a las sesión constitutiva.

La estricta aplicación del artículo 5 del Reglamento del Congreso chocaría frontalmente con el precedente parlamentario. Obligaría a una interpretación que no podría eludir la práctica parlamentaria, asentada, sin duda, en la unanimidad. Una interpretación literal, sin el consenso de todos los Grupos podría llevar a que se cuestionaran reglamentariamente alguno de los aspectos sustantivos de la sesión como ahora la conocemos. Esta anterior reflexión debe servir para poner de manifiesto cómo a través del Reglamento de las Cortes Generales se le debe dar cobertura a esta sesión conjunta de las Cortes Generales.

El Rey, en las Cortes medievales, estaba presente y participaba en la dirección de los debates y además en la toma de decisiones. Con la evolución del constitucionalismo fue perdiendo sentido esta práctica; se fue acotando el papel del Rey ante las Cámaras a las que inicialmente acudía con un discurso propio para abrir la primera sesión; incluso, en la época isabelina llegó a intervenir ante las Cortes exponiendo el programa del Presidente del Gobierno que se lo entregaba en ese momento<sup>470</sup>. Es una sesión que tiene una larga tradición en los países con un sistema político parlamentario. Se trata de la única ocasión en la que el Jefe del Estado se dirige al Parlamento con un mensaje que suele estar supervisado por los Gobiernos y que concluye con un “declaro abierta la Legislatura de las Cortes Generales”; así fue en la última ocasión en la que el Rey Juan Carlos I se dirigió a las Cortes antes de abdicar.

La solemne sesión se celebra en el Palacio de las Cortes, es decir, en el Salón de Plenos del Congreso de los Diputados. El hemiciclo se adapta para acoger a todos los Diputados y Senadores. En el estrado presidencial se sitúan “Sus Majestades los Reyes Don Felipe VI y Doña Letizia, la Princesa de Asturias Doña Leonor y la Infanta Doña Sofía”. También ocupan sus puestos en la presidencia “la Presidenta del Congreso de los

---

<sup>470</sup> Véase BOYRA AMPOSTA, H.: “Comentarios al artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, págs. 57-62.

Diputados, el Presidente del Senado, los miembros de las Mesas de ambas Cámaras, el Letrado Mayor de las Cortes Generales y el Letrado Mayor del Senado”<sup>471</sup>.

El Presidente del Congreso de los Diputados abre y cierra la sesión; dirige unas palabras al Parlamento y posteriormente invita al Monarca a que se dirija a las Cortes. El Jefe del Estado declara abierta la Legislatura.<sup>472</sup>

El plazo de los 15 días que prevé el Reglamento del Congreso de los Diputados se ha respetado, aunque en algunas ocasiones se haya alargado con el fin de que estuviera elegido el Presidente del Gobierno<sup>473</sup>. Así ha sido hasta la XI Legislatura, la más corta hasta ahora de la democracia, en la que se han disuelto las Cortes ante la imposibilidad de investir a un candidato como Presidente del Gobierno. Reglamentariamente, si apelamos a la previsión que hace el Reglamento del Congreso y al precedente, se debería haber celebrado esta sesión solemne de las Cámaras con independencia de la investidura del Presidente del Gobierno y en el plazo de los quince días desde la sesión constitutiva; el Rey se habría dirigido a las Cortes y la legislatura, fallida o no por la investidura del Presidente del Gobierno, habría quedado abierta. Las Mesas, en sesión conjunta, decidieron que no era oportuna esta sesión; los acuerdos no los conocemos; sólo podemos referenciar alguna información aparecida en los medios de comunicación social<sup>474</sup>. Una

---

<sup>471</sup> Así lo ha sido con motivo de la sesión de apertura de la XII Legislatura el 17 de noviembre de 2016.

<sup>472</sup> El desarrollo de estas sesiones ha ido evolucionando; al principio eran una ceremonias relativamente austeras en las que había una parada militar previa, el acto en el hemiciclo y la marcha de la familia Real; En la VII Legislatura se introdujo un besamanos antes del desfile militar y posteriormente una recepción; esta última práctica se ha mantenido, incluso con una almuerzo de la familia Real con las autoridades.

<sup>473</sup> En la VI Legislatura, consecuencia de que se dilataran las consultas del Jefe del Estado a los representantes de los partidos políticos y la propia investidura, la sesión solemne se celebró cuarenta y un días después de la sesión constitutiva. Sin embargo en X Legislatura la solemne sesión tuvo lugar exactamente dos semanas después de la constitución de las Cámaras.

<sup>474</sup> Véase el Diario PÚBLICO DIGITAL de 23 de enero de 2016. Recoge este diario: “La verdad es que nadie ha mostrado interés en cumplir este trámite. Es más, parece que esta sesión, dado el panorama, tampoco le interesa al propio monarca -dijeron al Diario Público fuentes de la Mesa del Congreso-“. También se recoge “que ya en la primera reunión que celebró la Mesa del Congreso el día 14 de enero de 2016 se planteó el asunto de la solemne sesión conjunta y el asunto fue descartado completamente ya que el panorama político era lo suficientemente complejo como para detenerse en un trámite meramente protocolario, aunque está recogido en las normas reglamentarias del Congreso de los Diputados -la opinión fue unánime, tanto a derecha como a izquierda, puntualizaron-”.



vez más el consenso institucional obtenido en las Mesas respecto de un acuerdo de Cortes Generales.

El Reglamento de las Cortes Generales debe recoger esta sesión conjunta, no como lo hace el Reglamento del Congreso, sino como sesión de Cortes. Y es más, debe establecer un mecanismo de control para la intervención institucional del Presidente de las Cortes mediante acuerdo de las Mesas, como si de una declaración institucional se tratara. También debe quedar recogida la presencia del Rey, que es verdaderamente quien abre la legislatura y tras su intervención, debe cerrar la sesión. El resto de los detalles de carácter más solemnes o institucionales deben quedar reservados a un acuerdo de los órganos de las Cortes Generales.

La experiencia de la VI y la XII Legislatura aconseja que el Reglamento de las Cortes prevea que la sesión tenga lugar no en un plazo desde la sesión constitutiva, sino desde la sesión de investidura, es decir, con un Presidente y un Gobierno ya nombrados.

Esta sesión no deja de tener un carácter exclusivamente protocolario, con discursos del Presidente del Congreso y del Rey. Los Diputados y Senadores no tienen ocasión de intervenir, ni el hecho de declarar abierta la legislatura tiene efectos parlamentarios.<sup>475</sup>

Desde la primera hasta la décima legislatura se ha celebrado la solemne sesión de apertura. Esta sesión es objeto de publicación en el Diario de Cortes, actualmente “Diario de Sesiones de las Cortes Generales”<sup>476</sup>. El 9 de mayo de 1979 tuvo lugar el “Discurso de

---

<sup>475</sup> Tal es así que la última sesión solemne celebrada, el 27 de diciembre de 2011, duró apenas treinta y cinco minutos, incluida la interpretación del himno nacional a la entrada del Jefe del Estado.

<sup>476</sup> Solemnes sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado para la apertura de las legislaturas: I Legislatura, 9 de mayo de 1979, Cortes, Diario de Sesiones, año 1979, nº 6; II Legislatura, 25 de noviembre de 1982; Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1982, nº 2; III Legislatura, 28 de julio de 1986, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1986, nº 4; IV Legislatura, 6 de diciembre de 1989, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1989, nº 4; V Legislatura, 14 de julio de 1993, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1993, nº 4; VI Legislatura, 8 de mayo de 1996, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1996, nº 4; VII Legislatura, 3 de mayo de 2000, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2000, nº 1; VIII Legislatura, 22 de abril de 2004, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2004, nº 1; IX Legislatura, 16 de abril de 2008, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2008, núm. 1; X Legislatura, 27 de diciembre de 2011, Diario de Sesiones de las Cortes

salutación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I a las Cortes Generales en la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes con motivo de la apertura de la I Legislatura”<sup>477</sup>. El Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina intervino en primer lugar y en su discurso puso de manifiesto lo siguiente:

“Majestades, nuestra Constitución proclama que la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria. (...). El acto que hoy celebramos, acto solemne de apertura de las Cortes Generales en sesión conjunta de ambas Cámaras y con asistencia de Vuestras Majestades, expresa, con la elocuencia de unos signos externos bien visibles, la profunda entraña de ese sistema político por el que el pueblo español ha optado y que todos nos afanamos en construir”.

A continuación intervino su Majestad el Rey con un discurso muy institucional del que dan muestra las palabras con las que finaliza:

“Cuando nos asaltan complicaciones de todo tipo en momentos difíciles, la abnegación y la fe en sus propias fuerzas, de las que siempre han hecho gala los españoles, contienen la garantía de que nada logrará apartar a nuestra Patria del camino que le reserva la Historia.

Queda abierta la Legislatura”.

La importancia de esta sesión también es puesta en valor por el Presidente del Congreso, Sr. Pons Irazábal, en la solemne sesión de apertura de la V Legislatura celebrada el 14 de julio de 1993:

“La apertura solemne de la Legislatura no es un acto de gratuita liturgia civil. Culminado el proceso electoral, constituidas las Cámaras y los grupos parlamentarios, celebrado el debate de investidura y otorgada la confianza al

---

Generales, año 2011, núm. 1; XI Legislatura, no hubo solemne sesión conjunta de apertura de la legislatura. XII Legislatura, 17 de noviembre de 2016, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2016, núm. 1.

<sup>477</sup> Cortes, Diario de Sesiones, año 1979, núm. 6.

candidato propuesto por Vuestra Majestad, nombrado nuevo Gobierno, es el momento de ofrecer de forma visible al país el encuentro entre la Corona con las Cortes Generales y con el Gobierno de ellas emanado; es el momento de hacer gráfica y solemne expresión de lo que significa el régimen de Monarquía Parlamentaria.”<sup>478</sup>

Aunque no viene impuesta por ninguna norma, más allá de que el Reglamento del Congreso se haya arrogado la competencia de regularla, la costumbre y el precedente hacen necesario que sea objeto de una mínima regulación en el Reglamento de las Cortes Generales, sin perjuicio de que puedan ser las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta, o incluso el propio Presidente del Congreso de los Diputados en su condición de Presidente de las Cortes, los que organicen la sesión. Lo puso de manifiesto el Presidente del Congreso de los Diputados, Sr. Trillo-Figueroa en la solemne sesión de apertura de la VI Legislatura celebrada el 8 de mayo de 1996, refiriéndose no a este tipo de sesiones sino a las normas y procedimientos internos de las Cámaras pendientes: “A tal fin, habremos de desarrollar, en primer término, el aún pendiente Reglamento de las Cortes Generales, que articule normativamente las relaciones con la Corona”.<sup>479</sup>

En la siguiente sesión solemne, con motivo de la apertura de la VII Legislatura se volvió a poner de manifiesto por la Presidenta del Congreso Sra. Rudi Úbeda: “Y no cabe olvidar, en fin, que las Cortes tenemos como tarea pendiente el mandato constitucional de aprobar el Reglamento de las Cortes Generales”.<sup>480</sup>

Con motivo de la solemne sesión conjunta de apertura de la X Legislatura (27 de diciembre de 2011) el Presidente del Congreso, Sr. Posada Moreno, justificó el encaje constitucional de estas sesiones: “La Corona constituye en nuestro sistema político el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, y así la define el artículo 56 de nuestra Carta Magna. Es, pues,

---

<sup>478</sup> Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1993, núm. 4.

<sup>479</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1996, núm. 4.

<sup>480</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2000, núm. 1.

perfectamente coherente con esa posición constitucional de la Corona que corresponda al Rey inaugurar solemnemente cada nueva Legislatura de las Cortes Generales, como sucede hoy, ya por décima vez, desde la aprobación de la Constitución de 1978. No se trata, pues, solo de una tradición, sino del cabal ejercicio desde la Corona de la responsabilidad que la Constitución le encomienda. Y es, a la vez, un honor para los diputados y senadores que integramos las Cortes Generales recibir a Sus Majestades los Reyes en esta sesión conjunta”.

El 17 de noviembre de 2017 se ha celebrado en el Palacio de las Cortes Generales la solemne sesión de apertura de la “XII Legislatura Constitucional”. El Diario de Sesiones de las *sesiones conjuntas* número primero de esta Legislatura recoge el acto en los siguientes términos: “Discurso de su Majestad el Rey Don Felipe VI a las Cortes Generales en la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes el jueves 17 de noviembre de 2016, con motivo de la apertura de la XII Legislatura Constitucional”. Se pueden sacar muchas conclusiones de la mera descripción, a modo de punto del orden del día, que se hace del acto en el Diario de Sesiones; así, por ejemplo, llamar la atención de cómo en ningún momento se menciona a la Presidenta del Congreso de los Diputados como Presidenta de las Cortes Generales, que en esta sesión conjunta, lo es.

El acto, en la XII Legislatura, siguiendo el Diario de Sesiones, se desarrolló como sigue. La Presidenta del Congreso de los Diputados abre la sesión y se dirige a las Cortes:

“Se abre la sesión. Majestades, Altezas Reales, las Cortes Generales os reciben para la solemne apertura de la Legislatura.

En diez ocasiones anteriores el Congreso de los Diputados y el Senado, en sesión conjunta, han recibido el discurso del Rey en el inicio de una nueva etapa de nuestra historia, al amparo de la Constitución de 1978. (...). Este acto, que es una tradición en todos los regímenes parlamentarios, tiene un profundo contenido simbólico. La presencia conjunta del Rey, símbolo de la unidad y permanencia del Estado, y de los Diputados y Senadores, elegidos en unas elecciones que se

celebran regularmente y que representan al conjunto de los españoles, expresa la esencia de nuestro sistema político”.

A continuación intervino el Rey Don Felipe VI:

“Quiero comenzar mis palabras, en esta apertura solemne de la Legislatura, expresando junto a la Reina nuestro respeto y reconocimiento a las Cortes Generales. En una Monarquía parlamentaria, la presencia del Rey en el Parlamento es la expresión constitucional del vínculo entre los depositarios de la soberanía nacional y el Jefe del Estado.”

Tras la intervención del Rey, “la señora Presidenta del Congreso de los Diputados levanta la sesión”.

#### **4.6. Otras solemnes sesiones conjuntas.**

Las Cortes Generales han celebrado otras sesiones conjuntas de carácter solemne que no obedecen al cumplimiento de norma o previsión reglamentaria alguna.

El 27 de diciembre de 1978, en el Palacio de las Cortes, se celebró la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y el Senado para la sanción de la Constitución española por su Majestad el Rey Don Juan Carlos. Acompañaban al Rey en la Tribuna el Presidente de las Cortes D. Antonio Hernández Gil y los Presidentes del Congreso de los Diputados, Don Fernando Álvarez de Miranda, y del Senado, Don Antonio Fontán Pérez. El Presidente de las Cortes leyó el discurso institucional que obra en el Diario de Sesiones y a continuación se procedió a la firma del texto constitucional. Tras la firma el Rey se dirigió a las Cortes Generales.<sup>481</sup>

El 22 de noviembre de 2000, en el Palacio de las Cortes, se celebró sesión solemne del Congreso de los Diputados y del Senado con motivo de la conmemoración del XXV aniversario de la proclamación de Don Juan Carlos I como Rey de España. La sesión

---

<sup>481</sup> Diario de Sesiones del Congreso de 27 de diciembre de 1978, núm. 18.

estuvo presidida por la Presidenta del Congreso de los Diputados, con la asistencia de los Diputados y Senadores, la familia Real y otras autoridades<sup>482</sup>. Dos intervenciones tuvieron lugar; la de la Presidenta del Congreso en primer lugar y la de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I, que cerró el acto. Más allá de lo que fueron discursos meramente institucionales, la Presidenta del Congreso destacó lo siguiente:

“La Monarquía parlamentaria, tal y como se consagra en nuestro texto constitucional, ha facilitado la estabilidad, el equilibrio, la neutralidad en la alternancia política, reflejando la madurez del pueblo español para afrontar sin temor ni complejos su destino; su fortaleza es para todos muy deseable, y por eso celebramos esta mañana una sesión extraordinaria y conjunta de ambas Cámaras, que pone elocuentemente de manifiesto su continuidad y prolongación ante el discurrir de la historia.”

La siguiente sesión conjunta de carácter solemne se celebró el 6 de diciembre de 2003 con motivo de la conmemoración del XXV aniversario de la Constitución española de 1978<sup>483</sup>. Una sesión con dos discursos institucionales, los de la Presidenta del Congreso y el de su Majestad el Rey, y sin otra particularidad que de nuevo una reunión conjunta del Congreso y el Senado.

También se han celebrado sesiones solemnes con motivo de las visitas institucionales de Jefes de Estado: así, la sesión conjunta con motivo de la visita del Presidente de la República de Argentina, Raúl Ricardo Alfonsín<sup>484</sup>; o la visita del Presidente de la República Helénica, Constantinos Karamanlis<sup>485</sup>. Incluso, en sesión conjunta, el homenaje a los Diputados y Senadores de las Cortes Constituyentes.<sup>486</sup>

---

<sup>482</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2000, núm. 2.

<sup>483</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2003, núm. 3.

<sup>484</sup> Diario de Sesiones del Congreso de 12 de junio de 1984, II, núm. 134, pág. 6.079.

<sup>485</sup> Diario de Sesiones de 9 de octubre de 1984, II, nº 154, pág. 6.964.

<sup>486</sup> Diario de Sesiones de 5 de diciembre de 1983, II, nº 81, pág. 3.883.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **EL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES**





## **1. Consideraciones generales.**

La previsión constitucional del artículo 72.2 es la existencia de un Reglamento de las Cortes Generales para las sesiones conjuntas de las Cámaras, pero el citado Reglamento no ha sido aprobado.

Las Cortes Generales han celebrado numerosas sesiones conjuntas, tanto de sus Plenos como de sus Comisiones –creadas con carácter mixto por Diputados y Senadores-, y de sus respectivas Mesas, y lo han hecho sin que dicha norma haya sido aprobada.

Las sesiones conjuntas celebradas ni han suscitado controversias, ni el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse sobre sus decisiones, ni siquiera por vía indirecta; sólo se ha pronunciado el Alto Tribunal sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales sin cuestionar la legitimidad del órgano que había aprobado la disposición.

Pese a esta pacífica experiencia constitucional, el Reglamento de las Cortes Generales es necesario. El consenso que ha presidido las sesiones conjuntas puede quebrarse ante una decisión importante de las atribuidas a las Cámaras en sesión conjunta relativas al estatuto de la Corona. Y no sólo por la importancia que pueda tener contar con este instrumento normativo ante la convocatoria de una sesión tan singular, sino en aras a regularizar la ingente casuística que hemos tenido ocasión de examinar.

La doctrina española ha evidenciado en reiteradas ocasiones la inexistencia de este Reglamento y la importancia que tiene su aprobación. En este Capítulo analizaremos dicha doctrina, el contenido que debe tener el Reglamento de las Cortes Generales y finalmente efectuaremos una propuesta normativa articulada.

La regla general en nuestro constitucionalismo histórico es que las Cámaras no pueden deliberar juntas, ni en presencia del Rey. Esta regla general, en cierto modo, quiebra, vigente la Constitución de 1837, mediante la regulación que hizo la Ley de Relaciones de los Cuerpos Colegisladores de 19 de julio de 1837, al establecer que el Senado y el Congreso de los Diputados podían reunirse en un solo Cuerpo para los actos de

abrir las Cortes; de cerrar sus sesiones cuando el Rey o los Regentes lo hagan personalmente; de recibir el juramento al Rey, al sucesor inmediato de la Corona; y de nombrar tutor del Rey menor.

Precedentes más claros existen en cuanto a las Comisiones de Conciliación, utilizadas para resolver conflictos entre las Cámaras. No se trata de sesiones conjuntas de las Cámaras en sentido estricto, pero sí de sus miembros a través de una Comisión Mixta. Estuvo prevista por la Ley de 1837, anteriormente citada, y también por la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, en el procedimiento de reforma constitucional.

La Constitución de 1978 es la primera que recoge expresamente la existencia de sesiones conjuntas de las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales, tanto del Pleno como de sus Comisiones. No prevé la existencia de Comisiones Mixtas de Conciliación para la resolución de conflictos en el procedimiento legislativo ordinario (artículo 90), excepción hecha de la Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores prevista para la reforma constitucional (artículo 167.1).

En cuanto a la Corona, la Constitución limita el alcance de las sesiones conjuntas al ejercicio de competencias no legislativas. El artículo 74.1 lo dice expresamente al señalar que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas atribuidas por el Título II a las Cortes Generales. El resto de sesiones conjuntas no son plenarias sino de las Comisiones Mixtas, paritarias o no.

Las sesiones conjuntas deben ser abordadas por el Derecho parlamentario, como lo entiende la doctrina italiana, al comprender las complejas relaciones jurídico-políticas referidas a la organización y funcionamiento de las Asambleas Legislativas<sup>487</sup>. Constituyen una excepción a la regla general y su fin último es la unidad de la institución parlamentaria, especialmente en algunas decisiones relacionadas con la Jefatura del Estado.

Las sesiones conjuntas fueron introducidas en el proyecto constitucional durante su discusión en el Senado. Esta circunstancia, unida a la débil posición que ostenta la Cámara

---

<sup>487</sup> MOROFF, F.: *Trattato di Diritto e Procedura parlamentare*, Bardi, Roma, 1948, pág.3.

Alta en el procedimiento legislativo, hacen pensar que el artículo 74 pretendía reforzar la posición del Senado. No parece que en la práctica estas sesiones conjuntas, escasas y con marcado carácter protocolario en muchos casos, refuercen la posición del Senado. Por ello, cualquier reforma constitucional que pudiera afectar al Senado, pasa por mantener las sesiones conjuntas, con la finalidad de dotar de unidad a las Cortes Generales en aquellas decisiones relevantes para la Jefatura del Estado. También se deberá valorar la creación de una Comisión Mixta o de Conciliación ante conflictos entre las Cámaras en el procedimiento legislativo ordinario.

Da Silva Ochoa justifica la excepción a la regla general que suponen las sesiones conjuntas de las Cámaras:

“Una de las características del bicameralismo, tanto en el parlamentarismo contemporáneo como en el del Estado liberal, es la división de funciones entre las dos Cámaras. La Constitución participa de este modelo y prevé que cada Cámara delibere y adopte acuerdos por separado, actuando con competencias exclusiva, simultánea o sucesiva. Así, por ejemplo, la convalidación de Decretos-leyes o la investidura del Presidente del Gobierno corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados (arts. 86.2 y 99, respectivamente), la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional a ambas Cámaras simultáneamente aunque independientemente (art. 159.1 CE) y la aprobación de las leyes a ambas Cámaras en debates y votaciones sucesivas (art. 90 CE). Como excepción a esta regla general la Constitución enumera algunas potestades parlamentarias que deben ejercerse a través de sesiones conjuntas o a través de órganos mixtos compuestos por miembros de ambas cámaras.”<sup>488</sup>

Las sesiones conjuntas deben encontrar su regulación en el Reglamento de las Cortes Generales, norma que deberán aprobar las Cámaras, en votación separada, por mayoría absoluta de sus miembros.

---

<sup>488</sup> SILVA OCHOA, J.C. da: op. cit., pág. 1.425.

La práctica parlamentaria ha consagrado, a lo largo de todos estos años, una importante casuística de cuestiones que afectan a las Cortes Generales. Junto a las sesiones conjuntas de los Plenos para el desarrollo de las competencias atribuidas a las Cortes en relación a la Corona y a la creación y actividad de Comisiones Mixtas, están las decisiones sobre cuestiones comunes a ambas Cámaras, que han encontrado acomodo en el trabajo y en los acuerdos de las Mesas en sesión conjunta.

Incluso hay reuniones conjuntas no previstas por la Constitución, en las que no se delibera ni se adoptan acuerdos, y cuya naturaleza es meramente institucional. Estas sesiones solemnes se celebran en un plano estrictamente protocolaria, es decir, sin fijación de posición de los partidos o Grupos parlamentarios.

Así, la práctica parlamentaria ha consolidado una sesión solemne de apertura de la legislatura, con asistencia del Rey, que dirige un mensaje a las Cámaras allí reunidas conjuntamente. La sesión y la intervención del Rey va más allá de la previsión del artículo 62 b) de la Constitución, que únicamente se refiere a la potestad regia de convocar las Cortes Generales. Como hemos analizado, esa sesión conjunta encuentra un tibio respaldo reglamentario en el artículo 5 del Reglamento del Congreso del Congreso; precepto que no prevé que la sesión sea conjunta, ni con la presencia del Jefe del Estado. La intervención de la Corona deriva exclusivamente de la práctica parlamentaria, porque el Reglamento no prefigura el formato de esta sesión solemne. Puestos a desmontar el carácter conjunto de la sesión, cabría justificarla en que se trata de una sesión convocada por el Congreso, en cumplimiento del artículo 5 de su Reglamento, bajo la presidencia de su Presidente y a la que se invita al Rey como Jefe del Estado; respecto a la asistencia de los Senadores, estos, conforme al artículo 66 del Reglamento del Congreso, tienen derecho a asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de la Cámara Baja, siempre que estas no tengan carácter secreto. Una alambicada combinación de elementos que no se corresponde con lo precedente y la práctica parlamentaria ha acuñado como verdadera sesión conjunta de las Cortes Generales, importante, no por su carácter deliberante o decisorio, sino por los mensajes, especialmente del Jefe del Estado.

Sesiones solemnes similares se celebran con ocasión de la visita a las Cortes Generales de algunos Jefes de Estado extranjeros o para celebrar determinados acontecimientos, como ocurrió el 22 de noviembre de 2000, con motivo del vigésimo quinto aniversario de la proclamación de Don Juan Carlos I como Rey de España.

Estas sesiones conjuntas, como tendremos ocasión de analizar, no cuentan con la suficiente cobertura reglamentaria. El que sean solemnes e institucionales las hace viable. La dificultad surgirá cuando los Grupos parlamentarios quieran fijar su posición o incluso cuando la posición institucional fijada por los intervinientes no se comparta y quiera ser contestada por algún Grupo parlamentario; sirva como ejemplo de esto último el discurso del Presidente de las Cortes si previamente no se ha pactado como si de una declaración institucional se tratara.

También podemos considerar como deliberación conjunta de las Cámaras, sin previsión constitucional, las sesiones conjuntas de las Mesas, es decir de los órganos de decisión o gobierno de aquéllas. Estas sesiones se han institucionalizado de tal manera que sus decisiones superan con mucho las previsiones de cualquier Reglamento de Cortes. Así, este órgano ha resuelto importantes cuestiones instrumentales y de organización del trabajo parlamentario. Entre otros muchos acuerdos está el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, las Normas de Publicaciones Oficiales de las Cortes Generales, las Normas que regulan el Registro de Intereses, el proyecto de presupuesto de las Cortes Generales, la tramitación de la Cuenta General del Estado, o la regulación de Comisiones Mixtas como la del Tribunal de Cuentas, de relaciones con el Defensor del Pueblo, para la Unión Europea y de control parlamentario de la corporación de RTVE y sus sociedades.

## **2. El *non nato* Reglamento de las Cortes Generales.**

Con ocasión del anuncio efectuado por el Rey Don Juan Carlos del compromiso matrimonial de S.A.R., el Príncipe de Asturias, el 1 de noviembre de 2003, se abrió el debate constitucional sobre el artículo 57.1 de la Constitución. Este precepto, respecto al

orden sucesorio, prefiere siempre, “en el mismo grado, el varón a la mujer”. El orden sucesorio no impide a las mujeres reinar pero sí se privilegia al varón, lo que se conoce como la ley Sállica relativa. Se evidenció la conveniencia de reformar dicho precepto en virtud del propio principio de igualdad, artículo 14, consagrado por la Constitución. En este contexto, tras razonar las dificultades de reformar la Constitución, el profesor González-Trevijano pone de manifiesto que “es el momento para aprobar el Reglamento de las Cortes Generales del artículo 72.2, en relación con el artículo 74.1, sobre las funciones conjuntas de ambas Cámaras, así como la futura ley orgánica del artículo 57.5 (abdicaciones, renunciaciones o dudas sobre la sucesión)”<sup>489</sup>. Pese al tiempo ya transcurrido el mentado Reglamento sigue sin aprobarse.

Este debate alrededor del artículo 57.1 y tangencialmente sobre el Reglamento de las Cortes Generales volvería a abrirse de nuevo con la abdicación del Rey D. Juan Carlos.<sup>490</sup>

La Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, en su Preámbulo establece:

“El artículo 57.5 de la Constitución española dispone que *las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica*. Este precepto sigue los precedentes históricos del constitucionalismo español, que en los textos fundamentales de 1845, 1869 y 1876 y, con variaciones, en otros precedentes, ya reservaban al poder legislativo la solución de las cuestiones a que diera lugar la sucesión así como la autorización de la abdicación, incluso mediante ley especial para cada caso. Si bien la Constitución en vigor no utiliza este último término, los

---

<sup>489</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *La España constitucional ...*, op. cit. pág. 159.

<sup>490</sup> Se trata del quinto caso de un monarca español que estando en el trono abdica o renuncia a sus derechos. En efecto, el emperador Carlos V y los reyes Felipe V y Carlos IV abdicaron a favor de sus respectivos hijos, mientras que Amadeo I renunció a sus derechos a la Corona de España. Por otro lado, Isabel II y Alfonso XII abdicaron a favor de sus herederos legales respectivos, cuando se encontraban en el exilio (ninguna de estas abdicaciones o renunciaciones, salvo acaso la abdicación de Carlos V, fueron totalmente voluntarias debido a que siempre existió una razón de peso que les compelió a resignar anticipadamente el trono).

citados antecedentes y el mandato del artículo 57 de que el acto regio sea resuelto por una ley orgánica hacen que sea éste el instrumento legal idóneo para regular la efectividad de la decisión”.

Una ley singular dio cumplimiento a la exigencia del artículo 57.2 de la Constitución. Las Cortes Generales dieron una respuesta ágil a la cuestión que se les planteaba y sobre todo rápida y de amplio consenso, al contar solo con los votos en contra de IU, ICV y ERC<sup>491</sup>. Hubo ocasión de aprovechar para aprobar una ley orgánica de carácter general que regulara el contenido de los actos que deben emanar de las Cortes Generales en desarrollo del Título II de la Constitución, conforme a la previsión del artículo 57.5, pero no se hizo. Bien es cierto que con esa fórmula el Reglamento de las Cortes Generales habría quedado como mero mecanismo regulador de la manera de adoptar dichos acuerdos no legislativos.

El Gobierno de la Nación, en la memoria que acompañó al proyecto de ley orgánica no eludía que otra solución habría sido dictar dicha ley general que cubriera todos los supuestos del apartado quinto del artículo 57 de la Constitución.<sup>492</sup>

---

<sup>491</sup> El proyecto de ley tuvo entrada en el Congreso el 3 de junio de 2014, el mismo día que el Gobierno adopta el acuerdo en el Consejo de Ministros. En el escrito remisorio, al amparo del art. 93 RS solicita el gobierno la tramitación por el procedimiento de urgencia. El 4 de junio hay acuerdo de la Mesa del Congreso admitiendo el proyecto de ley y acuerda convocar Pleno para el 11 de junio y lectura única, previo plazo de enmiendas hasta el 9 de junio. Sin embargo en el Senado, su Mesa, el 3 de junio acuerda proponer al Pleno que este proyecto se tramite directamente y en lectura única (Guillot Miravet denuncia que el Congreso de los Diputados no ha remitido ningún proyecto de ley al Senado...). El 5 de junio el Pleno del Senado aprueba la lectura única. El 11 de junio se califican las enmiendas presentadas en el Congreso y se tramitan como de devolución. El mismo día 11 de junio se rechazan todas las enmiendas y se aprueba el proyecto de ley en el Congreso. El 12 de junio entra el proyecto de ley en el Senado. El 17 de junio se aprueba en el Senado la Ley Orgánica.

<sup>492</sup> El Gobierno aprobó el proyecto de ley en sesión del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2014. Al proyecto de ley se acompaña de un acuerdo (motivado) solicitando la tramitación por el procedimiento de urgencia y “Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón”. La memoria, en el apartado dedicado a la oportunidad de la propuesta establece que “la norma se limita a regular la efectividad de la voluntad de abdicar manifestada por S.M. el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Por ello, su principal efecto es que aquél dejará la Jefatura del Estado, que pasará al Príncipe de Asturias. Debe señalarse –se dice en la memoria- que la presente ley no es una ley de sucesión ni determina el contenido de esta; al respecto no dice nada posteriormente la Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales. Se limita a fijar la efectividad de la decisión de abdicar del Rey, y a partir de ésta el heredero de la Corona de España adquirirá la condición de Rey por derecho propio, por así prescribirlo el orden de sucesión establecido en el artículo 57 de la

Buena o mala, la solución de una ley general, habría cambiado el futuro proyecto del Reglamento de las Cortes Generales. Los actos de abdicación, renuncia o dudas en la sucesión habría quedado resueltos. Entendemos que dicha ley no habría podido resolver el resto de las competencias que tienen atribuidas las Cortes Generales, como pueden ser la inhabilitación del Rey, la prohibición de matrimonio o los supuestos de Regencia y tutela. Pero sí, al respecto de esta cuestión, de la solución dada y de la solución que se le pudo dar, nos parece oportuno referir que será difícil alcanzar tan alto grado de consenso en una decisión de esta naturaleza.

En cualquier caso, podemos defender que el artículo 57.5 posibilita tanto la regulación, mediante una ley orgánica, de todas aquellas decisiones que están previstas en el Título II y que corresponden a las Cortes Generales en sesión conjunta; o por el contrario que sea el Reglamento de las Cortes Generales el que regule el contenido de dichos actos y su procedimiento. Más dudoso sería defender que el contenido del artículo 57.5, pese a su importancia, deba incardinarse en las decisiones de las Cortes Generales en sesión conjunta, sin perjuicio de la ley orgánica que regule los supuestos concretos. Tal es así, que a la hora de establecer el listado de competencias no legislativas de las Cortes Generales previstas por el artículo 74.1, hemos entendido que no se puede incluir la prevista por el artículo 57.5 en cuanto que esta es una competencia legislativa y en consecuencia no está reservada a las sesiones conjuntas de las Cámaras. La resolución de “dudas de hecho o de derecho en el orden de sucesión”, se consideren o no “no legislativas” están expresamente reservadas por la Constitución a una ley, en este caso orgánica y por tanto, entendemos, no pueden ser en ningún caso objeto de sesión conjunta por mandato constitucional del artículo 74.1. Además, no entra en colisión con el apartado tercero del precepto que reserva a las Cortes Generales, por decisión de las Cámaras, resolver los supuestos en los que se agoten todas las líneas sucesorias llamadas en Derecho.

---

Constitución. La memoria dedica un apartado a motivar las alternativas al proyecto de ley orgánica que se finalmente se decide presentar a las Cortes Generales.



Para Serrera Contreras las dudas de hecho o de derecho en el orden sucesorio del artículo 57.5 deben considerarse competencias no legislativas de las Cortes Generales:

“A nuestro juicio, todas esas funciones son no legislativas. Y así tan no lo es el aceptar una abdicación como el declarar una incapacidad; o bien no lo es resolver una duda sucesoria como tampoco lo será el nombrar un rey al extinguirse las líneas previstas.

En el caso de dudas, nuestras primeras constituciones mantenían la solución correcta. Así en la de 1812 el artículo 131 enumeraba las funciones de las Cortes, y mientras que el número 1 se refería a la legislativa, el número 3 lo hacía a la resolución de esas dudas (número 2 y 4 que regulaban la recepción de los juramentos y la elección de la Regencia). Y en la Constitución de 1837 el artículo 40 indicaba que, además de la potestad legislativa, eran facultades de las Cortes... y en el nº 2 se incluía la resolución de las dudas (a esta función precedían y seguían las mismas que en el texto de 1812). El decidir el caso dudoso no era pues un acto legislativo.

Y es que, cualquiera que sea la definición que se tome de la ley, empezando por las más antiguas y tradicionales, el aceptar una renuncia o el resolver una duda han sido en todo momento algo muy distinto a promulgar una ley.”<sup>493</sup>

Para Santaolalla López “no se comprende que en las decisiones del artículo 57.5 de la Constitución tenga que emplearse la forma de ley orgánica y no así en otros actos de igual entidad relativos a la Corona”<sup>494</sup>. Apela este autor a los precedentes de nuestras Constituciones históricas.

Si defendemos la tesis de esta ley orgánica con proyección general para todos los supuestos de intervención de las Cortes del Título II, iríamos en contra de que el marco legal adecuado es el Reglamento de las Cortes Generales a excepción de los supuestos de

---

<sup>493</sup> SERRERA CONTRERAS, P. L.: op. cit., pág. 1.

<sup>494</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario ...*, op. cit. pág. 57.

abdikaciones, renunciaciones y dudas en la sucesión del artículo 57.5 de la Constitución. Porque de optarse por el primer supuesto, el Reglamento de las Cortes quedaría para desarrollar el procedimiento de lo ya previsto; en definitiva dicha norma se vaciaría de contenido. La Constitución, en el Título II, es lo suficientemente explícita respecto de todas aquellas cuestiones que afectan al estatuto de la Corona; de ahí que la misión del Reglamento de las Cortes Generales, además de dar cobertura a las sesiones conjuntas, sea regular los términos en los que deberán las Cortes adoptar cada decisión.

Para Gómez Sánchez el procedimiento seguido con la ley orgánica en la abdicación del Rey ha sido el correcto. Lo justifica así:

“La abdicación del Rey Juan Carlos I, la primera acontecida bajo la Constitución de 1978, ha puesto de manifiesto la viabilidad jurídica de la monarquía parlamentaria en un sistema democrático. El procedimiento seguido, desde la inicial manifestación de voluntad del Rey hasta la proclamación de Felipe VI, ha sido plenamente constitucional y ha marcado las diferencias jurídicas que existen entre una monarquía parlamentaria y otros modelos de monarquía difícilmente compatibles con los actuales sistemas democráticos.

Mucho se ha discutido en estos días sobre la redacción del art. 57.5 CE que se refiere a los supuestos de abdicación y renuncia a la Corona. Dos tesis se han manejado principalmente: por un lado, se ha defendido que debiera haberse aprobado una ley orgánica con anterioridad a que se produjera un supuesto de abdicación que hubiera regulado dichos supuestos; de otra parte se ha defendido una tesis contraria, que considero constitucionalmente correcta, conforme a la cual el artículo 57.3 CE requiere la aprobación de una ley orgánica, caso a caso ... El Gobierno, con su iniciativa, y las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en uso de sus competencias de enmienda y aprobación, han cumplido fielmente el mandato constitucional. Que el art. 57.5 C requiere la aprobación de una ley orgánica en cada caso se demuestra a través de varios elementos. En primer lugar, el precepto que comentamos exige ley orgánica para resolver las abdikaciones y renunciaciones, con una redacción que alude a una pluralidad de supuestos y no singularmente a la regulación de la institución de la

abdicación o de la renuncia. En segundo lugar, el precepto exige también ley orgánica para resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona. ¿Cómo podría una ley orgánica previa resolver acertadamente dichas dudas de hecho o de derecho que se manifestaran con posterioridad a dicha aprobación? En tercer lugar, es importante hacer notar que la aprobación de una ley orgánica para el caso concreto es la única forma en la que puede cumplirse el principio de articulación de la monarquía en el sistema democrática. El mandato de la Constitución es claro: el Parlamento debe pronunciarse sobre cada uno de los casos que se produzcan y debe ser el Parlamento de cada momento el que realice ese pronunciamiento. El procedimiento ha sido constitucionalmente correcto y ha demostrado como deben articularse las relaciones entre los diferentes órganos constitucionales en una democracia cuya Jefatura del Estado adopta la forma monárquica”.<sup>495</sup>

Para Ridao Martín el anuncio de la abdicación del Rey Juan Carlos I puso en marcha el engranaje constitucional de la sucesión a la Jefatura del Estado, abriendo un proceso en el que debieron darse respuesta normativa a diversas cuestiones de diversa índole. Si bien, para este autor, las Cortes Generales, en sesión conjunta, deberían tener una participación más activa en la sucesión:

“... el Rey garantizó que la sucesión tendría lugar *según las previsiones constitucionales*. Nada que objetar. Si no fuera porque estas no existen. El referido artículo 57.5 CE remite a una ley orgánica, la cual, ante la determinación súbita de Juan Carlos I, hubo de elaborarse con carácter urgente.

Si la decisión de abdicar es un acto personalísimo del Monarca, es decir, absolutamente libre por su parte, en cambio, la ley orgánica de abdicación sí planteaba (y sigue planteando) algunas dudas. Porque, como se ha dicho, no existía previamente una ley que desarrollase, con carácter general, el procedimiento de abdicación o renuncia del Rey.

---

<sup>495</sup>GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: “La abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión responsable de un Jefe de Estado”, en *Diario La Ley*, núm. 8345, Sección Tribuna, de 2 de julio de 2014, pág. 16.

En el caso español, la intervención de las Cortes queda garantizada en caso de optar, como así fue en el caso de Felipe VI, por un acto complejo en el que el rey solemnice su decisión de abdicar ante las Cortes Generales, reunidas en sesión conjunta y acto seguido se proclama a su heredero como jefe del Estado ante las cámaras, procediendo a realizar el juramento que le exige la Constitución. La sucesión, que es el acto relevante para el Estado, se inicia y culmina en el Parlamento. Otra cosa es, como se ha dicho repetidamente, que hubiera sido conveniente que una ley orgánica general hubiera explicitado jurídicamente las consecuencias de esa formalización, además de los requisitos a cumplir para su validez legal. Además de que uno de los aspectos más críticos del proyecto de ley (después ley) era precisamente la determinación del momento preciso de la sucesión. Según la ley, la abdicación y, por tanto, la sucesión automática, había de producirse en el momento de su publicación en el boletín oficial. De modo que fue en ese momento cuando Don Felipe se convirtió en Rey, si bien el acto de juramento de la Constitución ante las Cortes (art. 61.1 CE) y su proclamación parlamentaria como Rey se produjo en un momento posterior. En otras palabras: un (ya) Rey fue proclamado como tal más tarde.”<sup>496</sup>

En todo caso, la abdicación se produjo. Más allá de críticas doctrinales como las expuestas, no se cuestionó la actuación de los distintos poderes del Estado, y el Reglamento de la Cortes Generales quedó, de nuevo, como una cuestión pendiente. Se reivindica su aprobación no sólo por su contenido material sino especialmente porque debe regular la organización y procedimiento de las sesiones conjuntas. Para Espósito “el Gobierno optó por la interpretación constitucional que a su juicio consideró más conveniente”.<sup>497</sup>

Ripollés Serrano, tras constatar que tras treinta años de vigencia de la Constitución, “y por difícil que resulte entender”, no se ha aprobado el Reglamento de las Cortes

---

<sup>496</sup> RIDAO MARTÍN, J.: “Abdicación y monarquía parlamentaria en la España del Siglo XXI”, en *Derecho y Cambio Social*, Madrid, 1 de julio de 2014, pág. 84.

<sup>497</sup> Véase EXPÓSITO E.: “La previsión constitucional de la abdicación del Rey en el ordenamiento español”, en *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 11 de febrero de 2013, pág. 3.

Generales, formula una pregunta a la que da respuesta desde la casuística: ¿Quiere ello decir que las materias que habrían de regularse por este Reglamento de las Cortes Generales no se han llevado a cabo?<sup>498</sup>

Efectivamente, desde la casuística concreta y visto el devenir de lo acontecido, la respuesta es negativa. Hemos tenido ocasión de analizar los juramentos regios antes las Cámaras en sesión conjunta; la creación de todo tipo de Comisiones Mixtas; la composición y actuación de delegaciones de Cortes; la aprobación de disposiciones tan importantes como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales; la celebración de sesiones conjuntas para la apertura de las distintas legislaturas con la presencia de los Reyes, etc.

En defecto de este Reglamento se ha recurrido a otras fuentes de Derecho, como la costumbre, y especialmente a los acuerdos “pacíficos” y no transparentes de las Mesas en sesión conjunta. Entendemos que se obvia un hecho que en la actualidad puede tener mucha importancia: el consenso. Hasta fechas recientes, las mayorías parlamentarias han sido muy estables y los partidos con representación parlamentaria han demostrado un gran sentido institucional en los temas que principalmente entran dentro del ámbito de actuación de las Cortes en sesión conjunta. Pero este escenario parlamentario puede cambiar, como de hecho comprobamos, está cambiando.

No debe obviarse que la convocatoria de una de estas sesiones conjuntas, aunque tenga carácter solemne, debe hacerse, por mandato constitucional, reglamentariamente. Y tratándose de sesiones conjuntas, la cobertura reglamentaria sólo se la puede dar el Reglamento de las Cortes Generales.

De aprobarse el Reglamento de las Cortes Generales, propone Ripollés Serrano, deberían integrarse en él las costumbres y precedentes producidos hasta ese momento, porque la realidad, “al comienzo de la segunda década del siglo XXI, es que existe un

---

<sup>498</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R. (coord.): “Comentarios a la Disposición Final Tercera del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 1.403.

Reglamento de Cortes Generales integrado por precedentes, costumbres y acuerdos de las Mesas en reunión conjunta o bien de cada de una de las Mesas de las Cámaras”.<sup>499</sup>

Considera Delgado-Iribarren que “debe ser el Reglamento de las Cortes Generales, conforme a lo previsto en el artículo 72.2 de la Constitución, el que recoja la regulación de la organización y funcionamiento de esas sesiones conjuntas, bien mediante la concreción exhaustiva, bien limitándose a establecer las reglas básicas y remitiéndose con carácter supletorio al Reglamento de una de las Cámaras (lo más coherente en nuestro caso, a la vista del artículo 72 de la Constitución, es que fuera a la del Congreso)”. Señala este autor, sin duda por la práctica parlamentaria consolidada a la fecha actual y no sólo para las Comisiones Mixtas, que “a falta de dicho Reglamento, serán las Mesas de las Cámaras las que, como han hecho hasta ahora respecto a las Comisiones Mixtas, adopten las medidas oportunas”.<sup>500</sup>

La previsión constitucional de que se apruebe un Reglamento de las Cortes Generales, a la vista de lo acontecido, está resultando superada por los hechos habidos a lo largo de treinta y ocho años. Los constituyentes pudieron optar por la fórmula italiana de que el Reglamento de la Cámara Baja regulara y se aplicara a las sesiones conjuntas, pero no lo hicieron.

La experiencia y el precedente acumulado permiten afirmar que se han solventado, *pacíficamente*, sin este Reglamento de Cortes, todas las cuestiones que requerían sesiones conjuntas: el juramento del Príncipe de Asturias ante las Cortes en sesión conjunta, el juramento del Rey Felipe IV, las solemnes sesiones de apertura de las Cámaras, la aprobación de los presupuestos de las Cortes Generales, la creación de Comisiones Mixtas o de investigación conjuntas, etc.

---

<sup>499</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: *ibidem*, pág. 1.404.

<sup>500</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “La organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas de las Cámaras para el ejercicio de las competencias no legislativas de las Cortes Generales en relación con la Corona”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 656.

Podría aventurarse, como conclusión, que una eventual reforma de la Constitución podría suprimir esta norma reglamentaria y sustituirla por la fórmula italiana de que sea el Reglamento del Congreso el que regule todos los supuestos relativos a las sesiones conjuntas. Entendemos que no es la fórmula más correcta, se descompensaría aún más la función del Senado y en consecuencia sólo sería justificable por la opción política de hacer más imperfecto el bicameralismo parlamentario español. Además, hay cuestiones, como se ha visto en las decisiones conjuntas de las Mesas, que no puede resolver el Reglamento de unas de las Cámaras, porque son específicas de este órgano complejo que son las Cortes Generales en sesión conjunta de sus Cámaras.

Para Sánchez Ferriz, en todo lo referente a las sesiones conjuntas, mientras no se apruebe el Reglamento de las Cortes Generales, habrán de tenerse en cuenta los principios constitucionales y será el Presidente del Congreso de los Diputados, asistido por ambas Mesas, el que debe suplir la inexistencia del Reglamento mediante el ejercicio de su potestad interpretativa que tiene conferida.<sup>501</sup>

Sin embargo, en todo este tiempo, el Presidente del Congreso de los Diputados, en tanto que lo es de las Cortes Generales, no ha dictado ninguna resolución que pudiera suplir las lagunas del inexistente Reglamento de la Cortes. Han sido las Mesas de las Cámaras, en sesiones conjuntas, las que han colmado esa laguna. De otra parte, los Reglamentos atribuyen esta competencia interpretativa o supletoria a los Presidentes en sus respectivas Cámaras, no respecto de las sesiones conjuntas, sino de sus propios Reglamentos. Deberá ser el Reglamento de las Cortes Generales el que prevea tal poder interpretativo, si bien, con el precedente existente, parece más acertado atribuir dicha facultad a las Mesas en sesión conjunta; o en todo caso, como proponemos, el Presidente de acuerdo con la Mesa de las Cortes.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados encontramos una regla general de supletoriedad en la Disposición Final Tercera:

---

<sup>501</sup> SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Funciones y órganos del Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 122.

“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 que requiera tramitación o votación separada por el Congreso de los Diputados”.

En los mismos términos está redactada la Disposición Adicional Segunda del Reglamento del Senado.

De momento esta regla de supletoriedad no es posible porque el Reglamento de las Cortes Generales no ha sido aprobado. Ripollés Serrano, al respecto de esta previsión, sostiene lo siguiente:

“El Reglamento del Congreso de los Diputados introdujo una regulación basada en el precedente, que suple la falta de normas escritas de Cortes, mediante una norma del Congreso de los Diputados que opera como propia del Reglamento de las Cortes Generales, sin que su práctica haya suscitado oposición alguna por la otra Cámara que, en lo tocante a esta materia, sí tuvo relevantes intervenciones en épocas pasadas puesto que en ocasiones a lo largo del siglo XIX y comienzos del XX la solemne sesión de apertura de las legislaturas se celebraba en el Senado”.<sup>502</sup>

Sí es coherente con la autonomía reglamentaria de cada Cámara lo previsto en la Disposición Final Tercera del Reglamento del Congreso en cuanto que su Reglamento se aplicará en aquellos asuntos que requieran tramitación o votación separada por la Cámara Baja. Es del todo compatible con la actuación conjunta de las Cámaras establecida en la Constitución, ya que muchas materias propias de las Cortes Generales, sobre todo en cuanto a procedimiento y aspecto organizativos, requieren la actuación previa de órganos de una y otra Cámara que deberán preparar los trabajos.

---

<sup>502</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: “Comentarios a la Disposición ...”, op. cit., pág. 1.404.



En definitiva, las reglas de supletoriedad existentes son mínimas y evidencian aún más la inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales. Ante una eventual decisión de las previstas en el Título II relativa al estatuto de la Corona no cabe otro planteamiento que entender que deben ser las Mesas, en reunión conjunta, las que adopten los acuerdos pertinentes sobre el procedimiento y organización de la sesión.

Que hasta la fecha se estén resolviendo los aspectos organizativos de estas sesiones conjuntas mediante acuerdos de las Mesas de las Cámaras no justifica que siga sin aprobarse la norma que debe dar cobertura jurídica a la misma. Más que el incumplimiento del artículo 72.2 de la Constitución que prevé la aprobación de este Reglamento de las Cortes Generales, se está produciendo el del artículo 67.3 en cuanto que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercerse sus funciones ni ostentar sus privilegios.

En este punto podemos traer a colación dos aspectos importantes a tener en cuenta al examinar el contenido del Reglamento de las Cortes Generales y en orden a exponer una propuesta articulada. Uno es la experiencia constitucional, importante en esta materia y que no puede obviarse. Así, la experiencia constitucional, mediante la aplicación y desarrollo de los preceptos constitucionales por la legislación, la jurisprudencia, y la misma costumbre y práctica política, no sólo completa el ordenamiento constitucional, sino que viene así, por la vía de una comprensión evolutiva de los preceptos de la Constitución, a integrarse en el significado de los términos de ésta<sup>503</sup>. Y de otra parte, la consolidación de la costumbre parlamentaria. Para González-Trevijano, “las costumbres constitucionales y, en particular, las de índole parlamentaria, terminan por incorporarse a las normas interpretativas dictadas por las Presidencias o las Mesas del Parlamento, cuando no a los propios Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado”<sup>504</sup>. Por razón de seguridad jurídica y garantía del pluralismo político y de las minorías, apunta Pitarch que

---

<sup>503</sup> TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dir.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, obra colectiva, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 21.

<sup>504</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: “Las costumbres y prácticas parlamentarias”, en la obra colectiva *La experiencia constitucional ...*, ibídem, pág. 194.

las prácticas y costumbres parlamentarias deben quedar recogidas en resoluciones normativas supletorias de los Reglamentos<sup>505</sup>.

A la costumbre, los precedentes y en definitiva a la práctica parlamentaria y política que hemos analizado podemos sumar una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales hallada en el Archivo de las Cortes Generales<sup>506</sup>. El documento, que hemos incorporado al trabajo como Anexo I al Capítulo Cuarto, nos lo ha facilitado el Archivo del Congreso de los Diputados. El documento carece de fecha y no se nos han podido precisar más datos que lo identifiquen. El documento archivado es un texto mecanografiado, en folio blanco, sin membrete, que tiene tachaduras y anotaciones manuscritas a los márgenes o sobre el mismo texto. El Diario el País, el 25 de agosto de 1989, informaba que el Gobierno había elaborado un Reglamento de las Cortes Generales que negociaría con la oposición en septiembre. Por las fuentes consultadas, esta propuesta de Reglamento es coetánea de la noticia referida. Para una mejor comprensión del alcance de la propuesta, hemos transcrito el documento e incorporado en cursiva y notas al pie, las anotaciones manuscritas que, a modo de enmiendas, se debieron hacer en sede parlamentaria. No se ha podido verificar la autoría de dichas notas manuscritas.

Por lo tanto, hasta ahora, se trata de la única propuesta o iniciativa de Reglamento de las Cortes Generales que debió nacer de la voluntad política del Gobierno por impulsar esta norma. No consta se formalizara su tramitación en las Cortes y de ella queda una breve referencia en los medios de comunicación y el documento al que hemos aludido. Este documento contiene unos criterios para la redacción de la norma, su contenido y un proyecto de Reglamento.

Por la noticia localizada en la hemeroteca del diario el País, fechada el 25 de agosto de 1989, concluimos que el Gobierno había elaborado un Reglamento de las Cortes

---

<sup>505</sup> PITARCH, I.: “Las resoluciones normativas”, en *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, pág. 122.

<sup>506</sup> Congreso de los Diputados. Archivo. Serie: Gobierno Interior. Leg.º 611. Núm.: 41

Generales que pretendía negociar con la oposición en septiembre<sup>507</sup>. Llama la atención que la iniciativa sea gubernamental y no parlamentaria, como se podría exigir de toda norma emanante de la autonomía parlamentaria.

El periódico *El País* encabezaba la noticia, así: “El Gobierno ha elaborado un Reglamento de Cortes Generales que negociará con la oposición en septiembre”. La noticia, en su tenor literal, es la siguiente:

“El Gobierno ha elaborado el Reglamento de las Cortes Generales, cuya redacción ha ido posponiéndose desde que, en 1978, se aprobó la Constitución. El ejecutivo desea que el texto, que regula situaciones con trascendencia política de la familia real, como matrimonios, sucesión y regencia, presupuesto de las Cortes y reuniones conjuntas de las Cámaras, sea pactado con la oposición en septiembre, haya o no elecciones. La decisión de elaborar este reglamento surgió a raíz del 14-D, cuando el Gobierno veía difícil alcanzar la mayoría absoluta en unas elecciones. En ese caso, pactaría la presidencia de las Cámaras, reservándose el PSOE la del Congreso, que, según el texto, coincide con la de las Cortes Generales.

Este Reglamento establece que el presidente de las Cortes Generales será el del Congreso. Asimismo, corresponde a las Cortes Generales proveer la sucesión de la corona “cuando se extingan las líneas llamadas en derecho”. El texto quiere ser negociado con la oposición en septiembre, al margen de que haya o no elecciones en otoño. Esta era al menos la intención inicial de los socialistas, expresada a este periódico en los primeros días de agosto. Las fuentes informantes aseguran que los motivos que impulsaron a elaborar con cierta urgencia el reglamento de las Cortes Generales “han desaparecido”, a la vista de los resultados obtenidos por el PSOE en las elecciones europeas y los sondeos de intención de voto que maneja el Gobierno. No obstante, ésa no era la única situación el pasado invierno en Pleno conflicto social que desembocó en la huelga general del 14 de diciembre y con los partidos de la oposición atacando con fuerza al Ejecutivo.

---

<sup>507</sup> EL PAÍS, viernes 25 de agosto de 1989.

Estos interlocutores sitúan en ese momento la necesidad de elaborar el reglamento de las Cortes Generales. Según su razonamiento, urgía su elaboración para establecer que el presidente de las Cortes será el del Congreso. En caso de pérdida de la mayoría absoluta y tener que establecer pactos poselectorales con otra u otras fuerzas políticas, los socialistas ofrecerían la presidencia del Senado a otro partido y ellos ostentarían la del Congreso. Así las cosas, un socialista sería también el presidente de la Cortes Generales.

Esos motivos de preocupación, al menos aparentemente, han desaparecido entre los socialistas y ahora sólo hablan de la necesidad de este reglamento por ser un imperativo constitucional pospuesto durante muchos años. El Gobierno y los dirigentes de los grupos parlamentarios socialistas del Congreso y del Senado, con el conocimiento del secretario general del Congreso, Ignacio Astarloa, han acabado un texto después de desechar un primer borrador.

En un texto inicial se creaba una Mesa y una Junta de Portavoces exclusiva para las Cortes Generales, lo que después se entendió que era innecesario al duplicarse funciones. Finalmente la Mesa y la Junta de Portavoces estará compuesta por las mesas y las juntas del Congreso y del Senado.

El borrador del Reglamento, al que ha tenido acceso este periódico, señala en su artículo 1: “El presente reglamento tiene como objeto regular las reuniones conjuntas del Congreso y del Senado, de sus Mesas y Juntas de Portavoces. El presidente será el del Congreso o, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, el del Senado”. “De las reuniones de la Junta de Portavoces se dará cuenta al Gobierno”.

El Reglamento regula las situaciones en las que se reunirán las Cortes Generales y destaca la que se establece para “proveer sucesión a la corona cuando se extingan todas las líneas llamadas en derecho”. La institución monárquica se regula en el artículo 10, que comienza con la siguiente frase: “Las Cortes Generales se reunirán para proclamar al Rey y tomarle juramento; para tomar juramento al Príncipe heredero; para nombrar regente o regentes; para nombrar tutor del Rey;

para proveer sucesión a la corona cuando se extingan todas las líneas llamadas en derecho en la forma que más convenga a los intereses de España”.

Asimismo, las Cortes Generales se reunirán para “decidir una eventual prohibición expresa del matrimonio de personas con derecho a sucesión de la corona”. Este apartado es desarrollo del artículo 57.4 de la Constitución, que dice lo siguiente: “Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales quedarán excluidas en la sucesión a la corona por sí y sus descendientes”.

El Reglamento de las Cortes Generales establece igualmente que éstas se reunirán para “inhabilitar al Rey” (artículo 10.7) y para otorgar la autorización que previa a que se refiere el artículo 63.3 de la Constitución”. Este dice lo siguiente: “Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”. El juramento a la Constitución de reyes, herederos, regentes y tutores, la aprobación del proyecto de Presupuesto correspondiente a la sección de las Cortes Generales y la regulación de las comisiones conjuntas de Congreso y Senado son otros de los aspectos que establece el reglamento, así como aprobar los tratados internacionales y los convenios entre autonomías.”

El documento que se conserva en el Archivo del Congreso de los Diputados y que contiene tanto unas normas para la elaboración del Reglamento como una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales, no parece corresponderse en su tenor literal, con lo extractado en la noticia de prensa. No obstante, por la fuentes consultadas, consideramos que es coetáneo de la noticia referida.

La propuesta de Reglamento de Cortes que en su día hizo el Gobierno de la Nación cuenta con la siguiente justificación:

“El artículo 72.2 de la Constitución establece que las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado serán presididas por el Presidente del Congreso de los

Diputados “y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara”.

Ni en la Constitución ni en los Reglamento del Congreso y del Senado se establece ninguna norma especial acerca del procedimiento para elaborar el referido Reglamento; a cubrir dicha laguna tienden las normas que se proponen a continuación. El principio fundamental que las anima es el de que, tratándose de Reglamento común a ambas Cámaras, la participación de una y otra en su elaboración debe estar equilibrada.”

Este antecedente parlamentario, sin continuidad, es un ejemplo más del incumplimiento de la Constitución al no haberse dictado el Reglamento de las Cortes Generales. Ciertamente hay aún leyes preconstitucionales vigentes, es decir, que no se ha dictado la norma de desarrollo del precepto correspondiente de la Carta Magna, como por ejemplo el derecho de huelga o los colegios profesionales. Pero son materias que tienen un marco jurídico de referencia interpretado a la luz de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional. Por tanto, el único espacio vacío es este Reglamento.

La inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales no nos permite concluir que exista una inconstitucionalidad por omisión; ni siquiera una vulneración de la Constitución.

Para el Tribunal Constitucional “la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace”<sup>508</sup>. Sostiene el Alto Tribunal que “la inconstitucionalidad de una norma por omisión sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados en ella”<sup>509</sup>

---

<sup>508</sup> STC 24/82, FJ 3º.

<sup>509</sup> STC 317/94, FJ 4º.

Para Villaverde Menéndez “el resultado lógico de la conexión entre silencio legislativo, reserva de ley y omisión constitucional, para la tesis obligacional (cuando sobre el legislador pesa un deber expreso y concluyente, impuesto por la Constitución) es la aseveración de que todo silencio legislativo que incumpla una obligación constitucional de legislar es por definición inconstitucional, con independencia de si el silencio genera o no una situación jurídica contraria a la Constitución”. En definitiva, para este autor, la situación jurídica contraria a la Constitución “no es la norma implícita derivable del silencio, sino el silencio mismo cuando afecte a una reserva de ley imperativa”.<sup>510</sup>

También podría abordarse desde la perspectiva de la inactividad del legislador. Para Gómez Puente, ante determinados mandatos constitucionales, como debe ser entendida la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, es posible afirmar la irrenunciabilidad de la competencia normativa por parte del legislador. Sostiene este autor que “desde que el poder legislativo fue sometido a reglas jurídicas por el constitucionalismo, incorporado como función político-constitucional y transformado técnicamente en potestad jurídica, resulta imposible admitir en términos absolutos que la potestad legislativa sea de ejercicio enteramente libre; ni siquiera pueda admitirse que se trate siempre de una discrecionalidad pura o absoluta, pues se ésta sólo existe cuando el criterio de la decisión deja de ser jurídico para convertirse en político, el alcance general o universal de tal aserto es incompatible con la normatividad de la Constitución”.<sup>511</sup>

Poníamos de manifiesto en la introducción que no íbamos a profundizar en los motivos que explican que el Reglamento de las Cortes Generales no se haya aprobado, ni tampoco en las posibles consecuencias invalidantes de determinados actos emanados de órganos que carecen de dicha cobertura reglamentaria.

En cualquier caso sí estamos ante un incumplimiento constitucional. Y al respecto hay que afirmar que el Parlamento y, de forma indirecta, el Gobierno tienen la obligación

---

<sup>510</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *La inconstitucionalidad por omisión*, MacGraw-Hill, Madrid, 1997, pág. 101.

<sup>511</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pág. 43.

de que no quede ningún artículo de la Constitución sin ser desarrollado. En consecuencia, entendemos que sobre todo el Parlamento el que debe realizar una política legislativa de cumplimiento efectivo del texto fundamental, en este caso, del tan citado Reglamento.

Son muchas las posiciones analizadas en torno a la causa de por qué no se ha aprobado o al menos se ha intentado su tramitación parlamentaria. Una de ellas, ya apuntada y que se nos demuestra plausible, es que no se sabe qué hacer con el Senado. Señalan Reviriego Picón y Núñez Martínez: “Es una obviedad señalar que gran parte de la bibliografía existente sobre el Senado ha incidido continuamente en la necesidad de reforma de este órgano, especialmente por su inadecuación, en composición y funciones, con su teórica caracterización constitucional. La necesidad de reforma en orden a hacer un Senado no más fuerte sino distinto –como señaló recientemente Rubio Llorente-, ha sido percibida, evidentemente, no sólo en sede doctrinal sino que asimismo se ha reclamado de manera continua desde los diferentes ámbitos de la política; en todo caso, esa unanimidad no ha permitido dar el paso definitivo, y, un cuarto de siglo después, el Senado sigue siendo sólo nominalmente una Cámara de representación territorial”.<sup>512</sup>

El Presidente Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura, pronunciado el 15 de abril de 2004, propuso poner en marcha una reforma “concreta y limitada de la Constitución” sobre cuatro cuestiones que apuntó. A tal fin, el Consejo de Ministros, por acuerdo de 4 de marzo de 2005, solicitó al Consejo de Estado un informe sobre las cuatro modificaciones anunciadas. Para Sánchez Navarro, “probablemente la cuestión más problemática, *prima facie*, sea la cuarta, donde se pide al Consejo, ni más ni menos, el diseño de un modelo parlamentario alternativo”<sup>513</sup>.

El Consejo de Estado, en su informe de 16 de febrero de 2006, no echa en falta el Reglamento de las Cortes Generales, ni apunta en la dirección de que no se haya aprobado por la indefinición del Senado. Ni siquiera menciona esta norma, aunque, como veremos,

---

<sup>512</sup> REVIRIEGO PICÓN, F. y NÚÑEZ MARTÍNEZ, M<sup>a</sup>.: “Repertorio bibliográfico sobre el Senado”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 17, 2006, pág. 449.

<sup>513</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, A.: “El Consejo de Estado y la reforma constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 71-72, enero-agosto 2008, pág. 547.



llega a proponer la ampliación de los supuestos de Comisiones Mixtas. Es importante lo anterior porque aunque el Consejo de Estado no hace consideración alguna sobre el Reglamento de las Cortes, sí apunta a que las sesiones conjuntas pueden ser un instrumento para la mejora de la posición institucional del Senado, en el seno de las Cortes Generales, y en el ejercicio de sus funciones como Cámara de representación territorial. Para esto, sin perjuicio de la necesaria reforma constitucional, el Reglamento de las Cortes Generales, es el instrumento normativo necesario.

La intervención del Senado, considera el Consejo de Estado, no debe afectar a la preeminencia del Congreso, que debe seguir resolviendo en última instancia las diferencias con el Senado. Sin embargo se apunta a que dicha discrepancia se vería alterada en el caso en que aumentaran los supuestos en que se exige la aprobación de ambas Cámaras para adoptar decisiones. A tal fin, entre las propuestas que se hacen, está la de prever la posibilidad de que, si existe divergencia entre las Cámaras en tales ocasiones, pueda llevarse la discrepancia a una Comisión Mixta paritaria. Una de las opciones por las que se inclina es la de refundir los artículos 88 (proyectos de ley) y 89 (proposiciones de ley) en un único artículo; lo que llevaría a que el artículo 74.2 se modificara para incluir un nuevo supuesto de Comisión Mixta que trataría de conciliar las diferencias de las Cámaras cuando no hubiera acuerdo en el procedimiento legislativo. En definitiva, propuestas que pasan necesariamente por contar con la norma reglamentaria de las Cortes Generales.<sup>514</sup>

Nos parece acertado concluir este apartado con el Senado que propuso el Consejo de Estado en su informe de 16 de febrero de 2006, en el que lo relevante, no es el modelo resultante de la hipotética reforma constitucional planteada en aquel momento, sino la importancia que pueden tener para muchas cuestiones que aquejan actualmente al Estado, instituciones y territorios, el que las Cámaras se pronuncien de manera conjunta. Esto dijo al respecto del Senado el Consejo de Estado:

“En definitiva, podría decirse que el Senado resultante de las modificaciones en torno a las que se reflexiona en el presente Informe aparecería en el sistema

---

<sup>514</sup> VÍRGALA FORTUNA, E.: op. cit., págs.211-260.

constitucional español como una *Cámara parlamentaria* de carácter permanente, integrada en las Cortes Generales, de mayor peso específico que el actual, aunque sin paridad con el Congreso de los Diputados, con más atribuciones diferenciadas de éste y que, a través de su nueva composición y funciones, canaliza la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado como expresión de la representación territorial”.

El Reglamento de las Cortes Generales es una norma que unificaría el funcionamiento de las Cortes; su mera aprobación implicaría la puesta en valor de lo que cada Cámara representa: una Cámara representa a la población del Estado como unidad y la otra a la de los territorios. Esta norma no puede estar condicionada permanentemente por nuestro futuro constitucional, porque la Constitución de 1978 debe seguir siendo el elemento esencial de nuestra vertebración política y social. Porque sobre la mesa no hay proyectos concretos de reforma, más allá de la supresión del artículo 135 o sencillamente la ruptura constitucional. Pero el verdadero elemento preocupante, en este caso para la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, es la inestabilidad política que se abre por primera vez en nuestra historia reciente. Cuando el Parlamento se fragmenta en grupos tan heterogéneos y sin que se vislumbren mayorías estables, cualquier proceso de decisión se dificulta y éste aún más. De ahí que el engarce político del Reglamento de las Cortes con los distintos grupos políticos estaría en convertir las sesiones conjuntas de las Cámaras en un instrumentos parlamentario que den respuesta ágil a cuestiones de Estado. Cabe preguntarse en este punto si la fallida investidura del Presidente del Gobierno en la XI Legislatura se habría resuelto, cumpliendo el principio de la representatividad, mediante votación en sesión conjunta.

### **3. Los Reglamentos parlamentarios.**

Aunque el Derecho Parlamentario se nutre de las mismas fuentes que el Derecho Constitucional, destacan por su especial singularidad los Reglamentos internos de las

Cámaras legislativas.<sup>515</sup> La soberanía del poder legislativo en el Estado liberal tiene una expresión inmediata en la potestad autorreglamentaria. De ahí, como destaca González Casanova, “las primeras normas que, lógicamente, han de aprobar los miembros del órgano representativo son las de su organización y funcionamiento interno”; porque se tiende a considerar, sostiene este autor, que dichas normas “son de trascendencia para todo el orden constitucional y de valor que supera el del mero ámbito interno de las Cámaras parlamentarias”.<sup>516</sup>

Asegura Boccaccini que “la importancia de los Reglamentos de las Cámaras es tan grande que se ha afirmado que la evolución de las funciones encomendadas al Parlamento podrían analizarse, sin mirar la realidad social, atendiendo únicamente a la evolución y transformación de los Reglamentos parlamentarios”<sup>517</sup> Al respecto, para Molas y Pitarch, “en el contexto del parlamentarismo histórico español, podríamos confirmar la tesis, analizando comparativa y evolutivamente las referencias a las Comisiones y a las fracciones o grupos parlamentarios en los Reglamentos de las primeras Cortes de la Restauración, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918 y el Reglamento de las Cortes de la República de 1931 y especialmente su reforma de 1934”.<sup>518</sup>

La previsión constitucional de que deban existir estas normas de funcionamiento interno permite excluir un sistema normativo temporal, como podrían ser las *sessional orders* que son resoluciones obligatorias sólo para el periodo de sesiones del sistema parlamentario británico. Lo mismo valdría para la aplicación de un Derecho parlamentario

---

<sup>515</sup> “La facultad de que las Cámaras se den sus propios Reglamentos es una conquista histórica de los Parlamentos ante el *poder de ordenanza monárquico*. Frente a las prerrogativas de las Corona, el Parlamento defendió y consolidó sus privilegios; unos de carácter individual, referidos a la propia institución política. Dentro de estos últimos se tiene que encuadrar la potestad autonormativa de las Cámaras. Potestad que, no solamente pueden, sino que deben ejercitar sin injerencia de ningún otro poder como demanda el autogobierno del Parlamento”. MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 297.

<sup>516</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1983, pág. 261.

<sup>517</sup> BOCCACCINI, P.: *Sistema Político e Regolamento Parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1980, pág. 58.

<sup>518</sup> MOLAS, I. y PITARCH, I.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 49.

consuetudinario. Siempre, claro está, que esta previsión constitucional se desarrolle. En el caso del Reglamento de las Cortes Generales, inexistente, el vacío se llena por una práctica más próxima al Derecho consuetudinario.

El término Reglamento no parece el más adecuado si tenemos en cuenta que se utiliza para designar una norma que está directamente ordenada o subordinada a la Constitución. No es comparable el *Reglamento parlamentario*, cuyo nombre está muy enraizado en la tradición parlamentaria, con la disposición dictada por el Gobierno al amparo del artículo 97 de la Constitución en el ejercicio de la potestad reglamentaria.<sup>519</sup>

Para Sáinz Moreno, “los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (falta aún el Reglamento de las Cortes Generales) ordenan la vida interna de las Cámaras (STC 44/1995, de 13 de febrero), son normas primarias incardinadas en la Constitución (STC 101/1983, de 18 de noviembre) tienen valor de ley pero no fuerza de ley (STC 119/1990, de 21 de junio), constituyen un parámetro de constitucionalidad del procedimiento legislativo (STC 44/1995) y un límite para las demás normas intraparlamentarias (STC 44/1995). Los Reglamentos de las Cámaras están sometidos al control de constitucionalidad por la vía del recurso y de las cuestiones de inconstitucionalidad (arts. 27 y 32 LOTC).”<sup>520</sup>

Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, artículo 72.1 de la Constitución, y también aprueban autónomamente el de las Cortes Generales. Estos Reglamentos dan cobertura legal a los acuerdos adoptados. Al respecto de ello Sáinz Moreno considera:

---

<sup>519</sup> “... Sin entrar en los problemas que plantea su naturaleza jurídica, está generalmente admitido que la calificación de reglamentos que se les da en España y otros países no supone una parificación con los reglamentos dictados por el Gobierno, como lo muestra que son normas no sometidas al control de los Tribunales ordinarios, y sí, en cambio, al del Tribunal Constitucional (art. 27.2.d y f de la LOTC). En cuanto al mismo Tribunal Constitucional, su competencia para dictar reglamentos no difiere, en substancia, de la que el art. 110 de la LOPJ atribuye al Consejo (art. 2.2 de la LOTC). No hay, por tanto, razones suficientes para admitir la limitación objetiva de la potestad reglamentaria sostenida por los recurrentes”. Fundamento 24 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio.

<sup>520</sup> SÁINZ MORENO, F.: “Comentarios al artículo 72 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER, M., Wolters Kluwer, 2008, pág. 1.413.

“Los acuerdos adoptados por el Parlamento son el núcleo central de la actividad parlamentaria, por ello la Constitución exige por dos veces que se adopten reglamentariamente (art. 67.3 y 79.1). Un acuerdo adoptado sin ajustarse al Reglamento no es un acuerdo, es una decisión inválida o incluso inexistente desde el punto de vista parlamentario, con independencia de que su contenido material se ajuste o no a la Constitución”.<sup>521</sup>

En consecuencia, los acuerdos que se adoptan relativos a las Cortes, o aquellos sobre materias comunes a ambas Cámaras, serían inválidos o nulos. Lo serían porque carecerían de cobertura Reglamentaria, si seguimos la posición doctrinal anteriormente expuesta. Podríamos salvar la supuesta invalidez dándoles cobertura a través de las aplicación supletoria del Reglamento del Congreso o del Senado, aunque hemos visto que en esta materia existe una mínima regulación. Aunque la justificación más sencilla es aquella que sustenta dichos actos en el consenso hasta ahora conseguido, que convierte esta cuestión en una materia lo suficientemente pacífica como para no cuestionar la validez de dichos acuerdos. En el hacer de los órganos parlamentarios la unanimidad salva cualquier escollo, incluso respecto de aquellas decisiones que manifiestamente pudieran ser contrarias a la norma; entre otras razones, porque la propia unanimidad conlleva que los actores políticos no las cuestionen y en consecuencia no haya pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

La Constitución consagra la potestad de cada Cámara de darse o dotarse de su propia norma de organización y funcionamiento para el ejercicio de sus funciones, como manifestación particular del genérico poder de autoorganización. Así, el artículo 72.1 dispone que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos”. ¿El mismo criterio debe inferirse para el Reglamento de las Cortes Generales? Una respuesta afirmativa llevaría al reconocimiento de que las Cortes Generales, en sesión conjunta, son un órgano al que la Constitución le atribuye también un particular poder de autoorganización a través de su propio Reglamento. No debe constituir un impedimento para defender la anterior afirmación el que la Constitución vincule Reglamento de Cortes Generales con sesiones

---

<sup>521</sup> SÁINZ MORENO, F.: *ibidem*, pág. 1.415.

conjuntas. Son precisamente las sesiones conjuntas la manifestación de que las Cortes Generales, como tales, actúan como órgano constitucional. Que la Constitución no reserve a la Cortes Generales, en sesión conjunta, la aprobación de su Reglamento, no impide seguir manteniendo la tesis anterior; eso sí, dicho procedimiento, salvo que exista un alto grado de consenso, dificulta la aprobación de la norma reglamentaria.

En respuesta a alguno de los interrogantes anteriores, el Reglamento de las Cortes Generales se sitúa en un plano de igualdad con los Reglamentos del Congreso y del Senado. Sin embargo, no debe entrar a regular cuestiones como los derecho de Diputados y Senadores, reconocidos y consagrados en los Reglamentos de sus respectivas Cámaras. Es precisamente el Reglamento de las Cortes, por la especificidad de la materia que debe regular, el que debe aplicar supletoriamente los Reglamentos de las Cámaras, que en cuestiones generales de funcionamiento, son muy similares.

El Reglamento de un Parlamento, ya sean las Cortes Generales o los Parlamentos autonómicos, constituye la norma fundamental para su organización y funcionamiento. Tiene atribuido el rango de ley y es norma necesaria de desarrollo de la Constitución, y en las Comunidades Autónomas de su Estatuto de Autonomía. Pues bien, las mismas notas definen al Reglamento de las Cortes Generales, con el añadido de que constituyen la norma fundamental para la organización y el funcionamiento de las sesiones conjuntas de las Cámaras.

Los Reglamentos parlamentarios requieren una mayoría cualificada para su aprobación. Los constituyentes, con la exigencia de esta mayoría absoluta, vinieron a equiparar los Reglamentos parlamentarios con las leyes orgánicas, cuya importancia es tal, que son el único instrumento normativo para desarrollar los derechos fundamentales y las libertades públicas, aprobar los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general. Para la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, con el fin de que la formación de la voluntad autonormadora de las Cortes tuviera su fundamento en la autonomía de las Cámaras, los constituyentes establecieron la paridad intercameral como elemento necesario.

El Diputado Socialista Sr. Zapatero Gómez destacaba, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, con ocasión de la tramitación del proyecto constitucional, la importancia del Reglamento parlamentario:

“El Reglamento de una Cámara es un acto normativo que está a caballo entre la Constitución y las leyes ordinarias. Es un acto normativo con fuerza superior a una ley ordinaria, aunque con fuerza inferior a una Constitución, desde el momento en que un Reglamento regula y condiciona la forma de tramitación y aprobación, en su caso, de las leyes ordinarias. Por otra parte, el Reglamento son las reglas de juego en una Cámara, reglas de juego que tienen un símil muy parecido en la Constitución respecto a un país. Si una Constitución son las reglas de juego de los ciudadanos y de las instituciones políticas de un país, el Reglamento de una Cámara son las reglas de juego de los miembros de esa Cámara. Y esas reglas de juego, evidentemente, si se quiere jugar en igualdad de oportunidades para todos los jugadores, en este caso los parlamentarios, deben ser aceptadas por mayoría cualificada, no sirve una mayoría simple”.<sup>522</sup>

La Constitución configura una verdadera reserva de Reglamento parlamentario en los artículos 79, 80, 87, 89 y 111. Dicha reserva impide que mediante leyes ordinarias, para las que sólo se requiere mayoría simple, puedan introducirse modificaciones importantes en los Reglamentos parlamentarios. El Reglamento parlamentario, de inmediata ordenación a la Constitución, no puede mantener una relación de inferioridad respecto de la ley ordinaria.

La existencia de una reserva material del Reglamento parlamentario no se deduce únicamente a partir de la relación entre la norma de competencia institucional contenida en el artículo 66.2 y el reconocimiento de la autonomía reglamentaria prevista por el artículo 72.1 de la Constitución, sino que se confirma expresamente en los artículos 67.3, 79.2, 80, 86.2, 87.1, 89.1 y 111.1. Como Constata Ramón Punset, la doctrina y la jurisprudencia, desde un primer momento, han convenido en la realidad de dicha reserva. Reglamento

---

<sup>522</sup> Diario de Sesiones de las Cortes, núm. 80, de 2 de junio de 1978, pág. 1273.

parlamentario y Ley, dos tipos de normas del mismo ordenamiento y de similar filiación orgánica, no mantienen entre sí conexiones jerárquicas, sino relaciones de separación competencial.<sup>523</sup>

La doctrina italiana, que ha estudiado este tema en profundidad, hace dos proposiciones: la primera, que no existe relación de jerarquía vertical entre Reglamento parlamentario y ley formal, sino únicamente separación de competencias constitucionalmente garantizada, de modo que será inconstitucional la eventual ley ordinaria que contenga normas sobre el cómputo de mayorías, las modalidades de votación, etc. Y la segunda, que las leyes que regulen materia reservada al Reglamento pueden ser derogadas por este último. Lo anterior debe entenderse bien, pues no prohíbe absolutamente a la ley contener disposiciones de Derecho parlamentario sustancial sino sólo en cuanto entren en el terreno de la materia reglamentaria como materia reservada; la ley electoral, por ejemplo, contiene normas que atañen directamente a la vida y actividad de las Cámaras.<sup>524</sup>

Hemos visto cómo en Italia, la jurisprudencia constitucional no admite un juicio de legitimidad constitucional de los Reglamentos parlamentarios. Por el contrario, en Francia, el Consejo Constitucional examina sistemáticamente los Reglamentos y se pronuncia sobre su conformidad o disconformidad con la Constitución antes de su entrada en vigor.

El indiscutible carácter normativo de los Reglamentos parlamentarios está reconocido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 161.1 a) de la Constitución. Así, el recurso de inconstitucionalidad, artículo 31, podrá deducirse contra las leyes y las disposiciones normativas o actos con fuerza de ley. El artículo 32, al establecer la legitimación, recoge expresamente el recurso de inconstitucionalidad contra los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales. El

---

<sup>523</sup> PUNSET, R.: “Los Reglamentos de las Cortes Generales”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 87, 1982, págs. 336 y ss. Véase en la misma línea, GARRORENA MORALES, A.: “Reglamento parlamentario”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Cívitas, Madrid, 1995, Vol. IV, 1995, pág. 5.738 y PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 514 y ss.

<sup>524</sup> Véase RECORDER DE CASSO, E.: op. cit., pág. 1.101.



artículo 27.2 d) de esta Ley Orgánica declara al Reglamento de las Cortes Generales, junto con los Reglamentos del Congreso y del Senado, susceptible de declaración de inconstitucionalidad. La potestad reglamentaria de las Cámaras y de las Cortes Generales tiene como característica peculiar la primariedad de las normas en las que se expresa, subordinadas únicamente a la Constitución. Esta circunstancia dota de mayor alcance a la autonomía reglamentaria del Parlamento y otorga a sus Reglamentos el mismo régimen de inmunidad judicial que las leyes, por lo que revisten la condición de disposiciones con valor de ley, justiciables por el Tribunal Constitucional.<sup>525</sup>

Nos recuerda Rubio Llorente que en la doctrina clásica la fuerza de la ley era la nota distintiva de esta por antonomasia; la capacidad exclusiva de la ley para modificar cualquier punto del orden jurídico preexistente, incluso en muchos casos y para muchos autores, el orden jurídico constitucional preexistente; sólo había una especie de ley, la que emanaba de la potestad legislativa del Estado. Ahora bien, señala este autor:

“Ni, la Constitución ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permiten ya, sin embargo, atribuir este viejo contenido a la vieja expresión. Es evidente, en efecto, que muchas de las disposiciones a las que es forzoso atribuir rango o valor de ley no tienen fuerza de ley en el sentido activo de la expresión. Ni los decretos legislativos que sólo son válidos dentro del ámbito marcado por la ley delegante; ni los decretos-leyes, a los que el artículo 86 de la Constitución fija límites muy estrictos, ni los Reglamentos de las Cámaras tienen la capacidad de innovación en la que consiste la fuerza activa de la ley.<sup>526</sup>”

Para López Guerra, “las normas de Derecho Parlamentario se configuran en gran parte como normas primarias, esto es, normas que derivan directamente de una habilitación constitucional y que, por tanto, no han de ajustarse, en cuanto a su contenido y su modo de

---

<sup>525</sup> Véanse las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en PULIDO QUECEDO, M.: *Constitución española*, El Derecho, Madrid, 2012, págs. 1.253-1.336.

<sup>526</sup> RUBIO LLORENTE, F.: “Rango de la ley, fuerza de ley, valor de ley (sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución), en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, enero-diciembre, 1983, pág. 422.

producción, a otros criterios o cánones que los previstos en la Constitución y no en otra norma. Lo que significa, en suma, que sobre esas normas no cabrá un control de legalidad, sino sólo de constitucionalidad”.<sup>527</sup>

El Reglamento parlamentario constituye una norma primaria vinculada directamente a la Constitución, con valor de ley, entendida ésta como el aspecto de la norma que permite la creación, modificación y supresión de actuaciones y relaciones jurídicas<sup>528</sup>. Norma con rango de ley, como se deduce de su inclusión en el artículo 27 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional entre las normas con fuerza de ley (artículo 161.1.a) de la Constitución). Si bien, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 119/1990 ha matizado que se trata de una “norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la Ley”. Ello es consecuencia de que los Reglamentos tienen restringida su eficacia a la ordenación interna de las Cámaras. Al respecto señala Rubio Llorente:

“Los Reglamentos de las Cámaras carecen de la capacidad de innovación en que consiste la fuerza activa de la ley –poder de modificar cualquier punto del orden jurídico preexistente–, pero sí poseen la fuerza pasiva, resistencia de la norma para no ser derogada sino por otra con la misma fuerza”.<sup>529</sup>

El Reglamento es susceptible de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional. Constituye la norma procesal mediante la cual se elaboran las leyes; en consecuencia, su incumplimiento, puede conllevar *vicios in procedendo* de una ley. También regulan el funcionamiento interno de las Cámaras y los mecanismos para el resto

---

<sup>527</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: “El control del Derecho Parlamentario”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por DA SILVA OCHA, J.C., Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 284.

<sup>528</sup> La naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios constituye una materia polémica y de difícil consenso en el Derecho parlamentario. No existe unanimidad de la doctrina sobre el asunto. Véase al respecto MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de Derecho*, Cortes Valencianas, 2000, págs. 85-114, y CANO BUESO, J.: “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 40, julio-agosto, 1984, págs. 85-99.

<sup>529</sup> RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 323.

de las funciones atribuidas al Parlamento<sup>530</sup>. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 101/83 señala:

“Los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (artículos 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento”.<sup>531</sup>

El Reglamento parlamentario es manifestación necesaria de la autonomía parlamentaria. No sería predicable de las Cortes Generales si estas no se constituyen, en sesión conjunta, como un verdadero órgano, con autonomía suficiente para cumplir la función constitucional que se les ha encomendado. Para Marco Marco “lo importante de la autonomía parlamentaria es que no se justifica por sí sola, sino que tiene sentido desde el momento en que tiene una utilidad concreta: garantizar que las Cámaras van a desempeñar, con solvencia, las funciones que tienen constitucionalmente encomendadas”.<sup>532</sup>

Para Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla, la autonomía parlamentaria “se configura como una técnica para garantizar la libertad del Parlamento, de sus órganos y de sus miembros, frente a los demás poderes públicos”<sup>533</sup>. Esta garantía también es predicable de las Cortes Generales en sesión conjunta, más aun cuando tienen encomendadas funciones específicas que afectan, y mucho, a la Jefatura del Estado.

Uno de los elementos de los que se compone la autonomía parlamentaria es la autonormatividad, que se suma a los de autonomía presupuestaria y administrativa. La autonormatividad es la que permite a las Cámaras legislativas dotarse de unas normas

---

<sup>530</sup> Véanse, entre otras, las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: 101/1983, 119/1990, 226/2004, 227/2004, 301/2005, 44/1995, 177/2002, 234/2000, 101/2008, 36/1990, 99/1987, 97/2002, 103/2008, 44/1995, 227/2004, 141/2007, 49/2008, 208/2003.

<sup>531</sup> STC 101/83, de 18 de noviembre de 1983, Fundamento Jurídico 3, A).

<sup>532</sup> MARCO MARCO J.J.: op. cit., pág. 37.

<sup>533</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”, en la obra colectiva *Parlamento y Justicia Constitucional*, coordinada por PAU I VALL, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 42-43.

organizativas propias denominadas Reglamentos. Para Pitarch y Segura, esta autonormatividad “comporta la imposibilidad de obligar a un Parlamento democrático a incorporar a su Reglamento, o a sus reglas de funcionamiento, disposiciones contrarias a su voluntad”<sup>534</sup>. La autonormatividad no es predicable de las Cortes Generales porque no son estas las que se otorgan el Reglamento para sus sesiones conjuntas; los constituyentes reservaron esta potestad a las Cámaras por separado. Sin embargo esta circunstancia, salvada por expresa reserva constitucional, no significa que se pierdan los principios básicos que configuran la autonomía parlamentaria. Es decir, no se pierde ni difumina el derecho de autorganización.

Para García Pechuán, “que, en la práctica, las constituciones prevean la figura del derecho de autoorganización a favor de los órganos constitucionales, obliga a pensar que dicha previsión, desde una concepción del poder constituyente como racional y no arbitrario, obedece a algún objeto. Si éste se deja aislar en la garantía de la división de poderes o, más bien, en consideraciones de garantía del mejor funcionamiento de los órganos dotados de potestad autorreglamentaria, constituye un objeto de debate por sí mismo. Lo que queda excluido es hallar ese objeto en la pretendida necesidad por el constituyente de reconocer la singular posición de los órganos constitucionales”.<sup>535</sup>

Existe una verdadera reserva reglamentaria a favor de estas normas. Punset Blanco lo expresa en los siguientes términos:

“La no subordinación de los Reglamentos parlamentarios a otras normas que la Constitución o los Estatutos de Autonomía (...) es el correlato de la atribución de la potestad reglamentaria de un espacio exclusivo de regulación. Y

---

<sup>534</sup> PITARCH, I.: “Las resoluciones normativas”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por DA SILVA OCHA, J.C., Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 96.

<sup>535</sup> GARCÍA PECHUÁN, M.: “Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias. Un apunte dogmático-histórico sobre la noción de autonomía en el ámbito del Derecho de autoorganización de los órganos constitucionales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, núm. 58, enero-abril 2000, pág. 98.

viceversa: si la reserva ha de considerarse instituida por la Constitución o los Estatutos, entonces los Reglamentos han de reputarse de normas primarias”.<sup>536</sup>

La reserva material de los Reglamentos, que podría ser más difícil de definir a priori, está resuelta en los vigentes. Tal es el contenido común de los Reglamentos del Congreso y del Senado, con escasas diferencias en su estructura.

Distinto es determinar el ámbito material sobre el que opera la reserva del Reglamento de las Cortes Generales.

Marco Marco concretó el contenido de este Reglamento en cuanto que su objeto consiste en la regulación de los siguientes aspectos:

- “1. Las sesiones conjuntas del Congreso y Senado.
2. La creación y funcionamiento de las Comisiones conjuntas de investigación.
3. La creación y funcionamiento de las Comisiones mixtas paritarias.
4. Todos aquellos asuntos que se refieran a las Cortes Generales o que requieran sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos de Congreso y Senado”.<sup>537</sup>

El contenido del Reglamento de las Cortes Generales, además de dichas cuestiones, debe verse ampliado con la concreción de sus órganos de gobierno, competencias, reglas de funcionamiento, etc. La casuística que hemos analizado y el precedente parlamentario consolidado sobre las sesiones conjuntas y las cuestiones comunes a las Cámaras, permite interpretar el mandato constitucional de manera amplia y prever situaciones que a través del Reglamento de las Cortes Generales pueden tener una adecuada respuesta.

Aunque el Reglamento de las Cortes Generales aparece en la Constitución exclusivamente para regular las sesiones conjuntas, éstas no pueden constituir su contenido único. Ahora bien, si tomamos de ejemplo las Comisiones Mixtas, el Reglamento de las

---

<sup>536</sup> PUNSET BLANCO, R.: “*La posición de los Reglamentos ...*”, op. cit., pág. 75.

<sup>537</sup> MARCO MARCO, J.J.: op. cit., pág. 76.

Cortes Generales deberá limitarse a establecer los criterios para su composición, organización y funcionamiento. La creación de estos órganos obedecerá, bien a que se den las situaciones previstas por la Constitución, bien a la voluntad política de los Diputados y Senadores expresada mediante acuerdo de los Plenos de las Cámaras, o bien por mandato de una ley. A este respecto, Aragón Reyes entiende que la regulación por ley de estas Comisiones Mixtas podría tener mayor fundamentación constitucional, aunque reconoce la posibilidad de su regulación por el futuro Reglamento de las Cortes Generales.<sup>538</sup>

La ley no puede regular la vida del Parlamento. Sin embargo, esta afirmación, que tiene su fundamento en la autonomía parlamentaria, en el derecho de autoorganización o en la reserva reglamentaria, quiebra en la propia Constitución. Así, el artículo 70.1 difiere la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores a una ley electoral. La relación entre *Ley y Reglamento parlamentario* se articula sobre el principio de competencia, no de jerarquía, ocupando planos normativos diversos, de forma que, como principio general, la ley no puede regular la vida del Parlamento. En este sentido lo señala García-Escudero Márquez, pronunciándose en contra de la regulación de materias parlamentarias por ley, señala:

“Cuestión distinta son los supuestos de creación por ley de una Comisión parlamentaria, cuando al regular una materia se pretenda atribuir a las Cámaras una competencia de control sobre la misma. Este es el motivo de que los Reglamentos incluyan una referencia a las Comisiones que deban constituirse en virtud de una disposición legal. Pero ello no significa que la ley que las cree pueda proceder a la regulación de su composición y funcionamiento, materia reservada a los Reglamentos.”<sup>539</sup>

---

<sup>538</sup> ARAGÓN REYES, M.: “Las fuentes del Derecho parlamentario. Ponencia general”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por DA SILVA OCHA, J. C., Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 47.

<sup>539</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal. Comentarios al artículo 72.1 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, págs. 397-399.

La aprobación y reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras (artículo 72.1 de la Constitución). La misma mayoría exige la Constitución para el Reglamento de las Cortes Generales, en cada Cámara; respecto a su reforma no señala nada, por lo que debe entenderse exigida la misma mayoría. Esta mayoría calificada, idéntica a la exigida para las leyes orgánicas, pretende que las reglas dadas sean aceptadas por el mayor número de parlamentarios posible y en consecuencia no vengán impuestas por unos u otros; además, con ello se trata de proteger a las minorías.

Los Reglamentos, al igual que el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico, perviven en tanto no son derogados o modificados. Es decir, su ámbito temporal no puede entenderse referido a la legislatura en la que se han sido aprobados. Forman parte del ordenamiento jurídico al que los poderes públicos, incluidas las Cámaras, están sujetos. Se producen modificaciones, que pueden denominarse como “encubiertas” a través de mecanismos como las resoluciones de la Presidencia, acuerdos de las Mesas, y por la práctica parlamentaria. Todos estos criterios son igualmente aplicables al Reglamento de las Cortes Generales.

#### **4. El Reglamento de las Cortes Generales.**

##### **4.1. Naturaleza jurídica.**

En la situación actual, el Reglamento de las Cortes Generales vendría a completar el Reglamento interno de cada Cámara en aquello que atañe a las relaciones con la otra. Esta opinión tiene Recoder de Casso para quien “cabe incluso dudar que estemos ante una norma sustancialmente distinta de aquéllas, pues con la exigencia de aprobación por cada Cámara creemos que el efecto perseguido es simplemente garantizar que el contenido de la

parte del Reglamento que se refiere a la relación con la otra Cámara es idéntico en ambas, para evitar disfuncionalidades”.<sup>540</sup>

No podemos predicar del Reglamento de las Cortes una relación de primacía sobre los Reglamentos del Congreso y del Senado, sino que debe participar de la misma naturaleza que estos. Es fuente del Derecho parlamentario, con idéntica naturaleza y rango que los Reglamentos de cada una de las Cámaras; norma que operaría *ad intra* y cuyo control corresponderá al Tribunal Constitucional. Su especialidad es competencial, es decir, la materia que está reservada al mismo.

Santaolalla López define este Reglamento como “cuerpo jurídico atípico”, y en cuanto a su naturaleza y rango lo encuadra en una “categoría muy extraña”. Motiva esta calificación del Reglamento de las Cortes Generales en que al ser aprobado por el Congreso y por el Senado se acerca a las leyes. Sin embargo, señala, le falta la sanción del Rey, la capacidad para incidir en materias reservadas a la ley y la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente los actos dictados a su amparo; circunstancias que impiden que en sentido propio este Reglamento constituya una ley o norma con fuerza de ley. Concluye este autor que esta norma participa de la misma naturaleza y rango que los Reglamentos de las Cámaras.<sup>541</sup>

En un plano muy diferente, pero que debe traerse a colación, estaría el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En su aprobación también han participado las dos Cámaras, sus actos están sujetos a fiscalización y el Tribunal Constitucional, al considerarse competente para conocer de su inconstitucionalidad, lo equipara a un acto con fuerza de ley. Estas características podrían hacer pensar que esta disposición también está en un plano parecido al de las normas legales o con rango de ley. Para Santaolalla López, al igual que el Reglamento de las Cortes Generales, a esta disposición le siguen faltando notas definitorias y esenciales para atribuirle la categoría de norma legal o con rango de ley: la capacidad para reformar lo establecido por cualquier norma legal o la aptitud para

---

<sup>540</sup> RECODER DE CASSO, E.: op. cit., pág. 1.126.

<sup>541</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario ...*, op. cit., pág. 52.



ser también afectado por otras disposiciones posteriores a este rango.<sup>542</sup> Pero lo que es más importante, y que deberá resolver el Reglamento de las Cortes Generales, es el órgano del que debe emanar. Si es un acto con fuerza de ley no puede nacer de un acuerdo de la reunión de dos órganos que no tienen competencia legislativa alguna, como son las Mesas del Congreso y el Senado en reunión conjunta; debe ser aprobado, como establece la Constitución, por las Cámaras de común acuerdo, es decir, y esto es lo que debe prever el Reglamento de la Cortes, en sesión conjunta de los Plenos de las Cámaras.

#### **4.2. Contenido y estructura del Reglamento.**

Siguiendo la clasificación que hace el profesor Longi, tres tipos de normas deben estar comprendidas en el Reglamento de las Cortes Generales<sup>543</sup>. Las primeras, aquellas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se deben aplicar con independencia del Reglamento. Tal es el ejemplo del juramento del Rey o del Príncipe de Asturias. La Constitución establece la exigencia de que se lleve a cabo el juramento, el órgano receptor de las mismas, la persona que debe presidir la sesión y la fórmula del juramento. El Reglamento podrá resolver qué ocurre cuando no se consume el juramento o el órgano que debe verificar el cumplimiento dicha exigencia constitucional.

Las segundas serán las normas de interpretación de los principios constitucionales sobre organización y funcionamiento de las Cámaras, en nuestro caso referidas a las sesiones conjuntas, y que, tanto de los Plenos como especialmente de las Comisiones Mixtas abundan en los acuerdos adoptados por las Mesas. Y una tercera categoría, aquellas normas nuevas de los Reglamentos que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la

---

<sup>542</sup> “Ni el Estatuto del Personal de las Cortes Generales puede afectar a cuestiones que no sean las del propio funcionario del poder legislativo, ni las leyes generales pueden alterar lo regulado por él dentro de su ámbito. Tampoco es susceptible de desarrollo por disposiciones reglamentarias del Gobierno, ni cabe la iniciativa de este último para su reforma, ni siquiera su regulación por Decreto ley o legislación delegada. En definitiva, faltan muchos de los elementos característicos de las disposiciones con rango de ley, por lo que su calificación en este sentido sólo podría hacerse con un alcance muy relativo; con conciencia de que la tipificación como norma legal o con fuerza de ley se está utilizando en un sentido impropio”. Véase SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario* ..., op. cit., pág. 57.

<sup>543</sup> LONGI, V.: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Editorial Giuffrè, Milano, 1978, pág. 9.

Constitución. La presidencia de las sesiones conjuntas está prevista en la Constitución en la persona del Presidente de las Cortes Generales y por lo tanto también a él le corresponde la Presidencia de las Cortes Generales como órgano. Para el profesor Longi, estas dos últimas clases de normas son las que, en su caso, pueden estar sometidas a control de constitucionalidad.

Para Punset resulta más fácil delimitar el ámbito material de los Reglamentos de cada Cámara que el de las Cortes Generales o del Estatuto del Personal. Según este autor el Reglamento de las Cortes “tienen por objeto no sólo, como parece desprenderse a primera vista del artículo 72.2 de la Constitución, la regulación de las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado, sino también la creación y funcionamiento de las Comisiones conjuntas y de investigación y de las Comisiones mixtas paritarias; la rigidez de tal norma, cuya aprobación requiere mayoría absoluta en cada Cámara, confirma su perfil constitucional como regla destinataria de una reserva”.<sup>544</sup>

#### **4.2.1. Las Cortes Generales en sesión conjunta.**

Las Cortes, en sesión conjunta, hemos defendido que deben ser consideradas como un órgano constitucional nuevo y distinto de las Cámaras que la integran. Y es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe dotar a las Cortes de personalidad jurídica, entendida esta como una pura técnica normativa y a los efectos resolver no pocos problemas de la gestión doméstica. En este sentido, incluimos en la propuesta de Reglamento un primer artículo del siguiente tenor:

“Las Cortes Generales, como órgano constitucional, gozan de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines”.

El Reglamento de las Cortes Generales debe regular el ámbito funcional y competencial de las sesiones conjuntas.

---

<sup>544</sup> PUNSET, R.: “La posición de los Reglamentos parlamentarios ...”, op. cit., págs.. 75 y 76.

Lo primero será determinar de qué órganos se trata y las funciones que tienen atribuidas.

Como sesión conjunta, la Constitución sólo prevé la del Pleno de ambas Cámaras. No está prevista la reunión conjunta de las Comisiones, sino las Comisiones Mixtas. Tampoco está prevista la reunión conjunta de las Mesas o de otros órganos, como la Junta de Portavoces o la Diputación Permanente. Son órganos que deben nacer al amparo del Reglamento.

De la previsión constitucional y de la práctica parlamentaria consolidada el Reglamento de las Cortes Generales debe contemplar y regular tres tipos de sesiones conjuntas. Aquellas sesiones en las que participan todos los miembros de las dos Cámaras, es decir, sesiones plenarias conjuntas. Las Sesiones en las que participan un número de Diputados y de Senadores, no necesariamente con carácter paritario, es decir, sesiones de Comisiones Mixtas. Y aquellas sesiones en las que deliberan y deciden los miembros de las Mesas del Congreso y del Senado, es decir, reuniones de las Mesas en sesión conjunta o Mesa de las Cortes Generales; aunque en este último caso proponemos que las Mesas se constituyan como órgano de deliberación y decisión único, no deben perder, y de ahí la composición que proponemos, su origen de órganos conjuntos. En consecuencia tres son los órganos, con competencias específicas, que debe consolidar y regular el Reglamento de las Cortes Generales: las sesiones conjuntas de los Plenos del Congreso y el Senado, las Comisiones Mixtas y las sesiones conjuntas de las Mesas de las Cámaras.

Las sesiones conjuntas de los Plenos no requieren de un acuerdo específico para su constitución como órgano que pueda adoptar acuerdos. Sólo de una convocatoria en los términos que se determine reglamentariamente.

Inicialmente, los supuestos de sesiones conjuntas de los Plenos son los del artículo 74.1 relativos a la Corona. El artículo 74.1 no enumera los supuestos en los que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta, sino que remite a aquellos supuestos atribuidos en el Título II de la Constitución a las Cortes Generales y siempre que no sean de carácter legislativo. Todas las competencias se corresponden con el estatuto de la Corona a

excepción de la autorización al Monarca para que declare la guerra o haga la paz. Debe quedar excluida la competencia legislativa prevista por el artículo 57.5 de la Constitución, porque las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se deben resolver por una ley orgánica y no en el Reglamento de las Cortes Generales.

Los supuestos inicialmente tasados del Título II de la Constitución se han visto ampliados en la práctica parlamentaria. Como ejemplo sirvan las solemnes aperturas de cada legislatura en las que ambas Cámaras se reúnen en sesión conjunta con la presencia del Rey. El Rey convoca estas sesiones haciendo uso de la facultad que le atribuye la Constitución en el artículo 62 b). No es suficiente la cobertura que da a estas sesiones el artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados; precepto que no prevé que la sesión sea conjunta con el Senado y que participe el Rey.

También deben estar previstas otras sesiones solemnes o protocolarias que se celebren con motivo de la presencia en España de un Jefe de Estado, de personalidades extranjeras o de celebraciones institucionales o conmemoraciones históricas. Como hemos visto, hay ejemplos de estas sesiones. El criterio para su convocatoria debe ser restrictivo y excepcional.

Otras competencias de las Cortes Generales, en sesión conjunta de sus Plenos, son aquellas que le vengan atribuida por disposición legal. El Reglamento además de recoger esta fórmula residual debe incluir la designación del Defensor del Pueblo.

Especial atención debe prestar el Reglamento de las Cortes Generales a las Comisiones Mixtas. Debe contener la creación de todas aquellas no previstas por la Constitución, que son las del artículo 74.2 y la de reforma de la Constitución del artículo 167.1. Por lo tanto será competencia de las Cortes Generales, en sesión conjunta, la creación de Comisiones Mixtas de investigación y cualquier otra Comisión Mixta que propongan los Grupos parlamentarios. Las Comisiones Mixtas previstas en una ley, nacen de la misma y será el Reglamento de las Cortes Generales el que establezca sus reglas de organización y funcionamiento.

Las Comisiones Mixtas nacen como un órgano nuevo. El Reglamento del Senado las recoge en el artículo 57, que dispone:

“Las Comisiones mixtas del Congreso y del Senado se constituyen en los casos previstos en la Constitución y en las leyes, o cuando así lo acuerden una y otra Cámara. Cuando no se resuelva otra cosa en el acuerdo o disposición que las crea, el número de miembros de estas Comisiones será fijado, por parte del Senado, a través de su Mesa.”

También lo hace el Reglamento del Congreso en su artículo 53 bajo el epígrafe de Comisiones no permanentes:

“La creación de Comisiones no permanentes distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara previa audiencia de la Junta de Portavoces”.

Estas Comisiones Mixtas, creadas por acuerdo de las Mesas en sesión conjunta y reguladas en su composición y reglas básicas de funcionamiento mediante Resoluciones de las Mesas lo son de carácter permanente y no permanente<sup>545</sup>. Entre estas, como la Comisión Mixta de la Unión Europea, la del Defensor del Pueblo o la del Tribunal de Cuentas tienen como fin canalizar por un único cauce las relaciones y la información que se recibe de estas instituciones. En el caso de la Comisión Mixta para el estudio del problema de las drogas se persigue evitar que en relación a esta materia se produzcan pronunciamientos contradictorios entre el Congreso de los Diputados y el Senado.

La composición y las reglas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas previstas por el artículo 74.2, 76.1 y 167.1 de la Constitución deben estar comprendidas en el Reglamento de las Cortes Generales, sin perjuicio de que aspecto más genéricos o menos

---

<sup>545</sup> Entre estas Resoluciones está la de 26 de mayo de 2008, 32 de enero de 2012 –derogados- y la vigente de 17 de febrero de 2016.

relevantes puedan atribuirse a la Mesa de las Cortes Generales, denominación que daremos a este órgano nuevo en la propuesta de Reglamento que formulamos.

Un tercer órgano conjunto, no previsto por la Constitución pero consolidado en la práctica parlamentaria, son las Mesas en reunión conjunta. Como hemos señalado para los Plenos de las Cámaras, en contraposición a las Comisiones Mixtas, estas reuniones no requieren un acuerdo expreso para constituirse como órgano deliberante y decisor. La práctica parlamentaria las ha consolidado como órgano. Existen como tal desde la primera legislatura de las Cortes y han adoptado multitud de normas, resoluciones, acuerdos, etc.

El Reglamento debe consolidarlas como tal órgano, darles una denominación, composición y criterios de funcionamiento.

El Reglamento de las Cortes Generales puede recuperar la denominación acuñada en la VI Legislatura (1996-2000) como Mesa de las Cortes Generales. Dicha denominación es coherente si tenemos en cuenta que el Reglamento debe atribuirles todos aquellos asuntos de las Cortes Generales que no sean de la competencia exclusiva de cada Cámara. A este órgano le corresponde la coordinación entre las Cámaras.

Sin duda el Reglamento de la Cortes Generales debe dar cobertura a todo lo que están resolviendo las Mesas en sesión conjunta; así lo señala Alba Navarro que hace la siguiente apreciación de índole material sobre esto:

“Aunque de una lectura literal pudiera desprenderse que el Reglamento de las Cortes Generales está destinado a regular exclusivamente las sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado, nada sería tan erróneo como esto. En efecto, existe una variada gama de materias (desde la competencia en relación con la Corona del Título II, hasta las Comisiones Mixtas pasando, por ejemplo, por las delegaciones internacionales de las Cortes Generales), que explican que el día que se haga (y ya va siendo inexcusable), el Reglamento de las Cortes Generales tendrá que enfocarse desde una perspectiva material mucho más amplia para dar cobertura

normativa suficiente a lo que ahora se resuelve con acuerdos de la reunión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado”.<sup>546</sup>

En el aspecto funcional es importante destacar la labor desempeñada por las Mesas en sesión conjunta; una figura sin reflejo constitucional ni cobertura reglamentaria que ha desarrollado un importante trabajo para el correcto funcionamiento de las Cortes. Es paradójico cómo, en una norma aprobada por ellas, el órgano adquiere carta de naturaleza. Nos referimos al Estatuto del Personal de las Cortes Generales en cuyo artículo 5.1 establece que “las competencias en materia de personal se ejercerán por los Presidentes y las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado actuando conjuntamente o separadamente...”.

Las Mesas en sesión conjunta, amparándose en la costumbre o en la práctica parlamentaria, han adoptado acuerdos tales como: aprobar y modificar el Estatuto del Personal de las Cortes Generales; aprobar el proyecto de presupuestos de las Cortes, de la Junta Electoral y del Defensor del Pueblo; aprobar las normas generales sobre obligaciones y derechos económicos y ejecución y liquidación del Presupuesto de las Cortes; administrar y gestionar los derechos económicos de las Cortes; proponer a los respectivos Plenos la constitución de comisiones de investigación mixtas; aprobar la organización de los servicios comunes a ambas Cámaras y en general aquellas que no sean competencia exclusiva de cada Cámara; el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional en los supuestos en que se haya presentado recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de leyes orgánicas (art. 79 LOTC), entre otras muchas.

Ripollés Serrano hace una relación no exhaustiva que da idea del número y la relevancia variable de las materias objeto de regulación o ejecución por Mesas Conjuntas y que son en definitiva facultades que corresponden a la organización parlamentaria como propias de Cortes:

“Elaboración y aprobación del Presupuesto de las Cortes Generales; registro intereses, retribuciones y protección social parlamentarios (señala la autora que

---

<sup>546</sup> ALBA NAVARRO, M: “Sinopsis del artículo 72 de la Constitución”, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

podían haber sido objeto de regulación diferenciadas y autónomas, de acuerdo con los artículos 8 y 9 del RCD y 24 y DT 2ª del RS, han sido prácticamente desde los orígenes de la moderna etapa constitucional, objeto de regulación de Cortes”); el aseguramiento de los parlamentarios (señala al respecto que como se desprende del acta de Mesas conjuntas de 25 de agosto de 1977, también se regula como materia común de Cortes”); las delegaciones parlamentarias internacionales ante el Consejo de Europa; el régimen de visitas internacionales (otra de las materias reguladas por las Mesas Conjuntas desde bien pronto, acta de 2 de septiembre de 1977); materias de personal (convocatorias de oposiciones, aprobación de las Plantillas orgánicas, representación del personal, otras normas de organización y funcionamiento de las Cortes, regulación del personal eventual, o la regulación procedente de instituciones directamente vinculadas al Parlamento como el Defensor del Pueblo o la Junta Electoral Central)”.<sup>547</sup>

En resumen, el ámbito competencial podría parecer circunscrito exclusivamente, por mandato constitucional, a las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales y para aquellas otras en las que expresamente se prevén decisiones en sesión conjunta, como las Comisiones Mixtas o el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. No obstante, la casuística de los acuerdos adoptados por las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta, lo previsto en algunas disposiciones legales y la falta de previsión alguna en los Reglamentos de cada Cámara, permite afirmar que en su contenido tienen cabida otras muchas materias, no solo propias de Cortes, sino aquellas otras que puedan resultar necesarias a los intereses del Estado y no choquen con la Constitución. En la propuesta de Reglamento nos limitaremos a incorporar aquellas competencias que entendemos cuentan con cobertura constitucional.

En el ámbito organizativo, con carácter general el Reglamento de las Cortes deberá establecer las competencias que asume el Presidente del Congreso como Presidente de las sesiones conjuntas, la Mesa que le asistirá, la función de los Grupos parlamentarios y sus

---

<sup>547</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: “Comentarios a la Disposición ...”, op. cit., pág. 1.406.



portavoces. Así como todo lo referente a las convocatorias, publicidad, adopción de acuerdos, etc.

Es el Reglamento el que debe, además de crearlos, dar el nombre que corresponde a estos órganos que velarán por las sesiones conjuntas; así, el Presidente debe serlo de las “Cortes Generales” y la Mesas en sesión conjunta deben ser denominadas “Mesa de las Cortes Generales”, en singular, porque ya actúa autónomamente como órgano único.

La propuesta se estructura en Títulos que comprenden los aspectos más importantes que debe regular el Reglamento de las Cortes Generales. Un Título específico para las Cortes Generales en el que establezca su condición de órgano, se las dote de personalidad jurídica y se determinen los órganos que la componen. El dedicado a las competencias de las Cortes en sesión conjunta, ya lo sean de sus Plenos o de las distintas Comisiones Mixtas. Las disposiciones generales de funcionamiento, con las competencias de sus órganos, convocatorias, publicidad de los debates, etc. Un Título dedicado a las competencias de las Cortes Generales relativas a la Corona. Otro para el resto de las competencias que deben corresponder también a las sesiones conjuntas de los Plenos. Un Título específico de las Comisiones Mixtas en cuanto a sus competencias. Y por último todo lo relativo a las relaciones de las Cortes Generales con otros órganos, como puedan ser, entre otros, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo.

Por último significar, como hace Cazorla Prieto, que el Reglamento, aunque fuente normativa principal de las Cortes Generales como órgano en sesión conjunta, no debe ser muy extenso. Considera Cazorla Prieto que “la brevedad, además, favorece que el Reglamento sea respetado como fuente jurídica superior”<sup>548</sup>. Un Reglamento de Cortes Generales breve, esquemático en los aspectos esenciales, permitirá que se vea integrado o completado por normativa de rango inferior, que se pueda modificar con mayor facilidad y en consecuencia que se pueda adaptar mejor a la lógica evolución de las circunstancias políticas.

---

<sup>548</sup> CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>.: “Introducción general al Reglamento parlamentario en España”, obra colectiva, *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pág. 28. Véase CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>.: *El Congreso de los Diputados, su significado actual*, Aranzadi, 1999.

#### **4.2.2. Sesiones conjuntas y sus competencias. Sesiones conjuntas de los Plenos.**

Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta de sus Plenos para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales.

El Título II de la Constitución atribuye a las Cortes Generales las siguientes competencias:

- a) Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España. (Art. 57.3).
- b) Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes. (Art. 57.4).
- c) Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. (Art. 59.2).
- d) Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas. (Art. 59.3).
- e) Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey. (Art. 60.1).
- f) El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas. (Art. 61.1).

- g) El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey. (Art. 61.2).
- h) Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz. (Art. 63.3).

Estas competencias no necesitan un desarrollo concreto por ley. Todas están referidas al estatuto de la Corona y afectan directamente a la misma, a excepción de la autorización que deben otorgar las Cortes al Rey para declarar la guerra o hacer la paz. Respecto de esta última competencia, el Reglamento de las Cortes Generales deberá prever una sesión especial para adoptar dicha decisión; su impulso corresponderá al Gobierno puesto que las competencias del Jefe del Estado en esta materia son puramente formales o nominales.

Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona, quedan reservadas a una ley orgánica, como establece el artículo 57.5 de la Constitución. Así se resolvió la abdicación del Rey Juan Carlos I sin suscitar demasiadas controversias.

Respecto al estatuto de la Corona, el Reglamento de las Cortes Generales no podrá prever nuevos supuestos de sesiones conjuntas con carácter decisorio; debe hacerse una interpretación restrictiva del mandato constitucional. Como hemos puesto de manifiesto, si bien con cierto carácter excepcional, esta regla no debe afectar a actos protocolarios, sesiones solemnes o en general aquellos que no den lugar a manifestación de voluntad de las Cámaras.

Entre las competencias que el Reglamento de las Cortes Generales puede atribuir a una sesión conjunta está la prevista por el artículo 76.1 de la Constitución. Nos referimos a la creación de Comisiones de investigación de carácter mixto. Este precepto establece que el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Los Reglamentos del Congreso y del Senado no atribuyen dicha facultad a una sesión conjunta, sino a las

Cámaras por separado; la doctrina, como hemos tenido ocasión de analizar, tampoco considera que la decisión corresponda a las Cortes en sesión conjunta; y el único precedente existente avala esa posición. Pero de la dicción literal del precepto constitucional la conclusión debe ser otra porque son *ambas Cámaras conjuntamente* las que pueden crear una Comisión Mixta de investigación. Qué mejor interpretación que atribuir la decisión de las Cámaras a una sesión conjunta. Adoptada la decisión, la Comisión tendrá una composición mixta con la participación de Diputados y Senadores; incluso en el acuerdo de creación se podrá establecer que las conclusiones se presenten ante las Cortes en sesión conjunta y fueran aprobadas por las mismas en este tipo de sesión. En cualquier caso consideramos que la creación de Comisiones Mixta de investigación debe estar entre las competencias de las sesiones conjuntas de los Plenos.

Junto a las competencias no legislativas previstas por las Constitución para las sesiones conjuntas debemos situar aquellas otras dispuestas por el ordenamiento jurídico. Así, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece en su artículo 2 que “el Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un periodo de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente”<sup>549</sup>. El artículo 4 del Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo establece que la “elección del Defensor del Pueblo y los Adjuntos se realizará de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, o de las Cortes Generales, en su caso”<sup>550</sup>. En consecuencia, la elección del Defensor del Pueblo debe estar comprendida entre las competencias de las sesiones conjuntas previstas por el Reglamento de las Cortes Generales.

El Reglamento del Congreso de los Diputados y la práctica parlamentaria de cada legislatura han establecido otra sesión conjunta cual es la solemne sesión de apertura de la

---

<sup>549</sup> Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (BOE de 7 de mayo de 1981), modificada por la LO 1/2009, de 3 de noviembre (BOE de 6 de marzo de 1992).

<sup>550</sup> De 6 de abril de 1983, con diversas modificaciones, la última de 25 de enero de 2012 (BOE nº 52 de 1 de marzo de 2012).

legislatura. Esta debe incorporarse al Reglamento de las Cortes Generales junto a la previsión de las sesiones conmemorativas e institucionales.

Y la que a nuestro juicio, como ya hemos justificado, es de la más importantes, la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Dada la validez de esta disposición con fuerza de ley, el Reglamento debe contemplar de una parte la competencia de la sesión conjunta para su aprobación y de otra una disposición transitoria que mantenga su vigencia.

Por último, se debe reservar a las sesiones conjuntas la creación de aquellas Comisiones Mixtas que propongan los parlamentarios, por sí o a través de los Grupos parlamentarios.

De acuerdo con lo anterior, el Reglamento de las Cortes Generales debe contener un artículo con las competencias que deberán asumir el Congreso y el Senado en sesión conjunta de sus Plenos. De todo lo anterior el precepto que proponemos con todas las competencias de los Plenos en sesión conjunta es el siguiente:

- “1. El Congreso y el Senado se reunirán en sesión conjunta de los Plenos a efectos de:
- a) Proveer a la sucesión de la Corona una vez extinguidas todas las líneas llamadas en derecho.
  - b) Decidir sobre la eventual prohibición expresa del matrimonio de personas con derecho a sucesión en la Corona.
  - c) Reconocer, cuando proceda, la inhabilitación del Rey o de la Reina.
  - d) Nombrar Regente, o Regentes.
  - e) Nombrar Tutor del Rey o Reina menor.
  - f) Proclamar al Rey o a la Reina y tomarle juramento.
  - g) Tomar juramento al Príncipe o a la Princesa de Asturias como herederos al trono.
  - h) Tomar juramento al Regente o Regentes.
  - i) Autorizar al Rey a declarar la guerra o a hacer la paz.
  - j) Designar al Defensor del Pueblo.

- k) Aprobar el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.
- l) Crear Comisiones Mixtas de investigación.
- m) Crear otras Comisiones Mixtas no previstas por la Constitución.
- n) Abrir la legislatura, tras la constitución de la Cámaras.
- o) Cuantas otras competencias le vengán atribuidas por disposición legal.

2. También podrán reunirse los Plenos de las Cámaras en sesión conjunta con motivo de celebraciones de carácter histórico o de recepción de altos dignatarios de países extranjeros o de organismos internacionales.”

#### **4.2.3. Sesiones conjuntas y sus competencias. Comisiones Mixtas.**

Hay Comisiones Mixtas previstas por la Constitución, por disposiciones legales y por acuerdo de las Cámaras.

El Reglamento de la Cortes Generales debe atribuir a los Plenos en sesión conjunta la competencia para crear aquellas que se impulsen por los parlamentarios o sus Grupos parlamentarios, ya sean de investigación, permanentes o no permanentes. Respecto de estas, de las previstas por los artículos 74.2 y 167.1 de la Constitución, el Reglamento debe establecer su composición y reglas de funcionamiento.

Respecto de las Comisiones Mixtas previstas en el artículo 74.2 hemos señalado un obstáculo que puede surgir en el trámite previsto en la Constitución: que dichas Comisiones no aprueben un texto que pueda ser votada en cada una de las Cámaras. El trámite procedimental al que no estamos refiriendo consiste en lo siguiente: la Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras; si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. El precepto está sujeto a interpretaciones y estas deben resolverse en el Reglamento de las Cortes. A tal fin entendemos que lo más adecuado al procedimiento sería una previsión reglamentaria del siguiente tenor:

“La Comisión Mixta aprobará por mayoría de sus miembros un texto que, a través del Presidente de las Cortes, se elevará al Congreso y al Senado para su votación. Si no lo aprueban ambas Cámaras, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. También decidirá el Congreso, con la misma mayoría, en el supuesto de la que la Comisión Mixta no consiga aprobar un único texto”.

Mención especial entendemos merece la Comisión de conciliación prevista por el artículo 167.1 de la Constitución. Se trata, como hemos expuesto, de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores prevista por la Constitución para aquellos supuestos en los que una reforma constitucional no sea aprobada por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

Esta Comisión de conciliación no está prevista en los supuestos de revisión total de la Constitución o parcial que afecte al Título Preliminar, Capítulo II, Sección 1.<sup>a</sup> del Título I, o al Título II. Consideramos que nada impide que el Reglamento de las Cortes Generales también prevea en estos supuestos la creación de dicha Comisión de conciliación sobre aquellos aspecto que pudieran suscitar el reparo de las Cámara (o una de ellas) para alcanzar la mayoría exigida. Tal es así, que la fórmula sería la misma que la prevista por el artículo 167 a excepción de la mayoría exigida. Es decir, si no hubiera acuerdo entre ambas Cámaras, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión paritaria de Diputados y Senadores que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado y que requerirá para su aprobación la mayoría de dos tercios.

El Reglamento de las Cortes puede regular estos supuestos en el siguiente sentido:

“La Comisión Mixta aprobará por mayoría de sus miembros un texto sobre aquellos aspectos de la reforma que susciten el reparo de alguna de las Cámaras. El texto aprobado, a través del Presidente de las Cortes, se elevará al Congreso y al Senado para su votación.

Si la Comisión no adoptara acuerdo sobre la totalidad de los puntos en desacuerdo del proyecto de reforma constitucional, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes para que, de acuerdo con el artículo 167.2 de la

Constitución, se someta de nuevo a la consideración del Senado siempre que en la primera votación no hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

Si la Comisión no alcanzara acuerdo en los supuestos de reforma constitucional previstos por el artículo 168 de la Constitución, la propuesta de reforma se entenderá definitiva rechazada por las Cámaras.”

Por último, es conveniente y necesaria una Comisión Mixta para conciliar las diferencias que pudieran surgir en la tramitación del Reglamento de las Cortes Generales. Puede ser igual de útil o más que en un supuesto de reforma constitucional, porque en ambos casos se requiere un acuerdo de las dos Cámaras. Igual que fue necesaria la Comisión Mixta para conciliar las diferencias en el proceso constituyente, entendemos puede ser necesaria para la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales. Esta Comisión Mixta puede ser creada por la Mesa de las Cortes, dado que formaría parte del procedimiento de reforma y nacería como consecuencia de las diferencias que pudieran existir entre las Cámaras. Aprobado el Reglamento, este debe prever su existencia para los supuestos de reforma. Así, la propuesta que hacemos en el texto articulado de Reglamento de las Cortes sería la siguiente:

“Se creará una Comisión Mixta cuando no exista acuerdo de las Cámaras en las reformas del Reglamento de las Cortes Generales.”

En cuanto a las Comisiones Mixtas de investigación, tal y como establece el artículo 76.1 de la Constitución, deben ser creadas por ambas Cámaras conjuntamente, en consecuencia mediante un acuerdo adoptado en sesión conjunta. Creada esta Comisión, corresponderá a la Mesa de las Cortes Generales adoptar los acuerdos relativos a sus normas de funcionamiento, garantizando la presencia de todos los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado. El dictamen, con las conclusiones que se aprueben, se deberá incluir en el orden del día de una sesión conjunta para su debate y votación. Las conclusiones de la “investigación” los serán de las dos Cámaras conjuntamente, es decir,



de las Cortes Generales. En consecuencia, el Reglamento de las Cortes debe hacer al menos la siguiente previsión:

“Las Comisiones de investigación conjuntas de ambas Cámaras, previstas por el artículo 76.1 de la Constitución, serán creadas por acuerdo de los Plenos del Congreso y del Senado en sesión conjunta.

La Mesa de las Cortes fijará el número de miembros que la integrarán garantizando que están representados todos los Grupos parlamentarios de ambas Cámaras. También adoptará los acuerdos necesarios para el funcionamiento de la Comisión.

Las conclusiones de la Comisión de investigación se plasmarán en un dictamen que se elevará al Presidente de las Cortes, junto a las conclusiones rechazadas que reserven sus proponentes para su debate en el Pleno.

El Presidente de las Cortes impulsará la inclusión del dictamen en el orden del día de la primera sesión plenaria conjunta que esté programada o la convocará al efecto. El dictamen, junto con los votos particulares, será debatido y votado en sesión conjunta. Las conclusiones de la investigación que se aprueben lo serán de las Cortes Generales.”

#### **4.2.4. Sesiones conjuntas de la Mesa de las Cortes Generales.**

Las materias de gobierno interior que no sean de la competencia exclusiva de cada Cámara deben corresponder a un órgano que debe crear el Reglamento y que hemos denominado “Mesa de las Cortes Generales”.

La Mesa de las Cortes funcionará como órgano colaborador de la Presidencia en las sesiones conjuntas de los Plenos y como órgano decisor de cuantas competencias tenga atribuidas. No es necesario establecer un listado exhaustivo sobre la competencias de este órgano, puesto que tendrá la genérica de resolver cuantas cuestiones suscite el gobierno interior de las Cortes Generales y en concreto lo relativo a la organización y

funcionamiento de las sesiones conjuntas. Con carácter general en la propuesta de Reglamento incluimos la siguiente cláusula:

“La Mesa de las Cortes Generales se reunirá para resolver aquellos asuntos de las Cortes Generales que no sean de la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras”.

#### **4.2.5. Remisión de informes o memorias a las Cámaras: conocimiento por los Plenos en sesión conjunta o por las Comisiones Mixtas.**

El Reglamento del Congreso de los Diputados, en su título XI dedicado al “Examen y deber de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes”, contiene tres preceptos que tienen su correlativo en el Reglamento del Senado y que se refieren al examen de informes o memorias que deban remitirse al Congreso. Los artículos 199 y 200 se refieren expresamente a los informes del Tribunal de Cuenta y del Defensor del Pueblo. Para ambos, como hemos analizado, existe una Comisión Mixta específica. Sin embargo, los demás informes que por disposición constitucional o legal deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso de los Diputados, serán objeto de la tramitación prevista por el Reglamento del Congreso, pudiendo dar lugar a propuestas de resolución (artículo 201).

Llama la atención, señala Arnaldo Alcubilla, “que la Memoria de un órgano constitucional como es el Consejo General del Poder Judicial no merezca mención específica en el Reglamento del Congreso de los Diputados y sí los informes de dos órganos auxiliares, en la terminología italiana, como son el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, lo que solo puede explicarse desde el punto de vista de su relación de auxiliariedad con las Cortes Generales”<sup>551</sup>.

---

<sup>551</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Comentarios al artículo 201 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M.<sup>a</sup> R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 1330.

Ante la necesidad de adecuar el modo de articulación del conocimiento de esta Memoria, se dictó la Resolución del Presidencia del Congreso, de 4 de abril de 1984, sobre su tramitación parlamentaria. La Mesa remite la memoria a la Comisión de Justicia que es presidida por el presidente de la Cámara mientras interviene el Presidente del Consejo General del Poder Judicial. De presentar los grupos propuestas de Resolución, estas se debatirán en el Pleno<sup>552</sup>.

Similar tramitación tiene en el Senado (aunque el artículo 183 de su Reglamento establece una fórmula mucho más abierta). En la práctica no todas las Memorias anuales son presentadas en ambas Cámaras, pero sí lo son las suficientes para que lo sean ante un Comisión Mixta creada específicamente para ello o bien ante las Cortes en sesión conjunta. El artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que “el Consejo General del Poder Judicial elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia”. En consecuencia, una vez más, la ley, como fuente del Derecho parlamentario, permite afirmar que debe ser el Reglamento de las Cortes Generales el que dé cobertura a una comparecencia del Presidente del Consejo ante las Cámaras en sesión conjunta. Tras dicha intervención y con los plazos oportunos, se sustanciarían las propuestas de resolución que presentaran los Grupos parlamentarios<sup>553</sup>.

Pero son más los supuestos en los que se abordan separada y reiterativamente ante las dos Cámaras, memorias e informes de otros órganos o entidades. Tal es el caso de la Memoria anual del Fiscal General del Estado prevista en el artículo 9 de la Ley 14/2003, de 26 de mayo, que modifica la Ley 50/1981, sobre el Estatuto Orgánico de Ministerio Fiscal. Estamos ante un supuesto muy similar al anterior, en el que la memoria deberá ser

---

<sup>552</sup> Véase a FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J.: “Relaciones entre el Poder Judicial y las Cortes Generales”, en la obra colectiva *El Poder Judicial*, IEF, Madrid, 1983, vol. II, págs. 1.348 y ss.; y a SÁNCHEZ BARRIOS, M.ª I.: “La Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial”, en *Revista Derecho y Opinión*, núm. 5, 1997.

<sup>553</sup> La relación entre las Cortes Generales y el Consejo General del Poder Judicial se agota en el marco de la información parlamentaria, de las relaciones de colaboración que de ellas resultan, sin que fuera de las mismas quepa hacer efectiva alguna suerte de control político. Véase SERRANO ALBERCA, J.M. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: *Comentarios a la Constitución española*, dir. GARRIDO FALLA, F., Cívitas, 3.ª ed., Madrid, 2001, págs. 2035-2038.

presentada por el Fiscal General del Estado ante las Cortes Generales. También debería hacerse en sesión conjunta de las Cámaras bajo la cobertura del Reglamento de las Cortes Generales.

Son muchos más los ejemplos que se pueden poner y que el legislador parlamentario debe trasladar al Reglamento de las Cortes Generales para que sea una Comisión Mixta la que conozca de las comparecencias e informes de estos organismo. Al respecto cabe citar, entre otras muchas, la comparecencia del Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia prevista en la Ley 15/2007, de 3 de julio; o la memoria de actividades de la Comisión Nacional de la Energía prevista en la Ley 34/1998, de 7 de octubre; o el informe anual que el Banco de España debe elevar a las Cortes previsto en la Ley Orgánica 13/1994, de 1 de junio (modificada por la Ley Orgánica 12/1998, de 28 de abril); o los informes del Gobierno a las Cortes como el de la deuda externa previsto por la Ley 32/2006, de 7 de diciembre, sobre infracción en materia de igualdad de oportunidades (Ley 49/2007, de 18 de julio), el informe sobre el desarrollo del mercado postal de la Comisión Nacional del Sector Postal (Ley 23/2007, de 8 de octubre).

Sin embargo, se echan en falta los informes o memorias de la Agencia de Protección de Datos, de la Junta Electoral Central, de la Comisión del Mercado de Valores, de la Conferencia Sectorial de la Administración Pública, del Comité de Biótica de España, o tantísimos otros.

Para Arnaldo Alcubilla, la multiplicación de la dación de información al Parlamento “es signo de los tiempos, pues únicamente equilibrando la información con la recibida por el Gobierno, las Cortes Generales se encuentran en condiciones de cumplir su misión institucional en representación de los ciudadanos”.<sup>554</sup>

Estas daciones de cuentas previstas ante las dos Cámaras deben ser objeto de tratamiento por el Reglamento de las Cortes Generales de manera que bien en sesión conjunta de los Plenos o en Comisiones Mixtas, se sustancien de una sola vez. En este

---

<sup>554</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Comentarios al artículo 201 ...”, op. cit., pág. 1.334.

sentido, dentro del título dedicado a las relaciones de las Cortes Generales con otros órganos, proponemos un precepto del siguiente tenor:

“La dación de cuentas, informes o comunicaciones que por ley esté previsto se presten ante las Cortes Generales, lo serán en sesión conjunta de las Cámaras a través de una Comisión Mixta constituida a tal fin. Corresponderá a la Mesa de las Cortes establecer los criterios para que las comparencias o daciones de cuenta se sustancien.”

#### **5. Criterios para la tramitación y aprobación del Reglamento de las Cortes Generales.**

No existen normas para la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales. Podrían aplicarse las disposiciones de los Reglamentos de las Cámaras para la reforma de los mismos, pero son unos criterios insuficientes en una iniciativa tan singular como esta. Por estos motivos hemos justificado que sería apropiado la elaboración y aprobación de unos criterios por los que pudiera regirse la presentación, tramitación y aprobación del Reglamento.

Estos criterios o normas para la tramitación del proyecto de Reglamento de las Cortes Generales deben ser aprobados por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta. De existir diferencias insalvables y por tanto que no se lograra el hasta ahora tan importante consenso en todas sus decisiones, el texto mayoritario resultante se podría impulsar, por las propias Mesas o a iniciativa de un Grupo parlamentario, como una reforma de cada uno de los Reglamentos de las Cámaras. Nada impide que los Reglamentos tengan un capítulo específico dedicado a la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, porque en puridad es una competencia que les atribuye la Constitución de manera autónoma (será aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara). Inclusive, aunque estos criterios que contuvieran los Reglamentos fueran diferentes, el resultado final pasa por la aprobación del texto en una votación autónoma de cada Cámara.

En cualquier caso, lo importante es que estos criterios o normas sirvan indistintamente para su aplicación en el Congreso o en el Senado; porque la iniciativa podrá iniciarse en cualquiera de las Cámaras. Nada impide que la propuesta pueda partir de un acuerdo de la Mesa de las Cámaras en sesión conjunta; en este caso el acuerdo se puede remitir a las dos Cámaras al mismo tiempo, aunque tampoco hay impedimento para que inicie su tramitación en el Congreso y que el texto, en su caso aprobado, pase posteriormente al Senado. Aquí, al contrario de lo que ocurre con las iniciativas legislativas ordinarias, no hay superioridad de una Cámara respecto de la otra, porque cada una de ellas, como hemos visto, tienen que aprobar un mismo texto por mayoría absoluta de sus miembros.

Es importante que se prevea la posibilidad de una Comisión Mixta de conciliación. De manera que, si la propuesta de Reglamento no es aprobada por alguna de las Cámaras por diferencias sobre algún aspecto concreto, la iniciativa, lejos de quedar rechazada, sea objeto de discusión en una Comisión Mixta que pueda elevar de nuevo a las Cámaras un texto de consenso. Ningún impedimento existiría para que las Mesas en sesión conjunta puedan crear esta Comisión Mixta; inclusive, mediante resolución del Presidente del Congreso, en su condición de Presidente de las Cortes Generales, se podría dictar una resolución interpretativa sobre la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales y la creación de esta Comisión.

Como Anexo a este Capítulo incorporamos una propuesta de criterios para la tramitación y aprobación del Reglamento.

## **6. Iniciativa, contenidos y aprobación de la propuesta de Reglamento de las Cortes Generales.**

Motivamos y articulamos una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales principiando por su presentación como iniciativa, tramitación y aprobación. Para la presentación de la iniciativa y su tramitación ante las Cámaras seguimos la propuesta que hemos elaborado “de criterios o normas para la tramitación y aprobación del Reglamento de las Cortes Generales”, incorporada como Anexo a este Capítulo.

### **6.1. Iniciativa y tramitación de la propuesta.**

La propuesta de Reglamento de las Cortes Generales podrá ser adoptada tanto por los legitimados en los Reglamentos para su reforma, como por el Gobierno o las Mesas en sesión conjunta, como hemos razonado. Así, podrán presentar una propuesta mediante una iniciativa que contenga un texto articulado, tanto un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz, el Gobierno mediante acuerdo del Consejo de Ministros o a propuesta de la Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta. Más adelante profundizaremos en la justificación del reconocimiento al Gobierno del impulso de esta iniciativa.

La iniciativa deberá ser calificada por la Mesa de la Cámara en la que se haya presentada y una vez admitida a trámite se ordenará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (porque finalmente será una iniciativa de Cortes). Una vez publicada la iniciativa quedará en disposición de ser tomada en consideración por el Pleno de cada Cámara.

El trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Concluido el debate y si la Cámara toma en consideración la propuesta de reforma, la Mesa debe acordar su envío a la Comisión de Reglamento y la apertura del plazo de presentación de enmiendas<sup>555</sup>. No deben tener cabida las enmiendas de totalidad de devolución, porque la iniciativa ya ha sido tomada en consideración.

Las deliberaciones en el Pleno se ajustarán a lo previsto en los respectivos Reglamentos.

La propuesta de Reglamento será primero examinada por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Reglamento. Concluido el Informe de la Ponencia tendrá lugar la

---

<sup>555</sup> El Reglamento del Congreso de los Diputados regula, en su artículo 47 como Comisión permanente no legislativa, la de Reglamento. Estará formada por el Presidente de la Cámara, que la presidirá, por los demás miembros de la Mesa del Congreso y por los diputados que designen los Grupos parlamentarios. El Reglamento del Senado, en su artículo 49, también configura la Comisión de Reglamento como permanente no legislativa.

fase de Comisión de acuerdo con lo previsto en los Reglamentos de las Cámaras. El debate en el Pleno deberá seguir las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario, con la especialidad de que finalizada la votación de los votos particulares y el dictamen debe procederse a una votación final sobre la totalidad del texto que requiere su aprobación por mayoría absoluta.

Aprobado por el Pleno de la Cámara en la que se haya iniciado su tramitación por mayoría absoluta, la propuesta se entiende aprobada, pero requerirá, asimismo, su aprobación por la otra Cámara, a la que se remitirá a tal efecto. Se ordenará su publicación en el Boletín oficial de las Cortes Generales.

No parece oportuno su publicación en el Boletín Oficial del Estado hasta que el Reglamento no haya sido aprobado por las dos Cámaras y en consecuencia nazca al ordenamiento jurídico.

Si una de las Cámara ha tramitado de manera autónoma y aprobado una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales, parece adecuado entender que en estas reglas o criterios se prevea la remisión de la iniciativa aprobada a la otra Cámara para que inicie la misma tramitación sobre la base de dicho texto. Más aún si la propuesta partió de un acuerdo de las Mesas en sesión conjunta. Al respecto debería existir cierta flexibilidad, puesto que es el acuerdo final el que determina la existencia o no de la norma reglamentaria. Siguiendo este criterio, el siguiente trámite será su remisión al Senado. Como insistimos desde el principio, nada impediría que la iniciativa haya partido del Senado, se haya aprobado en esta Cámara y ahora se remita al Congreso.

En consecuencia, la propuesta de Reglamento aprobada se remitirá a la otra Cámara en la que se tramitará de acuerdo con lo previsto para la reforma del Reglamento de dicha Cámara.

Con esta tramitación, se inicie en una u otra Cámara, si el texto resultante es el mismo y ha obtenido sendas mayorías absolutas, el requisito constitucional quedaría cumplido y en consecuencia estaría aprobado el Reglamento de las Cortes Generales. Deben ser las Mesas de las Cámaras, en sesión conjunta, las que verifiquen que el



Congreso de los Diputados y el Senado han aprobado el mismo texto. Si es así, el Presidente del Congreso, como Presidente las Cortes Generales ordenará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en el Boletín Oficial del Estado. Al haber aprobado ambas Cámaras el mismo texto, entendemos que no es necesaria una nueva votación final, que sí será necesaria si las Mesa encuentran alguna diferencia.

Ahora bien, estos criterios no pueden agotarse en que no existan diferencias entre las Cámaras, que es lo normal. En consecuencia, para no producir un bloqueo insalvable del texto tramitado, en el que políticamente ya se habrá hecho un gran esfuerzo, parece oportuno establecer, como expresamente prevé la Constitución en uno de los supuesto de reforma constitucional, crear una Comisión conciliadora. Esta Comisión no sería contraria a la Constitución; su trabajo sería el de aprobar un texto consensuado que tendría que someterse a las Cámaras; sólo se entendería aprobado el Reglamento, en una votación final, por mayoría absoluta de los votos de cada Cámara.

Por lo tanto, si las Mesas, en sesión conjunta, verifican que la iniciativa aprobada por cada Cámara tiene diferencias, remitirán el dictamen a una Comisión Mixta de conciliación, constituida, bajo la Presidencia del Presidente del Congreso, por el Presidente del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores elegidos por las respectivas Cámaras. El Presidente del Senado actuará como Vicepresidente. Entre los Diputados y Senadores se elegirá un Secretario, con el que quedará constituida la Mesa de la Comisión.

La Comisión Mixta de conciliación se limitará a debatir y decidir sobre los puntos de discrepancia. El acuerdo que se alcance contendrá un nuevo texto que se elevará simultáneamente al Pleno de cada una de las Cámaras, donde se someterá a votación, quedando aprobado el Reglamento si obtiene mayoría absoluta tanto en el Congreso como en el Senado.

Si no obtuviese la mayoría absoluta en alguna de las Cámaras, la propuesta quedará rechazada y deberá impulsarse y tramitarse, conforme a estas normas, una nueva propuesta.

¿Quién o quiénes deben tener la iniciativa para proponer la tramitación parlamentaria del Reglamento de las Cortes Generales? Nada establece la Constitución. Tampoco hacen previsión al respecto los Reglamentos de las Cámaras. A priori, tratándose de una norma de autoorganización del Parlamento, no parece adecuado entender que la iniciativa la pueda tener el Gobierno o las Asamblea de las Comunidades Autónomas; además, está excluida la iniciativa legislativa popular, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 de la Constitución en relación con la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular<sup>556</sup>.

No se podría aplicar la previsión del artículo 89.2 de la Constitución en cuanto que las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite como tal proposición. La aprobación del Reglamento de las Cortes Generales se hace con plena autonomía de cada Cámara de manera que, en este caso el Senado, no tiene que someter su iniciativa a la consideración del Congreso. Cuestión bien distinta sería que el Senado aprobara una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales y su Presidente, o las Mesas en sesión conjunta, impulsen su tramitación en el Congreso de los Diputados. Criterio este aplicable también al revés, es decir, que la iniciativa se apruebe en el Congreso.

La iniciativa para la aprobación del Reglamento, según Ramón Punset, al no mencionar la Constitución a quien corresponde, debe rechazarse de plano cualquier invocación del artículo 89.2, atinente exclusivamente a las proposiciones de ley, y afirmar la absoluta paridad intercameral. Sostiene este autor:

“La exigencia de idéntica mayoría en las dos Asambleas y el propio requisito de que se proceda a la aprobación de este Reglamento por cada una de ellas separadamente inducen a pensar que la Constitución ha querido establecer una estrecha conexión entre autonomía reglamentaria y carácter complejo del órgano Cortes Generales, que ha pretendido, en suma, que la formación de la voluntad autonormadora de las Cortes se asentara en la autonomía de las Cámaras. Así, la

---

<sup>556</sup> Modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo.

iniciativa reglamentaria autónoma –o sea, la iniciativa susceptible de conducir por sí misma al término de la primera mitad de la fase constitutiva del procedimiento de elaboración o reforma de ese Reglamento- corresponderá por igual a las dos Cámaras; y las discrepancias eventualmente surgidas entre ellas darán lugar a una *navette* indefinida (si se trata de discrepancias parciales) o al decaimiento definitivo de la propuesta (en caso de rechazo total).”<sup>557</sup>

Para la reforma de los Reglamentos de las Cámaras, el Reglamento del Congreso de los Diputados y el del Senado remiten al trámite previsto para las proposiciones de ley. Así, la Disposición Final Segunda del Reglamento del Congreso y en similares términos el artículo 196 del Reglamento del Senado, establece lo siguiente: “La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso. Su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta”. En consecuencia, según el artículo 126 de dicho Reglamento, la iniciativa corresponde a un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o a un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

No creemos que éste sea el procedimiento a seguir en relación con nuestra iniciativa reglamentaria. Nada impediría que la Mesa de cualquiera de las Cámaras admitiera a trámite una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales conforme a la legitimación exigida para una iniciativa de reforma del propio Reglamento de la Cámara, pues a la postre es la misma que la exigida para una proposición de ley. La dificultad podría estar en el Senado, dado que la legitimación para presentar proposiciones de ley, en el caso de los Senadores, es mayor, se exige la firma de veinticinco de ellos. Por lo tanto, debe ser calificada y admitida a trámite una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales presentada en el Congreso por un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o por un Grupo Parlamentario, con una motivación y un texto articulado; tramitándose conforme a lo previsto para las proposiciones de ley, con la salvedad que hemos hecho en cuanto a su tramitación en el Senado (no sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 89.2 de la Constitución). En cualquier caso, la aplicación

---

<sup>557</sup> PUNSET. R.: *Estudios ...*, op. cit., pág. 117.

supletoria de estos procedimientos llevaría a la confusión y dificultaría sin duda la decisión política; de ahí que o bien mediante una resolución interpretativa o mejor un acuerdo de las Mesas en sesión conjunta, se adopten criterios similares a los propuestos.

Mayor dificultad tiene atribuir al Gobierno legitimación para hacer una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales. El único antecedente prelegislativo que nos consta de Reglamento de las Cortes partió de una iniciativa del Gobierno. También hemos analizado cómo algunas de las cuestiones relativas a la Corona o a la Jefatura del Estado que han tenido que resolver las Cortes Generales han partido de una iniciativa gubernamental. Incluso algunas de las competencias que la Constitución atribuye a las Cortes en sesión conjunta en relación a la Corona deberán articularse mediante un acuerdo del Consejo de Ministros. Pero son las Cámaras, como establece el artículo 72 de la Constitución, las que establecen sus propios Reglamentos y entre ellos está comprendido el de las Cortes. Debe prevalecer la potestad de autonormación de las Cortes para la aprobación de este Reglamento, lo que no impide que el Gobierno utilice sus mayorías parlamentarias para impulsarla.

Especial importancia tiene reconocer legitimación para la presentación de la iniciativa ante las dos Cámaras al mismo tiempo, a las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta. La capacidad demostrada por este órgano de alcanzar acuerdos en los asuntos que afectan a las Cortes Generales, permite afirmar que la iniciativa que aprobaran contaría con un amplio consenso de las Cámaras, y en consecuencia con la mayoría cualificada necesaria para su aprobación.

## **6.2. Contenido material y funcional de la propuesta.**

El Reglamento de las Cortes Generales debe regular las principales cuestiones referidas a las sesiones conjuntas; para ello no debe ser excesivamente extenso ni preciso, si tenemos en cuenta que muchas de las competencias requerirán ser interpretadas en atención a la casuística que se produzca. Para ello hay que contar con unos órganos

legitimados para adoptar muchas de las decisiones que no puede prever el Reglamento y que se irán produciendo.<sup>558</sup>

Vamos a detallar el contenido de nuestra propuesta de proyecto articulado del Reglamento de las Cortes Generales siguiendo los Títulos en los que se ha dividido y en especial su contenido material relativo a las funciones encomendadas a las Cortes Generales; dejaremos para el siguiente apartado el análisis de su estructura organizativa y las reglas de funcionamiento. Todas las referencias que hacemos lo son a nuestra propuesta de Reglamento incorporada como Anexo.

Un primer Título es el referido a las Cortes Generales como órgano y a la personalidad jurídica con la que deben contar. El artículo primero se refiere a las Cortes Generales, como órgano constitucional, que goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines.

Los derechos y deberes de los parlamentarios que integran las Cortes Generales en sesión conjunta, Diputados y Senadores, serán los previstos en los Reglamentos de las Cámaras a las que pertenezcan. Se prevé también una Disposición Final referida al Estatuto de los Diputados y de los Senadores en cuanto que se regirán por lo dispuesto en sus respectivos Reglamentos.

El Reglamento debe establecer los órganos propios de las Cortes Generales en reunión conjunta. El Presidente, que por mandato constitucional, es el del Congreso de los Diputados, una Mesa, que será la Mesa de las Cortes Generales, los Plenos de las Cámaras, que en reunión conjunta formarán una Asamblea única, y por último las Comisiones

---

<sup>558</sup> Nos parece oportuno traer aquí a colación las palabras de dos Ex Presidentes del Congreso de los Diputados, a las que se pueden sumar las ya citadas por Cazorla Prieto sobre la necesidad de que el Reglamento sea breve con el fin de favorecer que sea respetado como figura jurídica superior. Para Landelino Lavilla Alsina, primer Presidente del Congreso de los Diputados, “un Parlamento puede funcionar –y un debate se puede desarrollar– con brillantez y modélicamente, aun bajo la vigencia del más deleznable Reglamento; como creo que pueden resultar vacuos y estériles siendo el Reglamento el mejor de los imaginables”. Por su parte, Gregorio Peces-Barba, apela a la buena práctica del consenso: “hay que dejar un lugar para la esperanza y continuar las prédicas en defensa de un parlamentarismo renovado que pivote entre el uso lúcido y ponderado de los principios de las mayorías y del principio de la negociación”. Véase LAVILLA ALSINA, L.: *El Parlamento a debate*, obra colectiva, Ed. Trotta, Madrid, 1997, pág. 196. Y PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *ibidem*, pág. 209.

Mixtas. La Junta de Portavoces, en cuanto que le encomendamos, de acuerdo con el Presidente, fijar el orden del día de las sesiones plenarias conjuntas, también debe configurarse como órgano de naturaleza política.

En cuanto a las competencias de las Cortes Generales el Reglamento principia por las previstas en relación a la Corona. En sesión conjunta se reúnen los Plenos de ambas Cámaras, con las competencias que establece la Constitución y que son las referidas en el Título II de la Corona. El Título IV de la propuesta, dividido en varios capítulos, regula las competencias de las Cortes en sesión conjunta referentes al estatuto de la Corona. Las competencias que comprende son las siguientes:

- a) La proclamación del Rey o de la Reina y la prestación de su juramento.
- b) La prestación del juramento del Príncipe o de la Princesa de Asturias como herederos al trono.
- c) El nombramiento del Regente o de los Regentes y la prestación de su juramento.
- d) El nombramiento del Tutor del Rey o de la Reina.
- e) La decisión sobre la eventual prohibición expresa del matrimonio de personas con derecho a la sucesión en la Corona.
- f) La sucesión a la Corona una vez extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho.
- g) La inhabilitación del Rey o de la Reina.
- h) La autorización al Rey para que declare la guerra o haga la paz.

El artículo 61. 1 de la Constitución establece en primer lugar el acto de proclamación del nuevo Rey y posteriormente el juramento. Por lo tanto, vacante la Corona, el Príncipe o la Princesa de Asturias, como herederos al trono, una vez hayan alcanzado la mayoría de edad, serán proclamados ante las Cortes como Rey o Reina. Hecha la proclamación por el Presidente de las Cortes deberán prestar juramento también ante las Cortes reunidas en sesión conjunta. El juramento corresponde al sucesor a la Corona y la proclamación al Presidente de las Cortes Generales. El orden es importante en aras a poder verificar que el juramento se ha hecho correctamente y que en consecuencia procede la proclamación. Ya hemos analizado las consecuencias que podría tener un eventual supuesto de que el Rey o la Reina, en el acto de proclamación, no prestaran el

juramento bajo la fórmula constitucionalmente establecida. Lo mismo ocurriría si el Regente no presta juramento, no podría asumir sus funciones. Esta situación es la que debe resolver o al menos prever el Reglamento de las Cortes Generales. La propuesta que hacemos es del siguiente tenor:

“Abierta la sesión por el Presidente de las Cortes, el Príncipe o la Princesa de Asturias, con la mano derecha, procederá a prestar juramento diciendo: “juro desempeñar fielmente las funciones de Rey, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas”.

Prestado el juramento por el Príncipe o la Princesa, el Presidente declarará: “ante las Cortes Generales os proclamo Rey de España”. Finalizado el acto el Presidente levantará la sesión.

Corresponderá al Presidente de las Cortes Generales verificar que se dan los requisitos para convocar la solemne sesión de proclamación y que el Rey presta el juramento conforme a lo previsto por la Constitución y por este Reglamento.

Si el juramento no se prestare, no habrá proclamación, y así lo hará saber el Presidente a las Cortes.

Corresponderá a la Mesa de las Cortes Generales disponer lo necesario para que se convoque una nueva sesión de juramento o en su caso resolver la provisión a la Jefatura del Estado.”<sup>559</sup>

Los constituyentes optaron por el juramento; entendemos que sería contrario a la Constitución establecer la fórmula de la promesa.

---

<sup>559</sup> En la sesión solemne de las Cortes Generales, del día 19 de junio de 2014, para la proclamación como Rey de España de su Majestad Don Felipe VI de Borbón, con sus señorías en pie, el Presidente de las Cortes dijo: “Señor, las Cortes Generales están reunidas para recibir el juramento que venís a prestar como Rey de España, conforme al artículo 61 de la Constitución”. A continuación, con la mano derecha sobre la Constitución, su Majestad el Rey Don Felipe VI procede a prestar juramento diciendo: “Juro desempeñar fielmente mis funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas”.

En la fórmula del juramento el Reglamento debe referirse tanto al Rey como a la Reina (no como Reina consorte) y en cuanto al Príncipe heredero, como Príncipe o Princesa de Asturias que es el título que le da el artículo 57.2 de la Constitución desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine su llamamiento.

El mismo procedimiento deberá seguirse, y así se recogen en el Reglamento, cuando el Príncipe o la Princesa de Asturias deban prestar juramento una vez alcanzada la mayoría de edad.

Cuando el Rey fuere menor de edad, su padre, su madre o el pariente mayor de edad más próximo a sucederle, entrarán a ejercer la Regencia. Si no hubiera ninguna de estas personas, corresponderá a las Cortes Generales nombrar al Regente, que podrá ser una persona o hasta cinco. Proponemos que el Reglamento prevea como sujetos legitimados para hacer la propuesta los parlamentarios en número de 100, al menos tres Grupos parlamentarios, o el Gobierno mediante un acuerdo del Consejo de Ministros. Las propuestas serán calificadas por la Mesa de las Cortes Generales, que deberá verificar especialmente que los candidatos, conforme al artículo 59.4 de la Constitución, son españoles y mayores de edad. Calificadas las propuestas, serán sometidas a votación; consideramos que deben serlo, al tratarse del nombramiento de personas, sin debate y mediante votación secreta mediante papeletas. Si para los supuestos de abdicación exige la Constitución una ley orgánica que requiere una mayoría absoluta, en este supuesto el Reglamento de las Cortes Generales, de conformidad con lo previsto por el artículo 79.2 de la Constitución, debe establecer que el nombramiento se efectúe por mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras. En caso de empate se procederá a una segunda votación entre las que hubiesen obtenido igual número de votos y resultará elegida la candidatura que en esta nueva votación obtenga la mayoría exigida. Hecha la elección, el Regente o Regentes deberán prestar juramento con el procedimiento ya explicado anteriormente. También en este caso, si el Regente, o alguno de ellos, no presta el debido juramento, no asumirá dichas funciones.

En cuanto al nombramiento del Tutor del Rey por las Cortes Generales, en el caso de que no hubiese sido nombrado por el Rey difunto, se seguirá un procedimiento similar



al de la Regencia. La institución de la tutela recogida en el artículo 60 de la Constitución es una figura jurídica compleja parcialmente coincidente con la tutela civil ordinaria prevista en el Código Civil. Los candidatos deben cumplir los mismos requisitos que la Constitución exige al Rey difunto, es decir, ser mayor de edad y español de nacimiento; además, deberá acreditarse que acepta el cargo. A partir de ahí, el procedimiento que proponemos es similar al de la Regencia, con la particularidad de que el Tutor no podrá acumular el cargo de Regente salvo que se trate del padre, madre o ascendiente directos del Rey, y que su figura será incompatible con el ejercicio de todo cargo o representación política. También debe exigirse para el nombramiento una mayoría cualificada.

El artículo 57 de la Constitución, en cuanto a las competencias de las Cortes Generales en el orden sucesorio, incluye la prohibición de matrimonio en determinados casos. Así, en su apartado cuarto, establece que aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes. Sólo interesa al Reglamento de las Cortes Generales regular el supuesto en el que deba pronunciarse sobre la prohibición de matrimonio, sin inmiscusión alguna en las relaciones del Rey con su familia. A las Cortes interesa la decisión, que deberá hacer pública el Rey, de oponerse a un matrimonio regio; una decisión personal que sólo corresponde al Monarca pero para la cual la Constitución ha previsto una decisión o refrendo de las Cortes Generales. El procedimiento que se propone comprende una comunicación escueta por parte del Rey, que debe formular a través del Presidente del Gobierno al Presidente de las Cortes Generales y una respuesta de las Cortes mediante acuerdo de los Plenos en sesión conjunta. El Reglamento debe ser parco en el procedimiento por cuanto que el carácter de la decisión hará que las instituciones implicadas eviten, con la demora en sus decisiones, complicaciones personales de indudable trascendencia cuanto menos social.<sup>560</sup>

---

<sup>560</sup> Véase SÁNCHEZ FERRIZ, R.: “Matrimonios ...”, op. cit., pág. 377.

A tal fin, si el Rey cursa comunicación a las Cortes Generales, a través del Presidente del Gobierno, prohibiendo que contraiga matrimonio una persona con derecho a la sucesión en el trono, el Presidente de las Cortes convocará a las Cortes Generales en sesión conjunta para que se pronuncien al respecto. Abierta la sesión, el Presidente de las Cortes dará lectura a la comunicación del Presidente del Gobierno y, sin debate previo, preguntará a las Cámaras: ¿Ratifican las Cortes Generales la prohibición expresa del Rey de que D...., con derecho a la sucesión en el trono, contraiga matrimonio? De no aprobarse por asentimiento, se someterá a votación, secreta y por papeletas. Entendemos que no debe exigirse mayoría cualificada en esta decisión.

Aunque la Constitución lo prevé como una causa para que entre a ejercer sus funciones el Regente, la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su autoridad es una competencia que corresponde a las Cortes Generales en sesión conjunta. El artículo 59. 2 establece que “si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuera reconocida por las Cortes Generales entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona...”. Para Fernández-Fontecha el número 2 del artículo 59 se refiere a una “inhabilitación que, a diferencia de la abdicación, determina la supervivencia en el inhabilitado de la condición de titular del Órgano y la asunción de sus funciones por la Regencia”. Este autor defiende que la inhabilitación para el ejercicio de la autoridad, finalmente siempre en manos de las Cortes Generales, “debe ser referida a las causas de inhabilitación estrictamente civiles que encuentran su acogida en la figura de la incapacidad”.<sup>561</sup>

El Reglamento de las Cortes Generales debe prever que el Rey queda inhabilitado para el ejercicio de sus funciones cuando concurren las causas de incapacidad previstas por el artículo 200 del Código Civil, esto es, una incapacidad o deficiencia persistente de carácter físico que impida a la persona gobernarse por sí misma. Corresponderá promover la inhabilitación al Gobierno, siguiendo, con el mayor rigor, lo previsto por el Código Civil y normas concordantes. El Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros,

---

<sup>561</sup> FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: “Comentarios al artículo 59 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 186.

propondrá motivadamente a las Cortes Generales que reconozcan la imposibilidad apreciada. La Mesa de las Cortes Generales, antes de elevar la cuestión a la decisión del Pleno, debe contar con todos los mecanismos para verificar que el Gobierno no sólo ha seguido el procedimiento legalmente establecido, sino que existen razones fundadas para que se aprecie la incapacidad. Las Cortes Generales decidirán sin debate y por mayoría de sus miembros. En este sentido hacemos la propuesta en el texto articulado de Reglamento.

En cuanto a la resolución de las Cortes Generales para proveer a la sucesión a la Corona en caso de extinción de las líneas en Derecho, prevista en el artículo 57.3 de la Constitución, seguimos la propuesta que hace Pérez de Armiñan y de la Serna. Este autor funda su propuesta en el único precedente de elección parlamentaria de un monarca en la historia contemporánea española: Amadeo de Saboya en 1870. Su candidatura partió del Gobierno y compitió con otras en la votación celebrada entonces en la que se exigió mayoría absoluta. Añade Pérez de Armiñan que “la resolución de las Cortes Generales, en el supuesto previsto en el apartado 3 del artículo 57, debería adoptarse con anterioridad a que aquél tenga lugar, siempre y cuando no quepa ninguna duda acerca de la extinción de las líneas llamadas en Derecho con el fallecimiento del Monarca reinante, al no poder tener sucesión”.<sup>562</sup>

Para la elección, de acuerdo con el artículo 79.2 de la Constitución, y como ya propusimos en los supuestos de Regencia, debe exigirse una mayoría cualificada. El precepto que incluimos en nuestra propuesta de Reglamento tiene el siguiente tenor:

“Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión a la Corona mediante la elección de un candidato.

La elección podrá realizarse cuando no existan dudas acerca de la extinción de las líneas llamadas en Derecho con el fallecimiento del monarca reinante.

---

<sup>562</sup> PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: “La sucesión a la Corona, comentarios al artículos 57.3 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 140.

Podrán proponer candidatos a la sucesión tres Grupos parlamentarios y el Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros.

La Mesa de las Cortes, promovida por el Gobierno o por los Grupos parlamentarios la elección, dictará resolución sobre los requisitos que deben reunir los candidatos y el procedimiento para verificar el cumplimiento de los mismos. En todo caso se garantizará que conviene a los intereses de España.

La elección se realizará sin debate previo y por votación mediante papeletas.

El candidato, para ser elegido, requerirá mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.”

No efectuamos propuesta alguna en cuanto a la autorización al Rey, por parte de las Cortes Generales, para declarar la guerra o hacer la paz. Coincidimos en este punto con lo que sostienen Pérez Vera y Rodríguez Carrión:

“La consolidación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su conversión en piedra angular del ordenamiento jurídico-internacional de nuestros días ha privado al respeto de las formalidades en la declaración de la guerra de toda potencialidad legitimadora ... El Rey, aun con la previa autorización de las Cortes, no puede declarar la guerra, puesto que no se trata de una posibilidad internacionalmente aceptada y cuyo recurso haría incurrir al Estado español en ilícito internacional ... En posición aparentemente asimétrica, sin embargo, sí son posibles los tratados de paz, entendiéndolos por estos tratados no como aquellos que ponen fin a una situación de guerra, sino los que ponen fin a cualquier situación de conflicto”.<sup>563</sup>

Debemos llamar la atención sobre las abdicaciones y renunciaciones, que las hemos quedado fuera de las sesiones conjuntas por la previsión constitucional de reservarlas a una

---

<sup>563</sup> PÉREZ VERA, E. y RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J.: “Atribuciones internacionales del Rey, comentarios al artículo 63 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, págs. 276 y 277.

ley orgánica<sup>564</sup>. Ahora bien, tras la abdicación del Rey Juan Carlos I, la doctrina señala la oportunidad de que una ley orgánica debe establecer la casuística para determinar qué corresponde a las Cortes y qué no. Al respecto Serrera Contreras considera que ante abdicaciones y renunciaciones no cabe decir que las Cortes nada tengan que hacer<sup>565</sup>. Señala este autor que basta recordar el precepto muy general del artículo 6.2 del Código Civil<sup>566</sup>. Ante una abdicación o renuncia una cosa es que sea normalmente difícil que las Cámaras se opongan y otra muy distinta que nada tengan que decir<sup>567</sup>. En cualquier caso, en estos supuestos, las Cortes, aunque de manera autónoma y separada, generan un debate y votación en la aprobación de la ley orgánica, de ahí que consideremos acertado mantener el precedente existente.

Existen otras competencias que corresponde también a las Cortes Generales en sesión conjunta de sus Plenos. Así, el Título V de la propuesta está reservado al resto de las competencias que las Cortes tengan atribuidas en sesión conjunta, como son la elección del Defensor del Pueblo, la creación de Comisiones Mixtas distintas a las previstas por la

---

<sup>564</sup> ¿Qué diferencias hay entre abdicar y renunciar?, ¿puede el Monarca renunciar al trono en vez de abdicar? Álvarez de Miranda afirma, tras desgranar el ver “abdicar” que “la acepción transitiva de abdicar como renunciar (a algo que se tiene, por ejemplo un derecho) se fue polarizando hasta abdicar, renunciar (a la corona) / traspasar (la), cuando el sujeto del verbo es un soberano”. ÁLVAREZ DE MIRANDA, P.: “El verbo abdicar”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, nº 47, octubre 2014, pág. 33. El Diccionario de la Real Academia, en su 23ª edición, el verbo abdicar aparece sustancialmente mejorado: “Abdicar. (Del lat. abdicare). Tr. 1. Dicho de un monarca: ceder la soberanía del reino o su corona a otro, o renunciar a ella // 2. Renunciar a algo propio, especialmente a una idea o una creencia”. Gómez Sánchez señala las diferencias jurídicas entre renunciar y abdicar: “La renuncia supone un desistimiento de los derechos sucesorios hecha previamente a su actuación o ejercicio, por ello renuncian quienes pudieran estar llamados a la sucesión y la consecuencia es su salida del orden sucesorio. La abdicación, por el contrario, es el desistimiento a la Corona cuando ya se es titular de ella; por tanto, sólo abdica el Rey o la Reina. La abdicación siempre es de iniciativa regia pero no siempre se sustancia con igual procedimiento. En esto como en todo los demás, la monarquía parlamentaria tiene sus propias reglas y procedimientos. No hay que ver en ello sino la manifestación jurídica de la compatibilidad de la democracia y la monarquía”. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: op. cit., pág. 17.

<sup>565</sup> SERRERA CONTRERAS, P. L.: op. cit., pág. 20.

<sup>566</sup> Art. 6.2 CC: “La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo será válidas cuando no contrarién el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros”.

<sup>567</sup> Felipe V abdicó en su hijo Luis, y cuando este murió reasumió la Corona. Véase MARTÍNEZ SHAW, C.: “La abdicación de Felipe V”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, núm. 47, octubre 2014, pág. 55.

Constitución, la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, la solemne sesión de apertura de la legislatura u otras sesiones conjuntas institucionales.

Especial complejidad presenta la elección del Defensor del Pueblo por las Cortes en sesión conjunta. Hemos defendido que la elección del Defensor del Pueblo debe corresponder a las Cortes Generales en sesión conjunta de sus Plenos<sup>568</sup>. El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y será elegido por las Cortes Generales. Esta previsión del artículo 1 y 2 de la Ley Orgánica que crea la institución debe ser suficiente para justificar nuestra propuesta. Ahora bien, la Ley Orgánica establece en el artículo 2.4 un procedimiento de elección ciertamente imperfecto entre Congreso y Senado; de manera que la propuesta se somete primero al Congreso y posteriormente al Senado. Si no obtuviera en el Senado la mayoría exigida de tres quintas partes de sus miembros se volverá a hacer una nueva propuesta y esta necesitará tres quintas partes de votos en el Congreso y mayoría absoluta en el Senado.

Sin perjuicio de las mayorías exigidas, nos encontraríamos ante la cuestión constitucional de determinar si el Reglamento de las Cortes Generales (norma posterior y que necesita la misma mayoría absoluta que una Ley Orgánica) puede establecer un nuevo procedimiento. Damos una respuesta afirmativa a la pregunta y en consecuencia defendemos que el Reglamento de las Cortes Generales, sin perjuicio de que se modifique al respecto dicha Ley Orgánica, puede establecer que sean las Cortes Generales, en sesión conjunta las que nombren al Defensor del Pueblo, con un procedimiento específico y las adecuadas mayorías. Es más, la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de las relaciones con el Defensor del Pueblo tendrá la competencia de hacer la propuesta y, en su caso, la de conciliar una nueva propuesta de candidato o candidatos. En este sentido efectuamos la siguiente propuesta:

---

<sup>568</sup> En este sentido lo incorporó el Gobierno en la propuesta de Reglamento de las Cortes Generales que presentó para su tramitación en 1989 y que se incorpora como Anexo.

“La Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de las relaciones con el Defensor del Pueblo se reunirá para efectuar, por mayoría de sus miembros, una propuesta de candidato o candidatos a Defensor del Pueblo.

La propuesta o propuesta se elevará al Presidente de las Cortes que convocará a las Cortes Generales en sesión conjunta de sus plenos para la elección.

La convocatoria o sucesivas convocatorias se harán en el plazo de diez días desde que se registre la propuesta de la Comisión Mixta.

Será designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros de la sesión conjunta.

De no alcanzar la mayoría exigida, se reunirá de nuevo la Comisión Mixta para conciliar la propuesta de candidato o hacer una nueva propuesta que deberá ser votada conforme a lo dispuesto anteriormente.

Si ninguno de los candidatos obtiene el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros de las Cámaras, se procederá a una segunda votación y será elegido el que obtenga la mayoría absoluta de los votos.”

A las Comisiones Mixtas se le dedica un título específico. Se recogen criterios ya fijados por las Mesas en sesión conjunta y que se aplican en la actualidad a las Comisiones Mixtas.

Corresponderá a la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, fijar el número de miembros que han de componer la Comisión Mixta correspondiente. Debe garantizarse la presencia de la menos un miembro de cada Grupo parlamentario del Congreso y del Senado. Sin perjuicio de lo anterior pueden ser paritarias o no. Estas Comisiones Mixtas, en particular las previstas por la Constitución, tendrán como principal función elaborar un texto para resolver las discrepancias surgidas entre las Cámaras. El acuerdo adoptado será remitido a la Mesa de las Cortes que lo tramitarán conforme a lo establecido en el artículo 74.2 de la Constitución, es decir, dicho texto será votado por ambas Cámaras y si no se aprueba en esta forma, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Las Comisiones Mixtas elegirán un Presidente y una Mesa compuesta por dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Se debe garantizar la paridad en aquellas que así se exija y la proporcionalidad en el resto. Para la elección se debe fijar un procedimiento específico o una remisión expresa al Reglamento de una de las Cámaras.<sup>569</sup>

En las votaciones se entenderá que no existe empate cuando a igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieran 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 conjunta de ambas Cámaras.

Siguiendo el criterio del vigente acuerdo de las Mesas en sesión conjunta sobre las Comisiones Mixtas, estas se regirán, en todo lo no previsto en el Reglamento de las Cortes, por el Reglamento de las Cámara donde se encuentre su sede, al cual deberán ajustarse todas las iniciativas formuladas por sus miembros y por los Grupos parlamentarios de ambas Cámaras.

Se hace distinción en este título sobre las distintas Comisiones Mistas. Así, las previstas por la Constitución que se constituirán de manera automática cuando se den los supuestos previstos en los artículos 94.1, 145.2, 158.2; la prevista en la reforma constitucional que, como se ha motivado, se amplía para los supuestos del artículo 168 de la Constitución; una Comisión Mixta, paritaria, específica para los supuestos de reforma del Reglamento de las Cortes Generales; y la regulación de las Comisiones Mixtas de investigación creadas por las Cámaras.

Los Grupos parlamentarios, Diputados y Senadores podrán presentar ante aquellas Comisiones Mixtas no previstas por la Constitución iniciativas de control o impulso al Gobierno conforme a lo previsto en sus respectivos Reglamentos. La iniciativa se formulará ante la Mesa de las Cortes Generales que la calificará y en su caso admitirá a trámite. El acuerdo que se adopte lo será de las Cortes Generales.

---

<sup>569</sup> Las votaciones se vienen realizando con el mismo procedimiento establecido para la elección de la Mesa del Congreso, en urna con papeleta, tal y como establece el Reglamento del Congreso del Senado.



Un Título específico, que nosotros hemos enumerado como VII, estará dedicado al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales y a la Oficina de Control Presupuestarios. El Tribunal de Recurso Contractuales es consecuencia de lo previsto por la disposición adicional tercera de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>570</sup>. Su creación y regulación se efectuó mediante Resolución de 21 de diciembre de 2010, adoptada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta<sup>571</sup>. El Reglamento debe regular los aspectos básicos sobre la composición de este órgano propio de las Cortes Generales reservando a la Mesa de las Cortes sus reglas de funcionamiento. En este sentido se hace la propuesta. En los mismos términos se propone un precepto específico para la Oficina de Control Presupuestario de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre<sup>572</sup>. La previsión legal fue desarrollada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria<sup>573</sup>. Es el Reglamento de las Cortes el instrumento legal que debe dar cobertura a la misma y así, por ejemplo, en nuestra propuesta, la hacemos depender orgánicamente del Letrado Mayor de las Cortes, modificando lo dispuesto en la ley de creación que la adscribe a la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

Por último, el Título VIII está dedicado a las relaciones de las Cortes Generales con otros órganos. En particular con el Defensor del Pueblo, que de acuerdo con la Ley Orgánica que lo regula, dependerá de las Cortes Generales. Los presupuestos de esta

---

<sup>570</sup> La Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, introduce un nuevo párrafo en la disposición adicional tercera de la Ley de Contratos del Sector Público según el cual los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer en su ámbito de contratación del recurso especial regulado en el Libro VI de esta Ley, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad de sus miembros.

<sup>571</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, núm. 385, de 13 de enero de 2011.

<sup>572</sup> Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Boletín Oficial del Estado núm. 277, de 16 de noviembre de 2010.

<sup>573</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 457, de 29 de julio de 2011.

institución se integrarán en la sección presupuestaria del presupuesto de las Cortes Generales como un servicio más del mismo y se aprobarán por la Mesa de las Cortes.

Corresponderá a la Mesa de las Cortes aprobar y modificar el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo. Es de aplicación actualmente el Reglamento aprobado por acuerdo de las Mesas del Congreso y el Senado de 6 de abril de 1983. Esta disposición contiene todo lo relativo al funcionamiento de la institución: la presidencia, sus órganos rectores, personal a su servicio, régimen disciplinario, económico, etc. No hay duda de que se trata de una disposición de carácter general, inferior al ley, dictada por un órgano que a priori carece de competencias reglamentarias; pero, al igual que el Estatuto del Personal al servicio de las Cortes Generales, su naturaleza jurídica no ha sido cuestionada. Debe ser una Comisión Mixta, con competencias legislativa, la que, a propuesta de la Mesa de las Cortes Generales, apruebe esta norma reglamentaria relativa al Defensor del Pueblo, y en tal sentido lo incluimos en la propuesta.

En cuanto a las relaciones de las Cortes con el Tribunal de Cuentas, la Ley Orgánica 1/1982, de 12 de mayo, creó una Comisión Mixta del Congreso y del Senado encargada de las relaciones con esta institución, así como de estudiar y de proponer a los Plenos las medidas y normas oportunas. El Reglamento de las Cortes debe contemplar esta previsión y por tanto proponemos atribuir a la Mesa de las Cortes la aprobación de los criterios sobre el funcionamiento de dicha Comisión Mixta y sobre la tramitación de la Cuenta General del Estado. Al respecto, en la actualidad, son de aplicación las normas de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y el Senado, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, y las normas de las Mesas, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta.

Como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, crea y regula la Comisión Mixta para la Unión Europea que deroga la anterior Comisión para las Comunidades Europeas. Esta ley atribuye importantes competencias a la Comisión Mixta, que han sido establecidas por Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de septiembre de 1995. De ahí que el Reglamento debe prever las relaciones de las Cortes con la Unión Europea a través de esta Comisión Mixta,

atribuyéndole la competencia para establecer los criterios de funcionamiento a la Mesa conjunta.

Desde bien pronto (acta de 2 de septiembre de 1977), las Mesas, en sesión conjunta, establecieron criterios para la actuación de las delegaciones de Diputados y Senadores que tuvieran que actuar ante organismos internacionales o realizar vistas en este ámbito. De ahí que en este apartado del Reglamento debe haber un artículo reconociendo estas delegaciones y atribuyendo la competencia para su creación a la Mesa de las Cortes.

En el apartado de Disposiciones finales consideramos importante, además de la entrada en vigor del Reglamento con su publicación el Boletín Oficial de las Cortes Generales, recoger la reforma del Reglamento y una cláusula de aplicación supletoria.

En cuanto a la reforma, dada la dificultad inicialmente planteada en la aprobación del Reglamento (por cada Cámara de manera autónoma), se debe contemplar un procedimiento que parta de una propuesta común que sea sometida a las aprobaciones del Congreso y del Senado. La legitimidad para efectuar la propuesta de reforma debe ser la misma que la que establecimos en los criterios para su aprobación. Entendemos no cabe excluir al Gobierno, aunque se trate de una norma interna de las Cámaras, porque hemos motivado el interés o necesidad que puede tener frente a decisiones que afecten a la Jefatura del Estado. Así, el Reglamento debe establecer que estarán legitimados para proponer una reforma del Reglamento de las Cortes:

- Un Diputado con la firma de otros cincuenta parlamentarios de una u otra Cámara.
- Un Grupo parlamentario con la sola firma de su Portavoz.
- Del Gobierno mediante acuerdo del Consejo de Ministros.
- La propia Mesa de las Cortes.

La iniciativa, calificada y admitida a trámite se tramitará ante una Comisión Mixta, en la que estén representados todos los Grupos parlamentarios del Congreso y del Senado. La Mesa someterá la iniciativa a un debate de totalidad en la Comisión. Superado este debate, se abrirá un plazo para la presentación de enmiendas parciales. Las enmiendas serán debatidas y votadas. La Comisión aprobará un texto que será elevado al Congreso y

al Senado para su aprobación por mayoría absoluta. Si una de las Cámaras la rechaza la propuesta volverá por una vez a la Comisión Mixta para intentar conciliar aquellos aspectos sobre los que se hayan suscitado las discrepancias.

También se debe incluir una Disposición Transitoria que conserve la plena validez y vigencia del Estatuto del Personal de las Cortes Generales en tanto se aprueba o no, mediante el procedimiento previsto en el Reglamento.

### **6.3. Organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas.**

#### **6.3.1. La Presidencia.**

El Presidente de las Cortes Generales es el Presidente del Congreso de los Diputados; así lo dispone el artículo 74.2 de la Constitución.

Cuando los constituyentes atribuyeron la Presidencia de las Cortes, en sesión conjunta, al Presidente del Congreso de los Diputados, no procuraron en ningún momento establecer un equilibrio en el ya de por sí bicameralismo dominante. En Francia, por ejemplo, el Presidente del Senado suple en determinados supuestos al Presidente de la República.

La Constitución no crea la presidencia de las Cortes Generales como una primera presidencia frente a las del Congreso y el Senado. Sí lo hizo la Ley para la Reforma Política; el entonces Presidente de las Cortes Generales ejerció un importante papel moderador en las decisiones de las Cámaras, especialmente en el proceso constituyente.

La Constitución atribuye la presidencia de las sesiones conjuntas al Presidente del Congreso de los Diputados. Las sesiones conjuntas previstas por el artículo 74.1 de la Constitución lo son de las Cortes Generales, en consecuencia, cuando ejerce dicha función, lo hace como Presidente de las Cortes Generales. El Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencia en el Estado, situó al Presidente del Congreso inmediatamente antes que al del Senado en los actos a los que asistan; ambos serán precedidos únicamente por los miembros de la Familia Real y por el

Presidente del Gobierno. El Reglamento de las Cortes debe establecer como órgano de dirección al Presidente de las Cortes Generales, dotándole de funciones que van más allá de la mera presidencia de las sesiones conjuntas de los Plenos o de algunas Comisiones Mixtas.

En caso de ausencia o incapacidad del Presidente de las Cortes Generales el Reglamento debe prever su sustitución. Debe ser el Presidente del Senado el que le sustituya.

Es muy difícil que el legislador pueda contemplar todos los supuestos y situaciones que debe contemplar el Reglamento de las Cortes, en especial si atendemos a la singularidad de la materia de que se trata. Por este motivo es importante que se prevea de manera expresa que corresponderá al Presidente de las Cortes interpretar el Reglamento y suplir sus lagunas. Al respecto podemos plantearnos dos fórmulas: la primera, que lo haga de acuerdo con el del Senado, oídas la Mesa de las Cortes y la Junta de Portavoces; y la segunda, por la que nos inclinamos en la propuesta de Reglamento, de acuerdo con la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces.

El Presidente de las Cortes debe tener un papel activo en la preparación de aquellos acuerdos relativos a la Corona. Por ejemplo deberá recibir del Presidente del Gobierno las comunicaciones que el Rey quiera hacer a las Cortes, como pueda ser la expresa prohibición de que un heredero al trono contraiga matrimonio. También, en sesiones como las de proclamación o juramento del Rey debe ser el garante de que dicho acto se celebra conforme a lo exigido por la Constitución y el Reglamento de las Cortes Generales. También debe asumir la competencia de convocar la Cortes en nombre del Rey. La función que tiene el Rey de convocar las Cortes, artículo 62 a) de la Constitución, es un acto debido sometido a refrendo y sin ningún poder de discrecionalidad; únicamente debe afectar a la reunión de las mismas al comienzo de cada Legislatura, pero no en los supuestos de las reuniones ordinarias previstas por el artículo 73, en las cuales se produce la convocatoria automática por el Presidente de la Cámara, sin intervención real alguna. El mismo criterio debe mantenerse para las sesiones extraordinarias. El Reglamento debe

prever que el refrendo de los actos del Rey lo hace el Presidente del Congreso en su condición de Presidente de las Cortes Generales.

Las sesiones conjuntas compensan el bicameralismo imperfecto; de ahí la propuesta de que el Presidente del Senado asuma la Vicepresidencia de las Cortes Generales. Ello, a su vez, es consecuencia de la composición dada a la Mesa; lejos de elegir una Mesa nueva, la propuesta razonada es que la Mesa de las Cortes esté compuesta por los miembros de las Mesas de las Cámaras; lo que refuerza la idea de que el Presidente del Senado, al no poder copresidir, asuma dicha Vicepresidencia.

### **6.3.2. La Mesa de las Cortes Generales.**

Para las sesiones conjuntas del Pleno y para todo lo relativo a decisiones de las Cortes Generales debe reglarse y constituirse una Mesa única. De hecho ya existe una Mesa que actualmente toma las decisiones que afectan a las Cortes Generales y que se ha institucionalizado como un órgano más de las Cámaras.

La Mesa, como órgano de gobierno de cada Cámara, está reconocida por la Constitución en su artículo 72.2. Cada Cámara elige un Presidente y “los demás miembros de sus Mesas”. Junto al Presidente, son elegidos los Vicepresidentes y los Secretarios en el número que establezcan los Reglamentos.<sup>574</sup>

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado no contemplan el órgano conjunto de las Mesas, que nació, como hemos visto, para dar respuesta a cuestiones propias de las Cortes. Pero sí está recogida, con competencias en materia de personal, en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales; su artículo 5.1 establece:

“Las competencias en materia de personal se ejercerán por los Presidentes y las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, actuando conjunta o

---

<sup>574</sup> El artículo 30.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que “la Mesa estará compuesta por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios”. La Mesa del Senado está compuesta por el Presidente del Senado, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

separadamente, por el Secretario General del Congreso de los Diputados y por el Letrado Mayor del Senado”.

A lo largo de este trabajo hemos descrito las amplias funciones y competencias que vienen ejerciendo estas Mesas en sesión conjunta. Las más recientes, las resoluciones de 17 de febrero de 2016 sobre composición de las Comisiones Mixtas y sobre la Comisión Mixta de RTVE, o las de 27 y 28 de septiembre de 2016 sobre composición de Comisiones Mixtas.

Está justificada la necesidad de que se cree el órgano Mesa de las Cortes Generales. Su composición debe ser la de los miembros de las Mesas de las Cámaras, bajo la presidencia del Presidente de las Cortes Generales. Nada impediría que el Reglamento optara por crear una Mesa nueva, elegida en sesión conjunta de los Plenos. Esta segunda opción se podría motivar en la búsqueda de un criterio más proporcional en su composición, al tener la Mesa del Congreso un número mayor de miembros que la del Senado. No creemos sea la solución y lo único que haría es añadir un elemento perturbador a la hora de poner en marcha el gobierno de las Cortes Generales; menos aún si se tiene en cuenta el correcto y eficaz funcionamiento de las Mesas conjuntas de las Cámaras, sin que se haya evidenciado dicha descompensación numérica.

En consecuencia la Mesa de las Cortes Generales se configura como un órgano de la Cortes Generales, de dirección y gobierno, integrada por los miembros de las Mesas del Congreso y del Senado. Con esta fórmula no es necesario elegir a sus miembros. Al frente de la misma estará el Presidente de las Cortes Generales que será, como establece la Constitución, el Presidente del Congreso.

Tendrá atribuidas las competencias propias de este órgano. Asistirá al Presidente en las sesiones conjuntas, será el órgano rector de las Cortes en todas las decisiones que a estas afecten y deberá asumir competencias que afectan al ámbito político-parlamentario en cuanto a la constitución de las Comisiones Mixtas o en la creación de aquellas otras que le corresponda.

Es doble la función de esta Mesa. Por una parte es el órgano auxiliar de la Presidencia para el funcionamiento de las sesiones conjuntas y por otra es un órgano deliberante y decisor de todas aquellas cuestiones que afectan a las Cortes Generales: normas relativas al Defensor del Pueblo, organización de las Comisiones Mixtas, normas de personal, cuestiones de ámbito presupuestario, etc. Especial importancia debe tener la previsión de que la Mesa califique y admita a trámite las iniciativas de impulso y control al Gobierno que puedan presentar los Grupos parlamentarios, Diputados o Senadores ante las Comisiones Mixtas no previstas en la Constitución. En consecuencia, también establecer el procedimiento la competencia para conocer de los recursos contra los acuerdos por los que se rechacen dichas iniciativas

El Reglamento debe buscar la fórmula para recoger las competencias que vienen ejerciendo las Mesas en sesión conjunta. Entre otras las referidas al Registros de intereses, reguladas por acuerdos de 18 de diciembre de 1995 y 21 de diciembre de 2009, modificado este último por acuerdo de 19 de julio de 2011. Las normas para renovación del Consejo General del Poder Judicial, actualmente previstas en el acuerdo de las Mesas de 11 de julio de 2006. O los Acuerdos sobre cuantía por la compensación estatal por gastos realizados en la difusión de las proposiciones y recogidas de firmas de iniciativas legislativas populares, previstos en el acuerdo de 21 de septiembre de 2010 y 10 de junio de 2014.

Como competencia de especial relevancia está la aprobación del presupuesto de las Cortes Generales. El Reglamento vendría a dar cobertura a lo que ahora hacen las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta. De esta manera, cada Cámara aprobaría autónomamente sus presupuestos y la Mesa de las Cortes, el de las Cortes Generales y el del Defensor del Pueblo. En este sentido se incluye en la propuesta de Reglamento.

En cuanto al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales y la Oficina Presupuestaria, el Reglamento atribuirá a la Mesa de las Cortes la competencia para dictar sus reglas de organización y funcionamiento.



En esta Mesa el Presidente del Senado debe tener un papel relevante. No solo para sustituir al Presidente de las Cortes en sus ausencias, sino también para participar en sus decisiones, como si de una copresidencia se tratara.

Los Vicepresidentes no tendrían las funciones que le atribuyen los Reglamentos de las Cámaras, ni siquiera en el excepcional supuesto de que se ausentaran los dos Presidentes. Serían miembros del órgano con voz y voto. Por el contrario, para dar fe de los acuerdos, la secretaría debe ser asumida por los Secretarios, los primeros, de ambas Cámaras; no necesariamente debe ser por su orden, sino directamente por los dos, de manera que ambos, por ejemplo, firmen las actas.

La Mesa estará asistida y asesorada por el Letrado Mayor de las Cortes Generales, que responderá ante el Presidente de las Cortes y bajo cuya dirección tendrá encomendadas las funciones de preparar las sesiones, asesorar a sus miembros, redactar las actas o ejecutar los acuerdos. A las sesiones también podrá asistir el Letrado Mayor del Senado quien colaborará en las funciones previstas.

En la propuesta de Reglamento sólo se contempla el supuesto de que este cargo lo ostente el Secretario General del Congreso; no parece conveniente, como establece el Estatuto del Personal de las Cortes, que este nuevo órgano pueda nombrar a un tercer Letrado con funciones específicas para las Cortes. Optar por el Secretario General del Congreso es como hicieron los constituyentes a la hora de atribuir la presidencia de las sesiones conjuntas al Presidente de una de las Cámaras. En última instancia cabría establecer una letraduría mayor temporal, de manera que por periodo de sesiones la ostentara el del Congreso y el del Senado, la misma cualificación y conocimiento de estos órganos pueden tener uno u otro. A las Mesas también podrá asistir el Letrado Mayor del Senado.

El Letrado Mayor de las Cortes, además de asistir a la Mesa, lo hará a la Junta de Portavoces y a los Plenos en sesión conjunta, con las mismas funciones que tiene encomendadas en el Congreso.

### **6.3.3. La sede.**

No está establecida la sede para las sesiones conjuntas de los Plenos de ambas Cámaras. Sí lo hace la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 31 de enero de 2012 sobre “Composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado” en cuyo artículo 3 establece:

“Las Comisiones Mixtas tendrán su sede en la Cámara a la que pertenezca su Presidente. En caso de elección de un nuevo Presidente durante la Legislatura se mantendrá la sede hasta la conclusión del periodo de sesiones”.

Las sesiones conjuntas celebradas hasta la fecha lo han sido siempre en el Palacio del Congreso de los Diputados o Palacio de la Cortes. Parece adecuado entender que es la sede que debe señalar el Reglamento. También podría regular el Reglamento, siguiendo el artículo cuarto de la Ley de 19 de julio de 1837 de relaciones entre cuerpos colegisladores, que los Diputados y Senadores tomaran asiento indistintamente sin ninguna preferencia. Eso sí, habría que prever el sistema de votación, puesto que hasta ahora en las sesiones conjuntas que se han celebrado, los parlamentarios no han tenido que votar.

Por el contrario la Mesa de las Cortes no tiene por qué tener una sede fija y debe poder reunirse indistintamente en una u otra Cámara. Para el caso de desacuerdo se puede establecer la fórmula de que lo hagan de manera alterna por periodo de sesiones.

Para las Comisiones Mixtas se debe consolidar lo ya establecido en la Resolución referenciada, de manera que se reúnan en la Cámara a la que pertenezca su Presidente.

### **6.3.4. Los miembros de las Cortes Generales: los Diputados y los Senadores.**

El hecho de que se reúnan en sesión conjunta no implica modificación alguna de su condición de los Diputados o Senadores y su pertenencia a una concreta Cámara, por lo que no deben alterarse sus derechos y obligaciones; en consecuencia serán los que contemplan sus respectivos Reglamentos, en los que no existen diferencias significativas.

En cuanto al Estatuto del Diputado o del Senador, el Reglamento de las Cortes Generales debe remitir a los respectivos Reglamentos de las Cámaras, de manera que Diputados y Senadores tengan los derechos y obligaciones que con carácter genérico le reconozcan sus Reglamentos.

Ahora bien, para el régimen disciplinario por el incumplimiento de deberes que se pueda producir en el transcurso de una sesión conjunta o las reglas generales de los debates, debe aplicarse supletoriamente uno de los Reglamentos para que las decisiones se produzcan en plano de igualdad. A tal fin puede ser de aplicación el Reglamento del Congreso de los Diputados, aunque nada impediría que lo fuera el del Senado.

### **6.3.5. Los Grupos parlamentarios y sus portavoces.**

Los Grupos parlamentarios forman parte de la estructura parlamentaria y en ellos se integran los Diputados y los Senadores para alcanzar la plenitud de sus derechos. Aunque la Constitución se refiere a ellos en forma indirecta (artículos 78.1 y 99.1), como sostiene Rodríguez-Zapata, los Grupos parlamentarios “son los agentes reales de la vida parlamentaria como encarnación de los partidos políticos en el seno de las Cámaras”<sup>575</sup>. No existen razones para que los Grupos deban modificarse por el hecho de que las Cámaras se reúnan en sesión conjunta; tampoco ante los supuestos de voto ponderado porque siempre la decisión final sería la expresada por la mayoría de las dos Cámaras en sesión conjunta.

Hoy se puede señalar que no cabe afirmar la existencia de un Parlamento democrático sin Grupos parlamentarios. Para Galindo Elola-Olaso, “en un contexto en el que la democracia representativa se articula a través de partidos políticos, parece inevitable que el funcionamiento de las Cámaras, el auténtico pilar del principio democrático dentro

---

<sup>575</sup> RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 415.

de un régimen parlamentario como el español, debe girar en torno a los Grupos parlamentarios”.<sup>576</sup>

A diferencia de lo que ocurre con la Mesa, cuyos miembros podrían ser distintos a los que integran las Mesas de las Cámaras, la Junta de Portavoces siempre debe estar integrada por los portavoces de los Grupos parlamentarios constituidos en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Compondrán este órgano el Presidente de las Cortes Generales que lo presidirá junto al Presidente del Senado y los portavoces de los Grupos parlamentarios. También formará parte un miembro del Gobierno así como los Secretarios primeros de la Mesa de las Cortes. Asistidos y asesorados por el Letrado Mayor de las Cortes. La voz del Gobierno es importante teniendo en cuenta las competencias de las Cortes en relación a la Jefatura del Estado, más aún cuando será al Gobierno el que deba impulsar más de una decisión.

Este órgano, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, debe tener la capacidad de fijar el orden del día de las sesiones conjuntas. También deberá ser consultado u oído por la Mesa respecto de determinadas decisiones, en particular si se atribuyera al Presidente de las Cortes la facultad de dictar normas supletorias del Reglamento de las Cortes Generales.

Sus decisiones serán adoptadas, siguiendo el criterio establecido en los Reglamentos de las Cámaras, mediante voto ponderado, en función de la importancia numérica de cada Grupo parlamentario.<sup>577</sup>

La propuesta que hacemos en el Reglamento es del siguiente tenor:

“Los portavoces de los Grupos parlamentarios constituidos en el Congreso y en el Senado integrarán la Junta de Portavoces de las Cortes Generales.

---

<sup>576</sup> GALINDO ELOLA-OLASO, F.: “Comentarios al artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M.<sup>a</sup> R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 185.

<sup>577</sup> Respecto al voto ponderado en la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados véase a CARBAJAL IRANZO, I.: “Comentarios al artículo 39 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M.<sup>a</sup> R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 325.

Presidirá la sesión el Presidente de las Cortes y asistirán, además de los portavoces, el Presidente del Senado, los Secretarios Primeros del Congreso y del Senado, un miembro del Gobierno, con voz y sin voto, y el Letrado Mayor de las Cortes.

Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.

La Junta de Portavoces tendrá las funciones que le atribuya este Reglamento o los Reglamentos del Congreso y del Senado.”

### **6.3.6. Convocatoria de las sesiones.**

La convocatoria de las sesiones plenarias conjuntas corresponde al Presidente de las Cortes. Si bien, tratándose de una sesión que tendrá un contenido político (si excluimos aquellas de naturaleza solemne) deberá contar con el acuerdo de la Junta de Portavoces, al menos en cuanto a su orden del día.

El Reglamento debe posibilitar una amplia legitimación para que se lleve a cabo la convocatoria. La iniciativa corresponderá al Presidente de las Cortes y al del Senado, en cierto plano de igualdad. La Mesa de las Cortes tendrá también la facultad de poder solicitar la convocatoria de una sesión conjunta, como el Gobierno o los Grupos parlamentarios. En este último caso parece adecuado exigir una mayoría cualificada de manera que la iniciativa no sea exclusiva de un Grupo sino que requiera el acuerdo de al menos dos.

En el supuesto de sesiones solemnes, parece suficiente que la convocatoria sea efectuada por el Presidente de las Cortes Generales, de acuerdo con la Mesa de las Cortes.

La legitimidad del Gobierno es importante por las competencias que pueda tener previas a la decisión de las Cortes. Señala Delgado-Iribarren que en el caso de nombramiento de Regente o Regentes y tutor del Rey menor debe ser el Gobierno el que haga la propuesta concreta de la persona o personas a las que se desea encomendar esa

función y en consecuencia tener la iniciativa para convocar la sesión conjunta<sup>578</sup>. Lo justifica en que es al Gobierno a quien nuestra Constitución encomienda la responsabilidad política de los actos regios mediante la institución del refrendo (artículo 64 de la Constitución). Este autor hace la misma consideración en la provisión de la sucesión a la Corona cuando se hayan extinguido todas las líneas en Derecho, y el reconocimiento de la inhabilitación del Rey para ejercer la autoridad. Fernández-Fontecha y Pérez de Armiñán se muestran contrarios a esta posición al entender que el Gobierno puede estar en conflicto con el Monarca en un momento determinado con mucha mayor frecuencia que el Parlamento; este hipotético enfrentamiento podría entenderse precisamente en la aplicación de supuestos de incapacidad.<sup>579</sup>

La solicitud de la convocatoria, en los supuestos sucesorios, debe incluir un primer pronunciamiento de las Cortes Generales sobre la constatación de dicha situación y seguidamente la propuesta de designación del sucesor. No sería este el caso de la inhabilitación porque el artículo 59.2 determina que la regencia se atribuye automáticamente al Príncipe heredero, sólo si fuera menor de edad es cuando se debe acompañar de nombramiento de Regente o Regentes.

Cuando la convocatoria de una sesión conjunta de las Cortes Generales esté motivada por la necesidad de un pronunciamiento parlamentario para ratificar la expresa prohibición de matrimonio efectuada por el Rey, debe ser el Presidente de la Cortes el que convoque la sesión nada más conocer, por el Presidente del Gobierno, la decisión adoptada por el Monarca. Entendemos que ni siquiera en este particular supuesto cabe atribuir al Rey la convocatoria formal de las Cortes Generales.

En cualquier caso, como puede ser también en los supuestos de la autorización al Rey para declarar la guerra o hacer la paz, parece oportuno entender, que corresponderá al

---

<sup>578</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas ...”, op. cit., pág. 659. Véase a GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: “El refrendo de los actos del Rey. Evolución histórica”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 690 y 713; y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>579</sup> FERNÁNDEZ-FONTECHA, M. y PÉREZ DE ARMIÑÁN, A.: *La monarquía y la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1987, pág. 231.

Gobierno solicitar dicha autorización de las Cámara, y en ningún caso al Rey; téngase en cuenta que a priori, el Derecho Internacional prohíbe las guerras; y la paz, como solución de un conflicto internacional, suele venir avalada por un Tratado.

Entre los precedentes que podemos referir están los de proclamación y juramento del Rey Felipe VI, cuya sesión se convoca a iniciativa del Presidente de las Cortes; por el contrario, con anterioridad, el juramento del Príncipe de Asturias al alcanzar su mayoría de edad propició un acuerdo previo del Consejo de Ministros que se trasladó a las Cortes y que propició la convocatoria.

En cualquier caso, no puede obviar el Reglamento de las Cortes Generales la previsión del artículo 62 b) de la Constitución que atribuye al Rey la facultad de convocatoria, entendidas como sesión conjunta de las dos Cámaras. Como hemos puesto de manifiesto, hasta la fecha, el Rey sólo está convocando las solemnes sesiones de apertura de las legislaturas y al Presidente del Congreso de los Diputados el resto de las celebradas. En cualquier caso, insistimos, el Reglamento de las Cortes no debe incluir, entre los legitimados para impulsar una convocatoria de sesión conjunta, al Rey; siempre estará la previsión constitucional sujeta a las distintas interpretaciones y en última instancia a la que pueda hacer el Tribunal Constitucional.

Las convocatorias podrán hacerse, conforme al artículo 73 de la Constitución, tanto en los periodos ordinarios de sesiones como fuera de los mismos en sesión extraordinaria. Para ello el Reglamento de las Cortes Generales puede remitirse a la regulación de las sesiones extraordinarias de cualquiera de los Reglamentos o establecer una regulación específica al respecto. Cuestión bien distinta es que las Cámaras hubieran sido disueltas o hubiere expirado su mandato. Las Cámaras, con carácter ordinario, funcionarán en Pleno y por Comisiones (artículo 75.1); y con carácter extraordinario a través de la Diputación Permanente (artículo 78). Ahora bien, la Diputación Permanente tiene tasadas sus competencias además de la genérica de velar por los poderes de las Cámaras cuando estas no estén reunidas. Para Jiménez Campos, las Diputaciones Permanentes son órganos que ejercen funciones limitadas de suplencia, cuyas competencias deben tener una interpretación estricta por la representatividad atenuada de sus titulares; sólo pueden

adoptar decisiones en sentido propio para los casos indiferibles expresamente invocados por la norma fundamental.<sup>580</sup>

En consecuencia, cabría preguntarse si cabe entender que la Diputación Permanente puede sustituir al Pleno para adoptar alguna de las cuestiones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en relación a la Corona. Para Delgado-Iribarren la respuesta debe ser negativa porque la Diputación Permanente debe velar por los poderes de las Cámaras, pero no sustituir a éstas en su ejercicio. Para este autor su función se reduciría a posibilitar que las nuevas Cámaras puedan ejercer las atribuciones consagradas en el artículo 74.1. Sólo en situaciones excepcionales, en que no pudieran celebrarse elecciones generales, podría defenderse que dicho órgano adoptara decisiones, y en este caso los acuerdos deberían ser ratificados por las nuevas Cámaras.<sup>581</sup>

En este último sentido articulamos la propuesta en el Reglamento, de manera que podrá celebrarse una sesión conjunta tanto en los periodos ordinarios como fuera de los mismos en sesión extraordinaria conforme a las reglas establecidas en el Reglamento del Congreso. Cuando las Cámaras se encuentren disueltas o haya expirado su mandato, y sea necesario adoptar una decisión de las reservadas constitucionalmente a las Cortes en sesión conjunta, se reunirán las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado. Las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales son todas de la suficiente entidad, por afectar a la Jefatura del Estado, que pueden requerir de una inmediata decisión. La excepcionalidad está justificada; y la decisión estará legitimada desde el momento que todos los parlamentarios y sus Grupos parlamentarios están representados en la Diputación Permanente. No compartimos que la decisión deba ser posteriormente ratificada por las nuevas Cortes; si se nombra Regente, no cabe posteriormente revocar el nombramiento; lo mismo ocurre si se produce el juramento del nuevo Rey o una declaración de guerra. La decisión de las Diputaciones debe ser válida y

---

<sup>580</sup> JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-Ley”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 15, pág. 51.

<sup>581</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas ...”, op. cit., pág. 659.



ejecutiva desde el mismo momento que se adopte. Sí debe establecerse una mayoría especial para solicitar la convocatoria de la sesión.

La propuesta articulada que hacemos es la siguiente:

“Las Cortes, en sesión conjunta, podrán reunirse tanto en los periodos ordinarios de sesiones como fuera de los mismos en sesión extraordinaria. La sesiones extraordinarias se regirán por las reglas previstas en el Reglamento del Congreso.

Cuando las Cámaras hubiesen sido disueltas o hubiere expirado su mandato y fuera necesario adoptar una decisión de las previstas en el artículo cuarto de este Reglamento, se reunirán en sesión conjunta las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado bajo la Presidencia del Presidente de las Cortes, asistido del Presidente del Senado y de los Secretarios Primero del Congreso y del Senado.

Las sesiones conjuntas y extraordinarias de las Diputaciones Permanentes se convocarán a petición de la Mesa de las Cortes por acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, de tres Grupos parlamentarios o del Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros.

Las decisiones se adoptarán en función del voto ponderado. Para adoptar decisiones deberán estar representados la mayoría de los Diputados y la mayoría de los Senadores.

Después de la celebración de las elecciones generales, el Presidente de las Cortes dará cuenta a los Plenos del Congreso y del Senado, en la primera reunión que celebren tras su constitución, de las decisiones adoptadas.”

### **6.3.7. Debates, organización y publicidad de las sesiones.**

No ha suscitado problema esta cuestión en las sesiones conjuntas de los Plenos de ambas Cámaras, en concreto porque han sido sesiones solemnes que han carecido de debate. Las intervenciones han sido de carácter institucional, como en la proclamación del Monarca o en su juramento. Se ha reservado una primera intervención al Presidente del

Congreso (en su condición de Presidente de las Cortes) y posteriormente ha cerrado la sesión el Rey con sus palabras a la Nación.

Pero los debates en las sesiones conjuntas deben contar con una regulación en el Reglamento, si bien no debe encorsetarse, sino dejarlo a la casuística concreta de la sesión. Por ejemplo, en una decisión de Cortes para autorizar al Rey a declarar la guerra debe haber un debate en el que intervengan todos los Grupos parlamentarios; es más, un debate no con la Cámara, sino con el Gobierno, cuya participación y competencias en el conflicto serán determinantes. Lo mismo ocurrirá si la decisión es un Tratado internacional para autorizar la paz, el Gobierno debe tener voz en dicha sesión; como ocurriría en el supuesto de inhabilitación del Monarca si la ha promovido el propio Gobierno. De ahí que la fórmula que utilice el Reglamento sea atribuir la competencia para ordenar los debate al Presidente de las Cortes de acuerdo con la Junta de Portavoces.

De otra parte, una cuestión que puede parecer pacífica a priori, y que lo ha sido en cierto modo hasta la fecha, son los discursos institucionales del Presidente de las Cortes en una sesión conjunta de carácter solemne, puede convertirse en elemento de controversia porque se pase del plano institucional al partidista. Estas intervenciones, tratándose de sesiones conjuntas, podrían tener el tratamiento de declaraciones institucionales y en consecuencia venir pactadas con la Junta de Portavoces, si no con la unanimidad, al menos con una mayoría absoluta suficiente de los miembros de ambas Cámaras. Si bien, nos inclinamos porque el Reglamento se refiera solamente a “una declaración o discurso institucional” sin cuestionar, mediante acuerdos de otros órganos, la intervención del Presidente.

En cuanto a la organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas, el Reglamento de las Cortes Generales, a excepción de las cuestiones más específicas, como el quorum de decisión, la adopción de acuerdos o los llamamientos para las votaciones, debe remitirse a la aplicación supletoria de uno de los Reglamentos de las Cámaras.

Las sesiones conjuntas serán públicas salvo que se acuerde lo contrario. Así lo dispone el artículo 80 de la Constitución al prever 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”. El Reglamento de las Cortes no puede ir en contra de la previsión constitucional, por lo que la regla general será la publicidad de las sesiones y la excepción el secreto. Queda determinar quienes podrán solicitar que se declare el régimen secreto de las mismas. Teniendo en cuenta que se trata de una excepción, debe exigirse el concurso de al menos tres Grupos o dos quintos de los miembros de las Cámaras. También debe estar legitimado para solicitarlo el Gobierno. No obstante, debe tenerse en cuenta que hay decisiones, como pueda ser la prohibición de contraer matrimonio, el nombramiento de Regente o la declaración de guerra, que podrían requerir el secreto de la sesión por cuestiones de Estado.

#### **6.3.8. Adopción de acuerdos y publicación.**

Los acuerdos deben adoptarse por mayoría de los presentes. Entre las competencias no legislativas atribuidas por el artículo 74.1 de la Constitución a las Cortes en sesión conjunta, no existe ninguna que requiera una mayoría cualificada. Tampoco establecen los preceptos que deben ser mayorías simples necesariamente. No obstante, en el orden sucesorio, una ley orgánica puede establecer determinadas mayorías cualificadas en decisiones que correspondan a las Cortes Generales; de ahí que el Reglamento deba prever la fórmula residual de “salvo que se exija una mayoría cualificada”. Proponemos se establezca una mayoría cualificada por ejemplo en los supuestos de elección de Regentes, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 79.3 de la Constitución.

Los acuerdos adoptados por las Cortes Generales en sesión conjunta, de los previstos en el artículo 74.1, no tendrán en ningún caso naturaleza legislativa. Todos aquellos acuerdos plenarios, en sesión conjunta, relativos al estatuto de la Corona, tienen como finalidad aplicar el ordenamiento jurídico (más en concreto las normas constitucionales), no innovarlo; el único supuesto claro de innovación, relativo a resolver las dudas de hecho o derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se reserva a una ley orgánica (artículo 57.5 de la Constitución). Como defiende Delgado-Iribarren recogiendo la definición de Castán Tobeñas, actos jurídicos en sentido estricto, es decir,

hechos humanos producidos por una voluntad consciente y exteriorizada que produce, conforme a las Disposiciones del Derecho objetivo, efectos jurídicos. Una definición que debe ser matizada al tratarse de órganos del Estado y en consecuencia de Derecho público en el que el principio iusprivatista de la autonomía de la voluntad se sustituye por el de tipicidad.<sup>582</sup>

En consecuencia, los acuerdos de las Cortes Generales son actos parlamentarios, no legislativos, adoptados mediante decisión soberana, en el ejercicio de una potestad constitucionalmente atribuida a las Cámaras en sesión conjunta. Para Pérez Serrano se trataría, más que de actos parlamentarios, de “actos en Parlamento”.<sup>583</sup>

Para adoptar acuerdos las Cortes Generales deberán estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Así lo dispone la Constitución en su artículo 79.1 para cada una de las Cámaras y así debe disponerlo el Reglamento de las Cortes Generales para las sesiones conjuntas. En consecuencia será preciso un quorum de presencia sin el cual no podrá someterse a votación la cuestión.

También será de aplicación el apartado segundo de dicho precepto en cuanto a que dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes.

Los acuerdos serán válidos siempre que obtengan el voto favorable de la mitad más uno de los parlamentarios que componen la sesión conjunta de las Cortes Generales (la suma del número de Diputados y de Senadores). Este sería el límite constitucional; ahora bien, para el cómputo de la mayoría, el Reglamento puede optar entre considerar suficiente los miembros de una Cámara o indistintamente los de cualquiera de ellas. Las sesiones conjuntas sólo pueden ser entendidas como conjuntas y por lo tanto sólo el primer

---

<sup>582</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas ...”, op. cit., pág. 506. Véase al respecto CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho Civil español*, Tomo. I-2, 1978, pág. 650.

<sup>583</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 9, 1981 págs. 67-85. Véase ALONSO MAS, M<sup>a</sup>. J.: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, págs. 347-445.

planteamiento debe ser válido. El voto válido y computable será el de los parlamentarios que componen las Cortes Generales: Senadores y Diputados indistintamente.

En cuanto al procedimiento y las reglas para las votaciones se estará a lo que disponga el Presidente de las Cortes con una remisión expresa al Reglamento de una de las Cámaras. En el supuesto de votaciones por llamamiento se harán por orden alfabético, para lo cual se hará una lista única entre Diputados y Senadores. Comenzará el que resulte al azar; votarán al final los miembros del Gobierno que sean parlamentarios y los miembros de la Mesa de las Cortes y los Presidentes.

Los acuerdos serán publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

#### **6.4. Aprobación de la propuesta de Reglamento y procedimiento de reforma.**

Para Alba Navarro, al tratarse este Reglamento de una norma aplicable a las Cortes Generales y no a cada Cámara por separado, su texto debe ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. No cabe aquí, pues, ningún procedimiento alternativo que no pase por la obtención de las dos mayorías absolutas.<sup>584</sup>

El artículo 72.2 de la Constitución exige que el Reglamento de las Cortes Generales sea aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. En coherencia con lo dispuesto en el apartado primero de este artículo para los Reglamentos del Congreso y del Senado, deberá obtenerse esta mayoría absoluta en una “votación final sobre su totalidad”.

La propuesta se puede aprobar por cada una de las Cámaras o de manera simultánea. En este último caso, como no cabe la posibilidad de una sesión conjunta para su aprobación, se trataría de someter, cuando su contenido sea idéntico, la iniciativa que hayan aprobado el Senado y el Congreso a una nueva votación final. Cualquier votación que se efectúe sobre el texto deberá contar con la mayoría absoluta.

---

<sup>584</sup> ALBA NAVARRO, M.: op. cit., pág. 17.

Si lo que se impulsan y tramitan en cada Cámara son iniciativas diferentes es muy difícil que el resultado final sea un texto idéntico en cada una de ellas. Más posibilidades tiene la iniciativa si comienza su andadura en una de las Cámaras y el texto resultante se remita a la otra para la misma tramitación y votación. Lo mismo daría que empiece en el Congreso y continúe en el Senado que a la inversa. Este procedimiento tampoco es garantía de que se obtenga un mismo texto, por las singularidades de cada Cámara. En este caso parece oportuno prever la creación de una Comisión Mixta de conciliación, que pueda debatir sobre los puntos de discrepancia y que eleve un texto de consenso que sea sometido a la aprobación de cada una de las Cámaras. Lo contrario sería iniciar de nuevo el procedimiento.

Esta Comisión Mixta de conciliación no va en contra de lo previsto por la Constitución, por cuanto que el único requisito exigido para la validez del Reglamento de las Cortes es que tanto el Congreso como el Senado aprueben un mismo texto por mayoría absoluta de sus miembros.

En cuanto a su reforma, proponemos que se lleve a cabo en una Comisión Mixta que garantice la aprobación de un texto que pueda concitar el parecer favorable de las Cámaras. El texto final de la propuesta deberá ser aprobado por el procedimiento previsto en la Constitución para el Reglamento, la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras. La propuesta que hacemos y que se inserta en una Disposición Final, es la siguiente:

“Podrán presentar ante la Mesa de las Cortes una propuesta de reforma del Reglamento:

- a) Un Diputado con la firma de otros cincuenta parlamentarios de una u otra Cámara.
- b) Un Grupo parlamentario con la sola firma de su Portavoz.
- c) La propia la Mesa de las Cortes.

La iniciativa, calificada y admitida a trámite se tramitará ante una Comisión Mixta, en la que estén representados todos los Grupos parlamentarios del Congreso y del Senado.

La Mesa de la Comisión someterá la iniciativa a un debate de totalidad en la Comisión. Superado dicho debate, se abrirá un plazo de enmiendas parciales. Las enmiendas admitidas serán debatidas y votadas en la Comisión.

La Comisión Mixta aprobará un texto que será elevado al Congreso y al Senado para su aprobación por mayoría absoluta. Si una de las Cámaras la rechaza la propuesta volverá por una vez a la Comisión Mixta para intentar conciliar aquellos aspectos sobre los que se hayan suscitado las discrepancias.”







Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **ANEXOS AL CAPÍTULO CUARTO**



## ANEXO I

# **DOCUMENTO DEL ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE “PROYECTO DE NORMAS PARA LA REDACCIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES, CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE AMBAS CÁMARAS Y PROYECTO DE NORMAS”<sup>585</sup>**

---

<sup>585</sup> El documento que se inserta a continuación se corresponde con el facilitado por el Archivo del Congreso de los Diputados y que está registrado como Serie Gobierno Interior, Leg<sup>o</sup>. 611, núm. 41. El documento carece de fecha y no se nos han podido precisar más datos que lo identifiquen. El documento archivado es un texto mecanografiado, en folio blanco, sin membrete, que tiene tachaduras y anotaciones manuscritas a los márgenes o sobre el mismo texto. El Diario el País, el 25 de agosto de 1989, informaba que el Gobierno había elaborado un Reglamento de las Cortes Generales que negociaría con la oposición en septiembre. Por las fuentes consultadas, esta propuesta de Reglamento es coetánea de la noticia referida. Para una mejor comprensión del alcance de la propuesta, hemos transcrito el documento e incorporado en cursiva y notas al pie, las anotaciones manuscritas que, a modo de enmiendas, se debieron hacer en sede parlamentaria. No hemos podido verificar la autoría de dichas notas manuscritas.



**DOCUMENTO DEL ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
SOBRE “PROYECTO DE NORMAS PARA LA REDACCIÓN DEL  
REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES, CONTENIDO DEL  
REGLAMENTO DE AMBAS CÁMARAS Y PROYECTO DE NORMAS”<sup>586</sup>.**

El artículo 72.2 de la Constitución establece que las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado serán presididas por el Presidente del Congreso de los Diputados “y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara”.

Ni en la Constitución ni en los Reglamentos del Congreso y del Senado se establece ninguna norma especial acerca del procedimiento para elaborar el referido Reglamento; a cubrir dicha laguna tienden las normas que se proponen a continuación. El principio fundamental que las anima es el de que, tratándose de Reglamento común a ambas Cámaras, la participación de una y otra en su elaboración debe estar equilibrada.

**PROYECTO DE NORMAS**

Artículo 1º.

1. El Congreso de los Diputados elaborará (*hay una anotación manuscrita con la siguiente propuesta: ¿posible delegación a sus Mesas por los Plenos?*), de acuerdo con las normas relativas a la modificación de su Reglamento, una propuesta de Reglamento de las Cortes Generales (artículo 40.2 y Disposición Final Segunda del Reglamento del Congreso).
2. Presentada la correspondiente propuesta y tomada en consideración por la Mesa del Congreso se ordenará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y su envío a la Comisión de Reglamento en la que se tramitará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 94 a 97 del Reglamento de la Cámara.
3. Las deliberaciones en el Pleno del Congreso se ajustarán a lo dispuesto en los artículos 97 a 99 inclusive del mencionado Reglamento de la Cámara.

---

<sup>586</sup> Archivo del Congreso de los Diputados: Serie Gobierno Interior. Leg.º 611. Núm. 41. En cursiva las notas manuscritas existentes en el documento mecanografiado.

Artículo 2º.

Aprobado por el Pleno del Congreso (*en anotación manuscrita: por mayoría absoluta*) el proyecto de Reglamento, se remitirá al Senado, en el que se tramitará de acuerdo con lo previsto en los artículos 86 a 95 inclusive del Reglamento del Senado.

Artículo 3º.

Si el texto aprobado por el Senado fuese el mismo previamente aprobado por el Congreso, se procederá a convocar separadamente a cada una de las Cámaras a los efectos de someter a votación el texto del Reglamento. Si obtiene la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras, quedará aprobado como Reglamento de las Cortes Generales.

Artículo 4º.

1. Si el texto aprobado por el Senado resultare ser diferente del aprobado por el Congreso, se someterá a una Comisión Mixta, constituida, bajo la Presidencia del Presidente del Congreso, por el Presidente del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores elegidos por las respectivas Cámaras.
2. La Comisión Mixta se limitará a decidir sobre los puntos de discrepancia, elevando el nuevo texto simultáneamente al Pleno de cada una de las Cámaras, donde se someterá a votación, quedando aprobado el Reglamento si obtiene mayoría absoluta tanto en el Congreso como en el Senado.
3. Si no obtuviese la mayoría absoluta en alguna de las Cámaras, el Congreso realizará una nueva propuesta de acuerdo con lo establecido en estas normas.

#### CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE AMBAS CÁMARAS

Según se prevé en la Constitución, el Congreso y el Senado habrán de celebrar reuniones conjuntas.

Tales reuniones pueden ser, no obstante, de tres tipos: aquellas en que las dos Cámaras se reúnen en sesión en la que participan todos sus miembros, es decir, Sesiones

Plenarias Conjuntas; reuniones por medio de Comisiones Mixtas; y finalmente, reuniones conjuntas de las Mesas de ambas Cámaras.

#### 1.- Sesiones Plenarias Conjuntas

La Constitución establece una serie de supuestos en que prevé este tipo de reuniones, aunque su regulación concreta no tiene el mismo contenido.

Han de distinguirse, por tanto, los siguientes supuestos:

A.- Aquéllas que no necesitan un desarrollo concreto por Ley, sea orgánica u ordinaria, para que en el Reglamento pueda establecerse la celebración de la Sesión:

- a) Normas de carácter general para el desarrollo de las Sesiones Conjuntas.
- b) Nombramiento de Regente o Regentes (art. 59.3 CE)
- c) Nombramiento de Tutor (art. 60.1 CE)
- d) Proclamación y Juramento del Rey (art. 61.1 CE)
- e) Juramento del Regente o Regentes (art. 61.2 CE)
- f) Juramento del Príncipe Heredero (art. 61.2 CE)

B.- Supuestos en que se prevé la celebración de Sesiones Conjuntas, pero para cuyo desarrollo es preciso la existencia previa de una Ley Orgánica, como prevé la Constitución:

- a) Designación por las Cortes Generales del Defensor del Pueblo y dación de cuentas por éste ante aquéllas. (Art. 54 CE)
- b) Sucesión en la Corona, para el caso de que se extingan las líneas llamadas en derecho. (Art. 57.3 CE)

c) Matrimonio de personas con derecho a sucesión en la Corona, contra la expresa prohibición de las Cortes. (Art. 57.4 CE)

d) Relaciones con el Tribunal de Cuentas en cuanto a la delegación y dependencia de aquélla. (Art. 136.1 CE)

e) Informe anual que ha de emitir el Tribunal Constitucional a las Cortes. (Art. 136.2 CE)

C.- Cuestiones que necesitan un previo desarrollo legislativo, aunque en el texto constitucional no se alude expresamente a ello:

a) Reconocimiento de las Cortes Generales de la inhabilitación del Rey. (Art. 59.2)

## 2.- Comisiones Mixtas.

También en este caso es preciso distinguir:

A.- Supuestos en que la Constitución se refiere expresamente a la Comisión Mixta (Art. 74.2 CE)

B.- Supuestos no previstos expresamente por la Constitución:

a) Aprobación del propio Reglamento de las Cortes Generales (Art. 72.2 CE)

b) Aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales (Art. 72.1 CE)<sup>587</sup>

En los referidos supuestos el Reglamento debería contener una relación de todos aquellos casos en que deban intervenir las Cámaras por medio de sesiones conjuntas. Además aquellos casos en que no se necesite un desarrollo legal se regulará concretamente en dicho Reglamento.

---

<sup>587</sup> En nota manuscrita al margen está la palabra “no”. El artículo 72.1 se limita a decir que “las Cámaras, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”.



Por lo que se refiere a la intervención de la Comisión Mixta, el Reglamento podría contener aquellos supuestos previstos en los artículos 94 y 145 de la Constitución en los que se trata de la elaboración de un texto. Por el contrario la materia prevista en el artículo 158 necesitaría un previo desarrollo legislativo y por tanto no puede, por el momento, regularse en el Reglamento.

Por otra parte, la regulación de las Comisiones Mixtas no previstas expresamente en la Constitución para los supuestos a que nos hemos referido en el apartado 2, B, a) y b) deberán contenerse en los correspondientes Reglamentos.

### 3.- Reuniones Conjuntas de las Mesas de ambas Cámaras.

Además de las Sesiones Conjuntas y de las Comisiones Mixtas previstas en la Constitución, las Cámaras tendrán que resolver sobre un conjunto de materias de gobierno interior que no sean de la competencia exclusiva de cada una de ellas.

Estas reuniones conjuntas se han venido celebrando en la anterior Legislatura mediante la reunión de las Mesas de ambas Cámaras, aunque tales reuniones no estaban previstas en los Reglamentos.

Los motivos que obligaron a la reunión conjunta de las Mesas no han desaparecido, por lo que parece preciso institucionalizar la costumbre parlamentaria de tales reuniones conjuntas por medio de unas normas concretas.

## PROYECTO DE NORMAS

### Título I<sup>588</sup>

#### Disposiciones Generales

##### Artículo 1º.

1. El Congreso y el Senado se reunirán en sesión conjunta (*tachada la expresión “en los siguientes supuestos”*) a efectos de (*todos los apartados se iniciaban con la palabra “Para” que aparece tachada*):

- a) Designar al Defensor del Pueblo. (*Tachada está la referencia al art. 54 CE y hay una anotación manuscrita “vid. Ley”*).
- b) Proveer a la sucesión de la Corona una vez extinguidas todas las líneas llamadas en derecho (*Tachado está “Art. 57.3”*).
- c) Decidir sobre la eventual prohibición expresa del matrimonio de personas con derecho a sucesión en la Corona. (*Tachado está “Art. 57.4”*).
- d) Reconocer, cuando proceda, la inhabilitación del Rey. (*Tachado está “Art. 59.2”*).
- e) Nombrar Regente, o Regentes o Tutor. (*Tachado está “Art. 59.3 y 60”*).
- f) Proclamar al Rey y tomarle juramento (*manuscrito, tachándose “tomar juramento y proclamar al Rey”*) (*Tachado está “Art. 61.1”*).
- g) Tomar juramento al Príncipe Heredero. (Art. 61.2).
- h) Tomar juramento al Regente o Regentes.

2. También podrán reunirse las Cámaras en sesión conjunta con ocasión de apertura de legislatura, con motivo de la celebraciones de carácter histórico o de recepción de altos

---

<sup>588</sup> El texto original dividía la disposición en un Capítulo I, con una Sección 1º (Disposiciones Generales), una Sección 2º (Proclamación y juramento del Rey), una Sección 3º (Juramento del Príncipe Heredero), una Sección 4º (Nombramiento y juramento del Regente o Regentes), una Sección 5º (Nombramiento de Tutor del Rey). Un Capítulo II y III sin epígrafe. Tachado y manuscrito aparece la nueva distribución del articulado bajo títulos y capítulos, con diferentes denominaciones.

dignatarios de países extranjeros o de organismos internacionales. *(Este apartado 2 se incluye de forma manuscrita en el texto).*

Artículo 2º. 1. Las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado serán presididas por el Presidente del Congreso, al que sustituirá, en su caso, el Presidente del Senado.

2. La Mesa estará integrada por los Presidentes del Congreso y del Senado, los vicepresidentes del Congreso y el Senado, los Secretarios de ambas Cámaras (*“de ambas Cámaras” es una anotación manuscrita que sustituye “del Congreso” (aparece tachado a continuación de “ambas Cámaras” el siguiente texto: “del Congreso y dos del Senado. Actuarán como Secretarios los del Congreso y los del Senado”*)

Art. 3º. 1. La fecha de celebración de la sesión será fijada por el Presidente del Congreso de acuerdo con el del Senado, oídas las respectivas Mesas (*“oídas las respectivas Mesa se incluye manuscrito al texto”*).

2. Los Diputados y Senadores serán convocados por sus respectivos Presidentes (*se corrige el texto inicial, y donde dice “convocados respectivamente por los Presidentes del Congreso y del Senado” dice lo transcrito*). La convocatoria deberá expresar el orden del día de la sesión.

Art. 4º. 1. Las sesiones serán públicas, salvo que por iniciativa (aparece tachado el texto que sigue: “del Gobierno, o de al menos...”) de tres Grupos Parlamentarios, 100 Diputados o Senadores, o el Gobierno (el Gobierno se incluye manuscrito en este punto) , se solicite su celebración con carácter secreto.<sup>589</sup>

2. *(Se tacha y sustituye el texto del inicial apartado 2 que dice: “La solicitud de celebración de sesión secreta será objeto de debate, que tendrá, en todo caso carácter secreto, para la eventual adopción de acuerdo al respecto. Adoptado éste por mayoría se continuará la sesión con el carácter que se haya acordado”)*

---

<sup>589</sup> Manuscrito hay un cambio de orden, el art. 5º pasa a ser el 4º, este que ahora transcribimos.

Planteada la solicitud de sesión secreta, la cuestión se someterá inmediatamente a votación, y la sesión continuará con el carácter que se haya acordado.

Art. 5º.1 Para adoptar válidamente acuerdos en sesión conjunta deberá estar presente, al menos, la mitad más uno de los (*tachado en el texto la expresión “miembros de cada una de las Cámaras”*) parlamentarios que componen las Cortes Generales.<sup>590</sup>

2. (*Apartado manuscrito*) Los acuerdos se adoptarán por mayoría.

3. (*Apartado manuscrito*) El procedimiento de votación será el que señale el Presidente, pudiendo utilizarse los que estén previstos en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Art. 6º. El llamamiento para votación se hará por orden alfabético de los nombres de Diputados y Senadores, a partir de uno de ellos sacados a la suerte. (*Se tacha el inicio de la frase “Aquellos que tuvieren el carácter de” por el texto que se transcribe*) Los miembros del Gobierno que son parlamentarios (*“que son parlamentarios” se ha incluido de forma manuscrita*) y los de la Mesa votarán al final.<sup>591</sup>

Art. 7º. Corresponde al Presidente, de acuerdo con el del Senado, y oídas las Mesas de ambas Cámaras, interpretar el Reglamento y suplir sus lagunas.<sup>592</sup>

Art. 8º. Las actas de las sesiones irán firmadas por un Secretario del Congreso y otro del Senado y llevarán el Visto Bueno de los Presidentes del Congreso y del Senado. Quedarán depositadas en el Congreso.

---

<sup>590</sup> En el texto original era el art. 4º

<sup>591</sup> En el texto original era el art. 5º

<sup>592</sup> Incluido manuscrito al margen. A partir de este artículos todos se reenumeran –el 6º es ya el 8º, el 7º es el 9º, así sucesivamente con uno más hasta el artículo 10. Al suprimirse el art. 10 original por un apartado 2º al nuevo art. 10º se recupera la numeración original. Posteriormente volverá a cambiar la numeración original.

## Título II. De las sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado

### Capítulo I. De la proclamación del Rey o de la Reina y de la prestación de su Juramento.

Art. 9º. Cuando (*se tacha la expresión “...-inelegible- la Corona” y se incorpora manuscrita la expresión “vacante la Corona”*), vacante la Corona, el Príncipe Heredero o la Princesa Heredera (*“Princesa Heredera” se incluye manuscrito en el texto*) hubiere alcanzado la mayoría de edad, las Cámaras se reunirán en sesión conjunta (*se tacha del texto original “, a la que se convocará al Príncipe Heredero”*).

Art. 10º.1 Abierta la sesión, el Presidente preguntará al Príncipe Heredero: “¿juráis desempeñar fielmente las funciones de Rey, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas?”.

2. Prestado el juramento por el Príncipe Heredero el Presidente declarará: “ante las Cortes Generales os proclamo Rey de España”. Finalizado el acto el Presidente levantará la sesión.

### Capítulo II. De la prestación del juramento del Príncipe Heredero

Art. 11. Cuando el Príncipe Heredero (*manuscrito se incluye “o la Princesa Heredera”<sup>593</sup>*) o la Princesa Heredera alcance la mayoría de edad, las Cámaras se reunirán en sesión conjunta (*se suprime la expresión “, a la que se convocará al Príncipe Heredero”*).

Art. 12<sup>594</sup>. 1. Abierta la sesión el Presidente preguntará al Príncipe Heredero: “¿juráis desempeñar fielmente las funciones de Príncipe Heredero, guardar y hacer

---

<sup>593</sup> Obsérvese que no se ha hecho en el epígrafe del Capítulo II.

<sup>594</sup> Manuscrito a este artículo se le incluye un apartado 1 y el artículo 13 se convierte en apartado 2.

guardar la Constitución y las leyes, respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas y guardar fidelidad al Rey”?

2. *(Se suprime del texto original “El Príncipe Heredero prestará juramento y, finalizado el acto” y se sustituye por “Una vez prestado el juramento”)* Una vez prestado el juramento el Presidente levantará la sesión.

Capítulo III. Del nombramiento del Regente o de los Regentes y de la prestación de su juramento.

Art. 13 *(Se suprime el apartado 1 del texto originario consecuencia de tacharse completo el apartado 2 que se encuentra con interrogantes<sup>595</sup>)*. Cuando se produjera el supuesto previsto en el apartado 3 del artículo 59 de la Constitución, se convocará sesión conjunta de ambas Cámaras.<sup>596</sup>

Art. 14. 1. Solo serán admisibles las propuestas que contengan los nombres de una, tres o cinco personas que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 59.4 de la Constitución *(el resto del texto se añade de forma manuscrita)* y en los que se acredite que el candidato o candidatos propuestos aceptan ser nombrados para el cargo.

2. Las propuestas deberán estar suscritas, al menos, por tres Grupos Parlamentarios, 100 Diputados o Senadores o igual número de parlamentarios de una y otra Cámara.<sup>597</sup>

Art. 15. 1. Un Secretario leerá *(se incluye en texto manuscrito “por el orden de su presentación”)*, por el orden de su presentación, las propuestas declaradas admisibles *(queda tachado en el texto originario: “... por el orden de su*

---

<sup>595</sup> El apartado 2, tachado, decía: 2. Abierta la sesión, se dará un plazo de treinta minutos para que los Diputados y Senadores presenten ante la Mesa propuestas para el nombramiento de Regente o Regentes.

<sup>596</sup> Se vuelve a alterar la numeración. Este era en el texto originario el artículo 14. Al suprimirse el artículo 13 (que se convierte en el apartado 2 del art. 12), el texto manuscrito va con un artículo menos).

<sup>597</sup> Este apartado se incluyen mediante texto manuscrito al margen.

*presentación, mencionando los nombres de los Parlamentarios que los hubiesen presentado”).*

2. Las propuesta serán votadas sin debate (*se tacha en el texto original “por medio de papeletas en las que se indicará el número de orden de aquella en cuyo favor se emite el voto”).*

Art. 16. 1. (*Se modifica el texto original que decía: “Si alguna de las propuestas votadas obtuviese la mayoría de los votos emitidos, quedará aprobada”) Resultará aprobada la propuesta que obtenga la mayoría de los votos emitidos.*

2. (*Se modifica el texto original que decía: “Si ninguna de las propuestas obtuviese dicha mayoría, se procederá a una segunda votación entre las ...-ininteligible-mayor número de votos, y será ...”) Si se produjera empate se procederá a una segunda votación entre las que hubiesen obtenido igual número de votos y resultará aprobada la que en este turno obtenga mayoría.*

Art. 17. Terminada la votación el Presidente proclamará a la persona o personas nombradas Regentes.

Art. 18. 1. Cuando, en virtud de lo preceptuado en el artículo 59 de la Constitución, deban entrar en funciones uno o varios Regentes, las Cámara se reunirán en sesión conjunta (*se tacha “a la que se convocará al Regente o Regentes”).*<sup>598</sup>

2. Abierta la sesión, el Presidente preguntará al Regente o Regentes: “¿Juráis desempeñar fielmente las funciones de Regente, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas y guardar fidelidad al Rey?”.

3. El Regente o Regentes prestarán juramento y finalizado el acto el Presidente levantará la sesión.

---

<sup>598</sup> Los originarios artículos 20 y 21 quedan incluidos en este artículos como apartados 2 y 3.

#### Capítulo IV. Del nombramiento del Tutor del Rey

Art. 19. 1. Cuando, por aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 60 de la Constitución, deban las Cortes Generales nombrar Tutor del Rey, se convocará sesión conjunta de ambas Cámaras.

2. <sup>599</sup> Sólo serán admisibles las propuestas de nombramientos de Tutor conformes a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución y que acrediten que el candidato propuesto acepta ser nombrado para el cargo.

3. Las propuestas deberán estar suscritas, al menos, por tres Grupos Parlamentarios, 100 Diputados o Senadores o igual número de parlamentarios de una y otra Cámara.

Art. 20. 1. Un Secretario leerá (*se incluye manuscrito “por el orden de su presentación” y se tacha del texto original “... por su orden de presentación, mencionando los nombres de los parlamentarios que las hubiesen presentado”*) por el orden de su presentación las propuestas declaradas admisibles.

2. Las propuestas serán votadas sin debate (*se tacha del texto original “... por medio de papeletas en las que se indicará el número de orden de aquella en cuyo favor se emita el voto”*).

Art. 21. 1. Si alguna de las propuestas obtuviese la mayoría de los votos emitidos quedará aprobada.

2. Si (*se incluye manuscrito “se produjera empate” y se tacha “ninguna de las propuestas obtuviese dicha mayoría”*) se produjese empate se procederá a una segunda votación entre las (*se suprime “con mayor”*) que hubieran obtenido igual número de votos y resultará aprobada la que en este turno obtenga mayoría.

---

<sup>599</sup> En el texto originario el apartado 2 está tachado. Dicho apartado decía: “Abierta la sesión, se dará un plazo de treinta minutos para que los Diputados y Senadores presenten ante la Mesa propuestas para nombramiento de Tutor.” Se añadía manuscrito, y también tachado: “Sólo serán admisibles las propuestas que acrediten que el candidato propuesto acepta ser nombrado para el cargo.”



Art. 22. Terminadas las votaciones el Presidente proclamará a la persona nombrada Tutor.

#### Capítulo V. De las demás sesiones conjuntas

Artículo 23<sup>600</sup>. La celebración de sesiones conjuntas será acordada por los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, oídas las Mesas de ambas Cámaras.

#### Título III. De las Comisiones Mixtas.

Artículo 24. Cuando en alguno de los supuestos previstos en los artículos 94.1 o 145.2 de la Constitución el Congreso y el Senado no hubieran llegado a acuerdo en las votaciones a que hace referencia el apartado 2 del artículo 74 de la misma Norma, cada Cámara designará los miembros que han de componer la Comisión Mixta correspondiente. *(Lo que sigue al punto se añade manuscrito)* La designación se hará por las Mesas, oídas las respectivas Juntas de Portavoces.

Artículo 25. La Comisión Mixta estará compuesta por el Presidente del Congreso, que la presidirá, el Presidente del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores. El Presidente decidirá los empates con voto de calidad.

Artículo 26. Reunida la Comisión Mixta, elaborará un texto para resolver las discrepancias, que será remitido a las Mesas del Congreso y del Senado los efectos de lo establecido en el artículo 74.2 de la Constitución.

#### Título IV. De las sesiones conjuntas de las Mesas de ambas Cámaras.

Artículo 27. Las Mesas del Congreso y del Senado se reunirán en Sesión conjunta para resolver sobre aquellos asuntos *(se tacha del texto original “de gobierno interior”)* de las Cortes Generales que no sean de la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras.

---

<sup>600</sup> Se trata de un artículo nuevo, manuscrito al margen y bajo este título V.

Artículo 28. Las reuniones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso, al que sustituirá, en su caso, el Presidente del Senado.

Artículo 29. Los acuerdos serán tomados por mayoría de votos, decidiendo el Presidente, en caso de empate, con voto de calidad.

A las (*se sustituye “reuniones” por “sesiones”*) sesiones conjuntas de las Mesas asistirán, en calidad de asesores, el Letrado Mayor de las Cortes y los Secretarios Generales de cada una de las Cámaras.

*Título V. De las relaciones con otros órganos<sup>601</sup>*

*Artículo 30. 1. El Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales y de acuerdo con lo dispuesto en el la Ley Orgánica que lo regula, dependerá de las Cortes Generales por medio de los presidentes de ambas Cámaras.*

*2. Los presupuestos anuales del Defensor del Pueblo figurarán, como sección separada, dentro de los de las Cortes Generales y se aprobarán en sesión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras.*

*Artículo 31. Previsiones idénticas se aplicarán a las del artículo precedente se aplicarán al Tribunal de Cuentas una vez se haya aprobado la Ley Orgánica que lo regula.*

---

<sup>601</sup> Este apartado no aparece en el texto original; se incluye manuscrito y articulado al final bajo el Título V.



Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **ANEXO II**

# **PROPUESTA DEL DOCTORANDO SOBRE CRITERIOS O NORMAS PARA LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES**



Propuesta que efectúa el doctorando sobre el acuerdo que debieran adoptar las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta, para la presentación, tramitación y aprobación del Reglamento de las Cortes Generales:

***ACUERDO DE LAS MESAS DEL CONGRESO Y DEL SENADO EN SESIÓN  
CONJUNTA, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS PARA LA  
TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES  
GENERALES***

1º.- La propuesta de Reglamento de las Cortes Generales podrá ser adoptada en cada Cámara a iniciativa de:

- Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara en la que se proponga.
- Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz.
- A propuesta de la Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta.

2º.- La iniciativa, además de estar suscrita por sus proponentes, deberá contener un texto articulado de Reglamento de las Cortes Generales y se dirigirá al Presidente de la Cámara en la que se presente. En el caso de que se trate de un acuerdo de las Mesas de las Cortes Generales y del Senado en sesión conjunta, cada Presidente les dará el correspondiente trámite en su respectiva Cámara.

3º.- Ejercitada la iniciativa, la Mesa de la Cámara en la que se haya presentado la calificará y en su caso la admitirá a trámite, ordenando su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales como propuesta de Reglamento de las Cortes Generales. Una vez publicada, la iniciativa quedará en disposición de ser tomada en consideración por el Pleno.

4º.- Para la tramitación de la propuesta se seguirá lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Los artículos a los que remiten estos criterios serán los de dicha norma.

5º.- El trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara, conforme al artículo 126.4 del Reglamento, se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Concluido el debate y si la Cámara toma en consideración la propuesta de reforma, la Mesa debe acordar su envío a la Comisión de Reglamento y la apertura del plazo de presentación de enmiendas previsto en el artículo 110, sin que sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución.

6º.- Las deliberaciones en el Pleno se ajustarán a lo previsto en el Reglamento.

7º.- La propuesta de Reglamento será primero examinada por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Reglamento conforme a las reglas del artículo 110. Concluido el Informe de la Ponencia tendrá lugar la fase de Comisión de acuerdo con el artículo 114 del Reglamento. El debate en el Pleno seguirá las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario de los artículos 117 y 119 con la especialidad de que finalizada la votación de los votos particulares y el dictamen debe procederse a una votación final sobre la totalidad del texto que requiere su aprobación por mayoría absoluta.

8º.- Aprobada la iniciativa por el Pleno de cualquiera de las Cámaras por mayoría absoluta, la propuesta se entiende aprobada, pero requerirá, para su validez, su aprobación por la otra Cámara con la misma mayoría. La iniciativa aprobada se publicará en el Boletín oficial de las Cortes Generales.

9º.- La propuesta de Reglamento aprobada en una Cámara será remitida por su Presidente a la otra Cámara para que se impulse su tramitación como propuesta de Reglamento de las Cortes Generales.

10º.- Si ambas Cámaras aprobaran la iniciativa tramitada con la mayoría absoluta exigida en una votación final, las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta, verificarán que el texto aprobado no contiene diferencias. De no existir diferencias, el Reglamento de

las Cortes Generales quedará aprobado y se publicará como tal en el Boletín Oficial de las Cortes Generales para su entrada en vigor; también se ordenará su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

11º.- Si existen diferencias entre los textos aprobados, las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta, crearán una Comisión Mixta de conciliación de composición paritaria. La Comisión, se constituirá bajo la Presidencia del Presidente del Congreso, por el Presidente del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores elegidos por las respectivas Cámaras. El Presidente del Senado actuará como Vicepresidente. Entre los Diputados y Senadores se elegirá un Secretario, con el que quedará constituida la Mesa de la Comisión. Tendrá por objeto aprobar un texto que permita superar las diferencias existentes.

12º.- La Comisión Mixta de conciliación se limitará a debatir y decidir sobre los puntos de discrepancia. El acuerdo que se alcance contendrá un nuevo texto que se elevará simultáneamente al Pleno de cada una de las Cámaras, donde se someterá a votación. Quedará aprobado el Reglamento de las Cortes Generales si obtiene mayoría absoluta tanto en el Congreso como en el Senado.

13º.- Si no obtuviese la mayoría absoluta en alguna de las Cámaras, la propuesta quedará rechazada y deberá impulsarse y tramitarse, conforme a estas normas, una nueva propuesta.





## **ANEXO III**

# **PROPUESTA DEL DOCTORANDO DE PROYECTO ARTICULADO DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES**



Propuesta que hace el doctorando de proyecto articulado del Reglamento de las Cortes Generales<sup>602</sup>:

## ***REGLAMENTO DE LAS CORTES GENERALES***

### **TÍTULO I**

#### **Las Cortes Generales**

##### **Artículo 1º. Personalidad jurídica de las Cortes.**

Las Cortes Generales, como órgano constitucional, gozan de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines.

##### **Artículo 2º. Derechos y obligaciones de los parlamentarios.**

Los derechos y obligaciones de los Diputados y Senadores, reunidos en sesión conjunta, serán los previstos en los Reglamentos de las Cámaras a los que pertenezcan.

##### **Artículo 3º. Órganos de las Cortes Generales.**

1. Son órganos de gobierno y dirección de las Cortes Generales el Presidente de las Cortes y la Mesa de las Cortes.
2. Son órganos de debate y decisión los Plenos de las Cámaras en sesión conjunta y las Comisiones Mixtas.
3. La Junta de Portavoces de las Cortes.

### **TÍTULO II**

#### **Competencias de las Cortes Generales en sesión conjunta.**

##### **Artículo 4º. Sesiones conjuntas de los Plenos.**

1. El Congreso y el Senado se reunirán en sesión conjunta de los Plenos a efectos de:

---

<sup>602</sup> El texto, aunque se presenta articulado y dividido en títulos y capítulos, agrupa los distintos contenidos de la norma en bloques. Muchos de ellos requerirían un desarrollo, ser agrupados bajo capítulos o artículos específicos.

- a) Proveer a la sucesión de la Corona una vez extinguidas todas las líneas llamadas en derecho.
  - b) Decidir sobre la eventual prohibición expresa del matrimonio de personas con derecho a sucesión en la Corona.
  - c) Reconocer, cuando proceda, la inhabilitación del Rey o de la Reina.
  - d) Nombrar Regente, o Regentes.
  - e) Nombrar Tutor del Rey o Reina menor.
  - f) Proclamar al Rey o a la Reina y tomarle juramento.
  - g) Tomar juramento al Príncipe o a la Princesa de Asturias como herederos al trono.
  - h) Tomar juramento al Regente o Regentes.
  - i) Autorizar al Rey respecto de aquellas decisiones que, de acuerdo con el artículo 63.3 de la Constitución, deba tomar en relación a conflictos bélicos o declaraciones de paz.
  - j) Designar al Defensor del Pueblo.
  - k) Aprobar el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.
  - l) Crear Comisiones Mixtas de investigación.
  - m) Crear otras Comisiones Mixtas no previstas por la Constitución.
  - n) Abrir la legislatura, tras la constitución de la Cámaras.
  - o) Cuantas otras competencias le vengán atribuidas por disposición legal.
2. También podrán reunirse los Plenos de las Cámaras en sesión conjunta con motivo de celebraciones de carácter histórico o de recepción de altos dignatarios de países extranjeros o de organismos internacionales.

#### **Artículo 5º. Comisiones Mixtas.**

1. Las Cortes Generales también se reunirán en sesión conjunta a través de las Comisiones Mixtas.
2. Son Comisiones Mixtas las integradas por Diputados y Senadores, de composición paritaria o no, que se constituirán en los siguientes supuestos:

- a. Cuando no exista acuerdo entre Senado y Congreso en los supuestos previstos en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 de la Constitución y en los términos del artículo 74.2 de la misma Norma.
  - b. Cuando no exista acuerdo en la reforma constitucional prevista en el artículo 167.1 y 168 de la Constitución.
  - c. Cuando se acuerde la creación de una Comisión de investigación conjunta de las dos Cámaras.
  - d. Cuando las Cámaras, en sesión conjunta, acuerden la creación de una Comisión Mixta ya sea permanente o no.
  - e. Cuando no exista acuerdo entre las Cámaras en la reforma de este Reglamento.
  - f. Cuando una ley cree una Comisión Mixta.
3. La Mesa de las Cortes acordará la composición y reglas de funcionamiento de estas Comisiones Mixtas. Se garantizará el derecho de representación de todos los Grupos parlamentarios en las mismas. Las Comisiones Mixtas previstas por la Constitución, así como la que se constituya en los supuestos de reforma de este Reglamento, tendrán siempre una composición paritaria de miembros del Congreso y del Senado.
  4. Las distintas Comisiones Mixtas se regirán por lo previsto en este Reglamento y por los acuerdos que adopte la Mesa de las Cortes.

### **Título III**

#### **Órganos y disposiciones generales de funcionamiento.**

##### **Artículo 6º. Presidencia de las Cortes Generales.**

1. El Presidente del Congreso de los Diputados es el Presidente de las Cortes Generales en todo lo relativo a estas, ya sea en sesión conjunta de sus órganos o en representación de ambas Cámaras ante los demás poderes e instituciones.
2. Las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado serán presididas por el Presidente del Congreso, al que sustituirá, en su caso, el Presidente del Senado.
3. Corresponde al Presidente, de acuerdo con la Mesa de las Cortes y oída la Junta de Portavoces, interpretar el Reglamento y suplir sus lagunas.

**Artículo 7º. La Mesa de las Cortes Generales.**

1. La Mesa de las Cortes, órgano de dirección y gobierno de las Cortes Generales, estará formada por los miembros de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado.
2. La Mesa asistirá al Presidente de las Cortes Generales en las sesiones conjuntas de las Cámaras y adoptará cuantas decisiones le atribuya este Reglamento o las leyes.
3. La Mesa estará presidida por el Presidente de las Cortes. El Presidente de las Cortes Generales, de acuerdo con el Presidente del Senado, coordinará los trabajos de la Mesa de las Cortes Generales.
4. El Presidente del Senado sustituirá al Presidente de las Cortes cuando éste se ausente por cualquier motivo.
5. Actuarán como Secretarios los Secretarios Primeros de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado.
6. Las decisiones serán tomadas por mayoría de votos. El Presidente de las Cortes dirimirá con su voto de calidad los empates.
7. La Mesa de las Cortes se reunirá para resolver sobre aquellos asuntos de las Cortes Generales que no sean de la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras.
8. También asumirán la coordinación entre las Cámaras y todo lo relativo a la organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas no atribuidas expresamente al Presidente de las Cortes Generales.
9. La Mesa calificará y admitirá a trámite las iniciativas de impulso y control que se presenten, conforme a lo previsto en los Reglamentos del Congreso y del Senado, para su tramitación ante las Comisiones Mixtas que puedan conocer de las mismas. También conocerán de los recursos de reconsideración que se presenten contra los acuerdos de no admisión.
10. Corresponderá a la Mesa de las Cortes regular todo lo referente a las siguientes materias:
  - a. Los modelos de declaraciones de actividades y bienes de los parlamentarios y las normas del Registro de Intereses.
  - b. Los criterios para la renovación del Consejo General del Poder Judicial.

- c. Las cuantías por la compensación de los gastos en la difusión de las proposiciones y recogida de firmas de iniciativa legislativa popular.
  - d. El régimen del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.
  - e. Los criterios para el funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.
  - f. Aprobará el presupuesto de las Cortes Generales a partir de la propuesta que eleven, por medio del Letrado Mayor, las Secretarías Generales de cada Cámara.
11. La Mesa estará asistida del Letrado Mayor de las Cortes Generales a quien corresponderá, bajo la dirección el Presidente, la preparación, asesoramiento, redacción de actas y ejecución de los acuerdos. También podrá asistir el Letrado Mayor del Senado.

#### **Artículo 8º. La Junta de Portavoces de las Cortes Generales.**

1. Los portavoces de los Grupos parlamentarios constituidos en el Congreso y en el Senado integrarán la Junta de Portavoces de las Cortes Generales.
2. Presidirá la sesión el Presidente de las Cortes y asistirán, además de los portavoces, el Presidente del Senado, los Secretarios Primeros del Congreso y del Senado, un miembro del Gobierno, con voz y sin voto, y el Letrado Mayor de las Cortes.
3. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.
4. La Junta de Portavoces tendrá las funciones que le atribuya este Reglamento o los Reglamentos del Congreso y del Senado.

#### **Artículo 9º. El Letrado Mayor de las Cortes.**

1. Ostentará el cargo de Letrado Mayor de las Cortes el Secretario General del Congreso de los Diputados.
2. El Letrado Mayor asistirá a las sesiones conjuntas de los Plenos, a las reuniones de la Mesa de las Cortes y a la Junta de Portavoces.

3. Ejercerá en las reuniones a las que asista las mismas funciones que le corresponden como Secretario General del Congreso.

**Artículo 10º. Sede de las reuniones.**

1. El Congreso de los Diputados acogerá las sesiones conjuntas de los Plenos de las Cámaras.
2. La Mesa de las Cortes Generales podrá reunirse tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En ausencia de acuerdo entre el Presidente de las Cortes y el Presidente del Senado se reunirán alternamente en cada sede por periodo de sesiones.
3. Las Comisiones Mixtas tendrán su sede en la Cámara a la que pertenezca su Presidente. En caso de elección de un nuevo Presidente durante la Legislatura se mantendrá la sede hasta la conclusión del periodo de sesiones.

**Artículo 11º. Convocatoria de las Cortes en sesión conjunta.**

1. La fecha de celebración de la sesión conjunta será fijada por el Presidente de las Cortes de acuerdo con el Presidente del Senado, oída la Mesa de las Cortes.
2. Los Diputados y Senadores serán convocados por el Presidente de las Cortes Generales. La convocatoria deberá expresar el orden del día de la sesión.
3. Las sesiones conjuntas podrán ser convocadas a iniciativa propia del Presidente de las Cortes, del Presidente del Senado, por acuerdo de la Mesa de las Cortes, a petición de dos Grupos Parlamentarios, o del Gobierno. La petición, que deberá estar motivada, deberá proponer un orden del día que se corresponderá necesariamente con las competencias previstas en este Reglamento.
4. El orden del día de las sesiones conjuntas será fijado por el Presidente de las Cortes de acuerdo con la Junta de Portavoces.
5. Las Comisiones Mixtas será convocadas por su Presidente de acuerdo con el Reglamento de la Cámara en la que tengan su sede.



**Artículo 12°. Convocatoria extraordinaria y conjunta de las Diputaciones Permanentes.**

1. Las Cortes, en sesión conjunta, podrán reunirse tanto en los periodos ordinarios de sesiones como fuera de los mismos en sesión extraordinaria. La sesiones extraordinarias se regirán por las reglas previstas en el Reglamento del Congreso.
2. Cuando las Cámaras hubiesen sido disueltas o hubiere expirado su mandato y fuera necesario adoptar una decisión de las previstas en el artículo cuarto de este Reglamento, se reunirán en sesión conjunta las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado bajo la Presidencia del Presidente de las Cortes, con la asistencia del Presidente del Senado y de los Secretarios Primero del Congreso y del Senado. Estarán asistidos por el Letrado Mayor de las Cortes Generales.
3. Las sesiones conjuntas y extraordinarias de las Diputaciones Permanentes se convocarán a petición de la Mesa de las Cortes por acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, de tres Grupos parlamentarios o del Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros.
4. Las decisiones se adoptarán en función del voto ponderado. Para adoptar decisiones deberán estar representados la mayoría de los Diputados y la mayoría de los Senadores.
5. Después de la celebración de las elecciones generales, el Presidente de las Cortes dará cuenta a los Plenos del Congreso y del Senado, en la primera reunión que celebren tras su constitución, de las decisiones adoptadas.

**Artículo 13°. Publicidad de las sesiones.**

1. Las sesiones serán públicas, salvo que por iniciativa de tres Grupos parlamentarios, dos quintas partes de los miembros de las Cámaras, o el Gobierno, se solicite su celebración con carácter secreto.
2. Planteada la solicitud de sesión secreta, la cuestión se someterá inmediatamente a votación, y la sesión continuará con el carácter que se haya acordado.

#### **Artículo 14°. Los debates.**

1. Corresponderá al Presidente de las Cortes la ordenación de los debates de acuerdo con la Junta de Portavoces.
2. Los discursos del Presidente de las Cortes en las sesiones solemnes conjuntas tendrán la consideración de declaraciones institucionales.

#### **Artículo 15°. Votaciones.**

1. Para adoptar válidamente acuerdos en sesión conjunta deberá estar presente, al menos, la mitad más uno de los parlamentarios que componen las Cortes Generales.
2. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los presentes, salvo que se exija una mayoría cualificada.
3. El procedimiento de votación será el que señale el Presidente, pudiendo utilizarse los que estén previstos en el Reglamento del Congreso de los Diputados.
4. El llamamiento para votación se hará por orden alfabético de los nombres de Diputados y Senadores indistintamente de su condición, a partir de uno de ellos sacados a la suerte. Los miembros del Gobierno que sean parlamentarios y los de la Mesa de las Cortes votarán al final.

#### **Artículo 16°. Publicaciones oficiales de las Cortes.**

1. Serán publicaciones oficiales de las Cortes Generales:
  - a. El Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales.
  - b. El Diario de Sesiones de las Cortes Generales.
2. Corresponderá a la Mesa de las Cortes aprobar las normas y criterios sobre publicaciones oficiales de las Cortes Generales.

#### **Artículo 17°. Publicidad de los acuerdos y comunicación.**

1. Los acuerdos serán publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y serán efectivos desde el día siguiente a su publicación. También se remitirán al Boletín Oficial del Estado para su publicación en el mismo.

2. Las decisiones de las Cortes Generales que afecten al Estatuto de la Corona serán comunicadas por el Presidente de las Cortes al Jefe del Estado el mismo día de su adopción.

## **Título IV**

### **De las competencias relativas a la Corona atribuidas a las Cortes Generales.**

#### **Capítulo I**

##### **De la proclamación del Rey o de la Reina y de la prestación de su Juramento.**

###### **Artículo 18º.**

Cuando, vacante la Corona, el Príncipe o la Princesa de Asturias, herederos del trono, hubieren alcanzado la mayoría de edad, las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para que presten juramento y sean proclamados Rey o Reina.

###### **Artículo 19º.**

1. Abierta la sesión por el Presidente de las Cortes, el Príncipe o la Princesa de Asturias, con la mano derecha, procederá a prestar juramento diciendo: “juro desempeñar fielmente las funciones de Rey, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas”.
2. Prestado el juramento por el Príncipe o la Princesa, el Presidente declarará: “ante las Cortes Generales os proclamo Rey de España”. Finalizado el acto el Presidente levantará la sesión.
3. Corresponderá al Presidente de las Cortes Generales verificar que se dan los requisitos para convocar la solemne sesión de proclamación y que el Rey presta el juramento conforme a lo previsto por la Constitución y por este Reglamento.
4. Si el juramento no se prestare, no habrá proclamación, y así lo hará saber el Presidente a las Cortes.

5. Corresponderá a la Mesa de las Cortes Generales disponer lo necesario para que se convoque una nueva sesión de juramento o en su caso resolver la provisión a la Jefatura del Estado.

## **Capítulo II**

### **De la prestación del juramento del Príncipe Heredero**

#### **Artículo 20°.**

Cuando el Príncipe o la Princesa de Asturias, herederos al trono, alcancen la mayoría de edad, las Cámaras se reunirán en sesión conjunta.

#### **Artículo 21°.**

1. Abierta la sesión por el Presidente de las Cortes, el Príncipe o la Princesa de Asturias, con la mano derecha sobre la Constitución, procederá a prestar juramento diciendo: “juro desempeñar fielmente las funciones de Príncipe (o Princesa) de Asturias, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas y guardar fidelidad al Rey”.
2. Una vez prestado el juramento el Presidente levantará la sesión.
3. De no llevarse a cabo el juramento se estará a lo previsto en el Capítulo anterior.

## **Capítulo III**

### **Del nombramiento del Regente o de los Regentes y de la prestación de su juramento.**

#### **Artículo 22°.**

Cuando se produjera el supuesto previsto en el apartado 3 del artículo 59 de la Constitución, se convocará sesión conjunta de ambas Cámaras.

**Artículo 23°.**

1. El nombramiento de Regente o Regentes se efectuará mediante acuerdo de las Cortes por elección de los candidatos propuestos. La Mesa de las Cortes abrirá un plazo para la presentación de propuestas de candidatos.
2. Solo serán admisibles las propuestas que contengan los nombres de una, tres o cinco personas que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 59.4 de la Constitución y en los que se acredite que el candidato o candidatos propuestos aceptan ser nombrados para el cargo. Los candidatos deberán ser españoles y mayores de edad.
3. Las propuestas deberán estar suscritas, al menos, por tres Grupos Parlamentarios, 100 Diputados o Senadores o igual número de parlamentarios de una y otra Cámara. También podrá efectuar propuesta el Gobierno previo acuerdo del Consejo de Ministros.
4. La Mesa de las Cortes calificará las propuestas y admitirá aquellas cuyos candidatos cumplan los requisitos exigidos.

**Artículo 24°.**

1. Un Secretario leerá, por su orden de presentación, las propuestas declaradas admisibles.
2. Las propuesta serán votadas sin debate.
3. La votación será secreta y mediante papeletas.

**Artículo 25°.**

1. Resultará aprobada la propuesta que obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.
2. Si se produjera empate se precederá a una segunda votación entre las que hubiesen obtenido igual número de votos y resultará aprobada la que en este turno obtenga mayoría.

**Artículo 26°.**

Terminada la votación el Presidente proclamará a la persona o personas nombradas Regentes.

#### **Artículo 27º.**

1. Cuando, en virtud de lo preceptuado en el artículo 59 de la Constitución, deban entrar en funciones uno o varios Regentes, las Cámara se reunirán en sesión conjunta.
2. Abierta la sesión, el Presidente preguntará al Regente o Regentes: “¿juráis desempeñar fielmente las funciones de Regente, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas y guardar fidelidad al Rey?”
3. El Regente o Regentes prestarán juramento y finalizado el acto el Presidente levantará la sesión.
4. Si el juramente no se prestare, el Regente no podrá asumir sus funciones, y así lo hará saber el Presidente a las Cortes. De haberse elegido un único Regente, se repetirá el procedimiento de elección. De ser varios, asumirán la Regencia los que hayan prestado el juramento.

### **Capítulo IV**

#### **Del nombramiento del Tutor del Rey o de la Reina**

#### **Artículo 28º.**

1. Cuando, por aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 60 de la Constitución, deban las Cortes Generales nombrar Tutor del Rey o de la Reina, se convocará sesión conjunta de ambas Cámaras.
2. Sólo serán admisibles las propuestas de nombramientos de Tutor que cumpla los requisitos de ser mayor de edad y español de nacimiento. También deberá quedar acreditado en la propuesta que el candidato acepta ser nombrado para el cargo.
3. Las propuestas deberán estar suscritas, al menos, por tres Grupos Parlamentarios, 100 Diputados o Senadores o igual número de parlamentarios de una y otra Cámara. También podrá efectuar propuesta el Gobierno previo acuerdo del Consejo de Ministros.
4. La Mesa de las Cortes calificará las propuestas y admitirá aquellas cuyos candidatos cumplan los requisitos exigidos.

**Artículo 29°.**

1. Un Secretario leerá por el orden de su presentación las propuestas declaradas admisibles.
2. Las propuestas serán votadas sin debate.
3. La votación será secreta y por papeletas.

**Artículo 30°.**

1. Si alguna de las propuestas obtuviese la mayoría de los votos emitidos quedará aprobada.
2. Si se produjese empate se procederá a una segunda votación entre las que hubieran obtenido igual número de votos y resultará aprobada la que en este turno obtenga mayoría.

**Artículo 31°.**

Terminadas las votaciones el Presidente proclamará a la persona nombrada Tutor.

## **Capítulo V**

### **La decisión sobre la eventual prohibición expresa del matrimonio de personas con derecho a la sucesión en la Corona**

**Artículo 32°.**

1. El Presidente de la Cortes Generales convocará sesión conjunta de las Cámaras cuando el Rey, a través del Presidente del Gobierno, comunique su expresa prohibición a que contraiga matrimonio una persona que tenga derecho a la sucesión al trono.
2. El Presidente de las Cortes, abierta la sesión, dará lectura a la comunicación efectuada, en nombre del Rey, por el Presidente del Gobierno. Tras la lectura preguntará a la Cámara: ¿Ratifican las Cortes Generales la prohibición expresa del Rey de que D...., con derecho a la sucesión en el trono, contraiga matrimonio?
3. De no pronunciarse las Cortes por asentimiento, se procederá a la votación, que será secreta y por papeletas.

## Capítulo VI

### De la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su autoridad

#### Artículo 34°.

1. Corresponde a las Cortes Generales apreciar la imposibilidad del Rey para el ejercicio de su autoridad.
2. El Gobierno promoverá la declaración de incapacidad cuando se den en el Monarca las causas previstas por el artículo 200 del Código Civil.
3. El Gobierno, apreciada la incapacidad, trasladará a las Cortes Generales el acuerdo del Consejo de Ministros y toda la documentación recabada para dicha declaración.
4. La Mesa de la Cortes dispondrá todo lo necesario para verificar que la declaración de incapacidad se ha efectuado conforme a lo previsto por el Código Civil y normas concordantes. Si apreciara que no existen los suficientes elementos de juicio o que no se han cumplido alguno de los trámites legales, requerirá al Gobierno para que complete la propuesta.
5. Las Cortes Generales decidirán por mayoría de sus miembros sobre la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su autoridad.
6. El Presidente de la Cortes Generales dará lectura al acuerdo por el que se propone la inhabilitación del Rey. Intervendrá en primer lugar el Gobierno para justificar la propuesta. Podrán intervenir los portavoces de los Grupos parlamentarios conforme al debate que acuerde la Junta de Portavoces.
7. La inhabilitación podrá ser revocada cuando, sobrevenidas nuevas circunstancias, así lo impulse el Gobierno. La revocación deberá ser acordada por las Cortes conforme al procedimiento previsto anteriormente.



## **Capítulo VII**

### **De la sucesión a la Corona en caso de extinción de las líneas llamadas en Derecho**

#### **Artículo 35°.**

1. Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión a la Corona mediante la elección de un candidato.
2. La elección podrá realizarse cuando no existan dudas acerca de la extinción de las líneas llamadas en Derecho con el fallecimiento del Monarca reinante. Deberá mediar Dictamen del Consejo de Estado.
3. Podrán proponer candidatos a la sucesión tres Grupos parlamentarios y el Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros.
4. La Mesa de las Cortes, promovida por el Gobierno o por los Grupos parlamentarios la elección, dictará resolución sobre los requisitos que deben reunir los candidatos y el procedimiento para verificar el cumplimiento de los mismos. En todo caso se garantizará que conviene a los intereses de España.
5. La elección se realizará sin debate previo y por votación mediante papeletas.
6. El candidato, para ser elegido, requerirá mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

## **Título V**

### **Del resto de competencias de las Cortes**

#### **Capítulo I**

### **De la solemne sesión de apertura de la legislatura**

#### **Artículo 36°.**

1. Las Cortes Generales, tras la investidura del Presidente del Gobierno, celebrarán una solemne sesión de apertura de la legislatura.
2. Corresponderá al Rey, tras dirigir un mensaje a las Cortes, declarar abierta la legislatura y con ello cerrar la sesión.

3. El Presidente de las Cortes, que presidirá y abrirá la sesión, hará un discurso institucional y dará la palabra al Rey.

## **Capítulo II**

### **De la elección del Defensor del Pueblo**

#### **Artículo 37°.**

1. La Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de las relaciones con el Defensor del Pueblo se reunirá para efectuar, por mayoría de sus miembros, una propuesta de candidato o candidatos a Defensor del Pueblo.
2. La propuesta o propuesta se elevará al Presidente de las Cortes que convocará a las Cortes Generales en sesión conjunta de sus Plenos para la elección.
3. La convocatoria o sucesivas convocatorias se harán en el plazo de diez días desde que se registre la propuesta de la Comisión Mixta.
4. Será designado quien obtuviese los votos favorables de las tres quintas partes de los miembros de la sesión conjunta.
5. De no alcanzar la mayoría exigida, se reunirá de nuevo la Comisión Mixta para conciliar la propuesta de candidato o hacer una nueva propuesta que deberá ser votada conforme a lo dispuesto anteriormente.
6. Si ninguno de los candidatos obtiene el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros de las Cámaras, se procederá a una segunda votación y será elegido el que obtenga la mayoría absoluta de los votos.

## **CAPÍTULO III**

### **De la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales**

#### **Artículo 38°.**

1. Corresponderá a la Mesa de las Cortes Generales efectuar una propuesta del Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

2. La propuesta será publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se remitirá a una Comisión Mixta, paritaria, creada a tal fin.
3. Los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas parciales que se debatirán y votarán en la Comisión Mixta.
4. El Dictamen de la Comisión Mixta, con las enmiendas en su caso aprobadas, será incluido en una sesión plenaria conjunta para su debate y votación.

## **Título VI**

### **De las Comisiones Mixtas.**

#### **Artículo 39°. Comisiones Mixtas previstas por la Constitución.**

1. Cuando en alguno de los supuestos previstos en los artículos 94.1, 145.2 o 158.2 de la Constitución el Congreso y el Senado no hubieran llegado a acuerdo en las votaciones a que hace referencia el apartado 2 del artículo 74 de la misma Norma, se constituirá una Comisión Mixta.
2. La Mesa de las Cortes Generales, oída la Junta de Portavoces, fijará el número de miembros que han de componer la Comisión Mixta correspondiente. Esta Comisión estará compuesta de igual número de Diputados y Senadores. Se garantizará la presencia al menos de un miembro de cada Grupo parlamentario del Congreso de los Diputados y del Senado.
3. Las Comisiones elegirán un Presidente y una Mesa compuesta por dos Vicepresidentes y dos Secretarios.
4. La Comisión Mixta aprobará por mayoría de sus miembros un texto que, a través del Presidente de las Cortes, se elevará al Congreso y al Senado para su votación. Si no lo aprueban ambas Cámaras, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. También decidirá el Congreso, con la misma mayoría, en el supuesto de la que la Comisión Mixta no consiga aprobar un único texto.

#### **Artículo 40°. Comisión Mixta en la reforma constitucional.**

1. Cuando se dé el supuesto previsto por el artículo 167.2 de la Constitución en una propuesta de reforma de la Constitución, se constituirá una Comisión Mixta.
2. También se constituirá una Comisión Mixta cuando una de las dos Cámaras no alcance la mayoría exigida en los supuestos de reforma de la Constitución previsto por el artículo 168.
3. Las Comisiones serán creadas conforme a lo previsto en el artículo anterior.
4. Actuarán conforme a los siguientes criterios:
  - a. En los supuestos del artículo 167.2 de la Constitución, la Comisión Mixta aprobará por mayoría de sus miembros un texto sobre aquellos aspectos de la reforma que susciten el reparo de alguna de las Cámaras. El texto aprobado, a través del Presidente de las Cortes, se elevará al Congreso y al Senado para su votación.
  - b. Si la Comisión no adoptara acuerdo sobre la totalidad de los puntos en desacuerdo del proyecto de reforma constitucional, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes para que, de acuerdo con el artículo 167.2 de la Constitución, se someta de nuevo a la consideración del Senado siempre que en la primera votación no hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.
  - c. Si la Comisión no alcanzara acuerdo en los supuestos de reforma constitucional previstos por el artículo 168 de la Constitución, la propuesta de reforma se entenderá definitiva rechazada por las Cámaras. De alcanzarse acuerdo, la propuesta deberá ser aprobada por cada Cámara

#### **Artículo 41° . Comisiones Mixtas de Investigación.**

1. Las Comisiones de investigación conjuntas de ambas Cámaras, previstas por el artículo 76.1 de la Constitución, serán creadas por acuerdo de los Plenos del Congreso y del Senado en sesión conjunta. Actuarán conforme a los siguientes criterios:
  - a. La Mesa de las Cortes fijará el número de miembros que la integrarán, garantizando que están representados todos los Grupos parlamentarios de

ambas Cámaras. También adoptará los acuerdos necesarios para el funcionamiento de la Comisión.

- b. Las conclusiones de la Comisión de investigación se plasmarán en un dictamen que se elevará al Presidente de las Cortes, junto a las conclusiones rechazadas que reserven sus proponentes para su debate en el Pleno.
2. El Presidente de las Cortes impulsará la inclusión del dictamen en el orden del día de la primera sesión plenaria conjunta que esté programada o la convocará al efecto. El dictamen, junto con los votos particulares, será debatido y votado en sesión conjunta. Las conclusiones de la investigación que se aprueben lo serán de las Cortes Generales.

#### **Artículo 42°. Comisión Mixta para la reforma del Reglamento de las Cortes Generales.**

1. Se creará una Comisión Mixta, presidida por el Presidente de la Cortes e integrada por el Presidente del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, para los supuestos de reforma de este Reglamento.
2. La Comisión Mixta actuará en el caso de que la iniciativa de reforma no prospere en una de las Cámaras y algún Grupo parlamentario solicite conciliar los puntos de diferencias. El acuerdo que resulte se someterá a votación en cada una de las Cámaras.

#### **Artículo 43°. Iniciativa para la creación de otras Comisiones Mixtas.**

1. A iniciativa del Presidente de las Cortes, del Presidente del Senado, de dos Grupos parlamentarios o del Gobierno, las Cortes, en sesión conjunta, podrán crear una Comisión Mixta para un asunto de interés público.
2. La Mesa de las Cortes, salvo que lo establezca el Pleno en su acuerdo, establecerá la composición, las normas de funcionamiento y la naturaleza permanente o no de la misma. También determinará la forma en la que se dará cuenta a las Cámaras en sesión conjunta de los trabajos realizados.

#### **Artículo 44°. Votaciones en las Comisiones Mixtas.**

En las votaciones en las Comisiones Mixtas 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 conjunto de ambas Cámaras.

#### **Artículo 45°. Normas de funcionamiento.**

1. Las Comisiones Mixtas se regirán, a todos los efectos, y en lo no previsto en esta norma, por el Reglamento de la Cámara donde se encuentre su sede, al cual deberán ajustarse todas las iniciativas formuladas por sus miembros y por los Grupos parlamentarios de ambas Cámaras.
2. Ante las Comisiones Mixtas constituidas por disposición legal o creadas por acuerdo de las Cámaras en sesión conjunta, se podrán tramitar propuestas de control e impulso al Gobierno. Se formularán conforme a lo dispuesto por el Reglamento de la Cámara a la que pertenezca el proponente. El acuerdo que adopte en su caso la Comisión Mixta lo será de las Cortes Generales.

### **Título VII**

#### **Del Tribunal de Recursos Contractuales y la Oficina Presupuestaria de las Cortes**

#### **Artículo 46°. Del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.**

1. El órgano competente en el ámbito de las Cortes Generales para resolver el recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo establecido por la Ley de Contratos del Sector Público será el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.
2. Serán recurribles ante el mismo los actos relacionados en el apartado 2 del artículo 310 de la Ley de Contratos que pretendan concertar las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados, el Senado, la Junta Electoral Central y el Defensor del Pueblo, siempre

que los mismos estén incluidos en los tipos recogidos en el primer apartado del mismo artículo.

3. El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales estará compuesto por un Diputado, un Senador y el Interventor de las Cortes Generales.
4. El Diputado y el Senador, designados por sus respectivas Cámaras, actuarán alternativamente, por periodo de sesiones, como Presidente y Vocal en cada uno de los recursos planteados y la duración de su mandato se extenderá a toda la Legislatura.
5. El Interventor de las Cortes Generales actuará como Secretario de todos los recursos planteados en relación con los procedimientos de contratación llevados a cabo en el Congreso de los Diputados y en el Senado. En el caso de los recursos planteados en los procedimientos de contratación de las Cortes Generales, la Junta Electoral Central y el Defensor del Pueblo, formarán parte alternativamente, el Interventor del Congreso de los Diputados o el Interventor del Senado.
6. Corresponderá a la Mesa de Cortes aprobar los criterios para la organización y funcionamiento del Tribunal, que deberá ajustar en todo caso su actuación a lo previsto por las disposiciones procedimentales de la Ley de Contratos del Sector Público en la resolución del recurso especial en materia de contratación.

#### **Artículo 47º. De la Oficina de Control Presupuestario.**

1. La Oficina de Control Presupuestario de las Cortes Generales prestará asesoramiento técnico en materia de seguimiento control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos parlamentarios.
2. El Director de la Oficina será nombrado por la Mesa de las Cortes a propuesta del Presidente de las Cortes Generales de entre funcionarios de carrera de las Cortes con al menos diez años de carrera profesional en disciplinas económicas, financieras o presupuestarias.
3. La Oficina estará adscrita al Letrado Mayor de las Cortes, del que dependerá orgánicamente.
4. La Mesa de las Cortes aprobará sus reglas de organización y funcionamiento.

## **Título VIII**

### **De las relaciones de las Cortes Generales con otros órganos.**

#### **Artículo 48°. Con el Defensor del Pueblo.**

1. El Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales y de acuerdo con lo dispuesto en el la Ley Orgánica que lo regula, dependerá de las Cortes Generales por medio del Presidente de las Cortes y del Presidente del Senado.
2. Los presupuestos anuales del Defensor del Pueblo se integrarán en la sección presupuestaria del presupuesto de las Cortes Generales como un servicio más del mismo y serán aprobados por la Mesa de las Cortes.
3. Una Comisión Mixta con competencias legislativas, a propuesta de la Mesa de las Cortes, aprobará el Reglamento de organización y funcionamiento de la institución, así como sus modificaciones.
4. La Mesa de las Cortes adoptará los acuerdos oportunos sobre la organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo.

#### **Artículo 49°. Con el Tribunal de Cuentas.**

Corresponderá a la Mesa de las Cortes aprobar las normas sobre funcionamiento de la Comisión Mixta encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como los criterios sobre Tramitación de la Cuenta General del Estado.

#### **Artículo 50°. Con la Unión Europea.**

La Mesa de las Cortes regulará todo lo referente a la Comisión Mixta con la Unión Europea y al desarrollo de sus trabajos.

#### **Artículo 51°. Con otras instituciones internacionales.**

1. Las Cortes Generales contarán con delegaciones parlamentarias internacionales ante el Consejo de Europa. También se acordará el régimen de visitas internacionales.
2. Corresponderá a la Mesa de las Cortes aprobar los criterios para la composición y actuación de las anteriores delegaciones.



## **Artículo 52°. De la dación de cuentas, informes y comunicaciones ante las Cortes Generales.**

La dación de cuentas, informes o comunicaciones que por ley esté previsto se presten ante las Cortes Generales, lo serán en sesión conjunta de las Cámaras a través de una Comisión Mixta constituida a tal fin. Corresponderá a la Mesa de las Cortes establecer los criterios para que las comparecencias o daciones de cuenta se sustancien.

### **Disposición Final Primera. De la reforma del Reglamento.**

1. Podrán presentar ante la Mesa de las Cortes una propuesta de reforma del Reglamento:
  - a. Un Diputado con la firma de otros cincuenta parlamentarios de una u otra Cámara.
  - b. Un Grupo parlamentario con la sola firma de su Portavoz.
  - c. La propia la Mesa de las Cortes.
2. La iniciativa, calificada y admitida a trámite se tramitará ante una Comisión Mixta, en la que estén representados todos los Grupos parlamentarios del Congreso y del Senado.
3. La Mesa de la Comisión someterá la iniciativa a un debate de totalidad en la Comisión. Superado dicho debate, se abrirá un plazo de enmiendas parciales. Las enmiendas admitidas serán debatidas y votadas en la Comisión.
4. La Comisión Mixta aprobará un texto que será elevado al Congreso y al Senado para su aprobación por mayoría absoluta. Si una de las Cámaras la rechaza la propuesta volverá por una vez a la Comisión Mixta para intentar conciliar aquellos aspectos sobre los que se hayan suscitado las discrepancias.

### **Disposición Final Segunda.- Aplicación supletoria del Reglamento del Congreso de los Diputados.**

- 1.- En todo lo referente al Estatuto de los Diputados se estará a lo previsto en el Reglamento del Congreso. Igualmente, los Senadores, se regirán por el Reglamento del Senado.



2.- En cuanto a las disposiciones generales de funcionamiento, en lo no previsto por este Reglamento, se estará a lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

**Disposición Final Tercera.- Entrada en vigor.**

El presente Reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. También se publicará en el Boletín Oficial del Estado.



Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **CONCLUSIONES**



## **PRIMERA.**

Las Cortes Generales son un órgano constitucional necesario para la configuración del Estado democrático de Derecho. Este órgano, dotado de autonomía propia respecto de las Cámaras que lo integran, actúa en sesión conjunta para el ejercicio de determinadas funciones propias y distintas de las que ejercen las Cámaras. Por lo demás, las Cortes Generales tienen potestad de autoorganización a través del Reglamento de las Cortes Generales y gozan de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines.

## **SEGUNDA.**

El Reglamento de las Cortes Generales, previsto por el artículo 72.2 de la Constitución española de 1978, se justifica en un sistema parlamentario bicameral, como el que preside nuestra Monarquía parlamentaria, en el que el órgano Cortes Generales asume funciones constitucionales en sesión conjunta de sus dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado.

Esta disposición con fuerza de ley, aún no aprobada, se sitúa en plano de igualdad y no de jerarquía respecto a los Reglamentos de las Cámaras. Aunque la Constitución parece atribuirle exclusivamente la regulación de las sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado, deberá ser expresión de la potestad de autoorganización de las Cortes Generales y disponer todo lo necesario para su organización y funcionamiento.

## **TERCERA.**

El Derecho comparado nos da cuenta de las importantes funciones que asumen los Parlamentos bicamerales en sesión conjunta de sus Cámaras, verdadero mecanismo compensador del bicameralismo, al que han dotado de cobertura normativa mediante la aprobación de las oportunas normas de funcionamiento, bien sea de Reglamento o ley. Existen distintos modelos en cuanto al alcance competencial de sus sesiones conjuntas o

los órganos de actuación: con competencias legislativas o no legislativas; relativas a la Corona o la Jefatura del Estado; sólo en Comisiones Mixtas o a través de la Asamblea o Congreso como órgano único compuesto por las dos Cámaras.

Bélgica y los Países Bajos tienen en sus Constituciones un modelo muy similar al de las sesiones conjuntas previsto en nuestra Constitución. En los Países Bajos, su Parlamento, denominado Estados Generales, reúne a sus dos Cámaras en sesión conjunta, considerándolas una sola; entre otras funciones, se le encomienda las relativas al estatuto de la Corona. La Constitución belga prevé sesiones conjuntas de ambas Cámaras, con funciones en el ámbito legislativo y respecto a la Corona; también en Comisiones Mixtas.

Las Constituciones de Francia e Italia establecen sesiones conjuntas de sus Cámaras. En Francia, ante una reforma constitucional promovida por el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Senado, se reúnen conjuntamente en Congreso, considerado como órgano constitucional. Las sesiones conjuntas se celebran bajo la cobertura de un Reglamento específico que regula la Presidencia, su Mesa, las convocatorias, etc. En Italia, con sesiones conjuntas para la elección del Presidente de la República o a parte de los miembros del Tribunal Constitucional, se ha discutido mucho sobre el carácter de órgano nuevo de este Parlamento conjunto, prevaleciendo las posturas afirmativas de tal condición.

Relevantes son los ejemplos de sesiones conjuntas en Suiza, donde la Asamblea Federal, órgano en sesión conjunta de las dos Cámaras, tiene la competencia de convocar elecciones. Noruega, donde el Storting es la denominación que recibe el Parlamento, como órgano único, compuesto de las dos Cámaras, con competencias legislativas y de la Corona. En Austria, su Asamblea Federal es el órgano parlamentario supremo que reúne conjuntamente al Consejo Nacional y al Federal, para, entre otras competencias, que tome posesión el Presidente federal; da cobertura legal a sus sesiones el Reglamento de una de las Cámaras. En Alemania no se reúnen los plenarios de sus Cámaras en sesión conjunta, pero existe una Comisión conjunta con competencias específicas en situaciones de defensa nacional o en el procedimiento legislativo. La reciente Constitución de la República

Dominicana tiene una clara influencia del Derecho comparado europeo y a la misma se incorporan las sesiones conjuntas.

#### **CUARTA.**

Las reuniones conjuntas de las Cámaras en nuestro constitucionalismo histórico significaron un fortalecimiento progresivo de las Cortes frente al Monarca. En las Constituciones bicamerales encontramos ejemplos de sesiones conjuntas. Sus acuerdos carecieron de naturaleza legal, adoptaron la forma de decretos de Corte y estuvieron especialmente referidos a competencias relativas al estatuto de la Corona. En el marco de las Constituciones bicamerales de la *Monarquía española* de 1837, 1845 y 1869, mediante la lenta traslación de competencias y funciones del Monarca a las Cortes, se produce el proceso evolutivo que justifica las decisiones de las actuales Cortes Generales, en sesión conjunta, respecto al estatuto de la Corona.

El Reglamento del Estamento de Procuradores, vigente el Estatuto Real de 1834, ya prevé una sesión conjunta de las dos Estamentos, Próceres y Procuradores, de carácter exclusivamente solemne; ante ambos Estamentos juró cumplir la Constitución la Reina Gobernadora María Cristina.

Será la Ley de 19 de julio de 1837 sobre prerrogativas y relaciones del Senado y el Congreso de los Diputados la que, en desarrollo del artículo 40 de la Constitución de 1837, atribuya a las Cortes, en sesión conjunta, competencias como las de recibir juramento al Rey, la elección del Regente, el nombramiento del tutor del Rey menor o la apertura de las Cortes por el Rey. También se establecía la existencia de una Comisión compuesta de igual número de Senadores y Diputados para resolver las discrepancias de las Cámaras especialmente en el procedimiento legislativo.

Otro precedente lo encontramos en la Ley de 10 de junio de 1870 que prevé una sesión conjunta de las Cortes si la elección del Rey tuviera que ser *verificada* por éstas. “El Senado español viene a reunirse aquí a formar una sola Asamblea ante las necesidades de

la Patria”, expresó el Presidente de la Cámara Alta en la sesión conjunta de 11 de febrero de 1873 ante la abdicación de Amadeo de Saboya. Un hecho histórico más que parlamentario, pero que da cuenta de la importancia que damos a las sesiones conjuntas como mecanismo que debe alcanzar a las más altas decisiones relativas al Estado.

#### **QUINTA.**

Tras el régimen del general Franco la Ley para la Reforma Política restaura el bicameralismo dominante en nuestra historia constitucional. Las Cortes bicamerales de la transición tuvieron un Presidente, distinto del Presidente del Congreso de los Diputados y del Presidente del Senado, con un papel relevante en todo el proceso constituyente, particularmente en la fase final tras instituirse la Comisión Mixta. Frente a los que propugnaron, en la tramitación de la Ley para la Reforma Política, que la presidencia de las Cortes la asumiera el Presidente del Congreso, prevaleció la tesis de un Presidente de las Cortes imparcial e independiente que llegó a cumplir su función arbitral.

La Ley para la Reforma Política atribuyó competencias legislativas a las Cortes en sesión conjunta en el proceso constituyente. Primero con la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado que tenía como fin conciliar diferencias y que jugó un papel determinante en la redacción del texto constitucional final. Y segundo, al atribuir a las Cortes Generales como órgano, la aprobación de la Constitución si en la Comisión Mixta Congreso-Senado no se llegaba a un acuerdo o los términos del mismo no merecían la aprobación de una u otra Cámara. La previsión legal no puede ser más explícita: “... la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.”

También tuvieron las Cortes Generales en sesión conjunta atribuciones para exigir responsabilidad política al Gobierno. La Ley sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza preveía que en caso de discrepancias entre las Cámaras, la moción de censura sería resuelta en sesión conjunta del Congreso y del Senado.



Los constituyentes no tuvieron en cuenta estos precedentes. Así, en nuestra Constitución, la moción de censura sólo se debate y vota en una Cámara y en las reformas constitucionales, de existir diferencias, decide el Congreso de los Diputados. La sesión conjunta como modo de dirimir diferencias entre las Cámaras, además de compensar el bicameralismo imperfecto, equilibraría el principio de representación y harían más efectivo el mandato constitucional por el cual las Cortes Generales representan al pueblo español. Estos precedentes de la transición española deberían ser tenidos en cuenta por el legislador constitucional ante una eventual reforma de la Carta Magna.

#### **SEXTA.**

La Constitución, con una terminología confusa, establece las *reuniones de las Cámaras en sesión conjunta* para que las Cortes Generales ejerzan las competencias así previstas. ¿A qué órganos se está refiriendo si las Cámaras pueden actuar en Pleno o en Comisión? Entendemos por sesión conjunta la de los Plenos y las reuniones de las Comisiones Mixtas compuestas por miembros de ambas Cámaras. La experiencia constitucional y el precedente pacífico, permite afirmar que también lo son las reuniones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, aunque estas carecen, a la fecha, de cobertura constitucional y reglamentaria.

En una Constitución extensa como la de 1978, consecuencia de un proceso de elaboración complejo, los supuestos de sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado, o de sus Comisiones Mixtas, quedan excesivamente abiertos a una interpretación que se presenta compleja por la propia rigidez del texto constitucional. Sólo el Reglamento de las Cortes Generales puede delimitar el ámbito de actuación de las Cortes en sesión conjunta y proporcionar cobertura legal a las decisiones que como tal órgano viene adoptando.

## **SÉPTIMA.**

Una de las razones apuntadas para explicar el por qué no se ha aprobado el Reglamento de las Cortes Generales es que no se ha logrado definir el papel asignado al Senado. Sin pretender entrar en la polémica, ni debatir sobre ese argumento, las sesiones conjuntas de las Cámaras pueden ser un instrumento adecuado para la revitalización de la posición institucional de la Cámara Alta en el ejercicio de sus funciones dentro de las Cortes Generales. Precisamente las sesiones conjuntas fueron introducidas en el proyecto constitucional durante su discusión en el Senado.

Una eventual reforma de la Constitución debería reforzar los mecanismos mixtos de control, impulso y decisión de las Cortes Generales. Sin paridad con el Congreso, el Senado debería contar con mayor peso específico que el actual, asumiendo más atribuciones diferenciadas de la Cámara Baja, con una nueva composición que canalizara de manera efectiva la participación de los territorios en la formación de la voluntad del Estado. El ejemplo más cercano lo tenemos en la transición española y las sesiones conjuntas previstas para la moción de censura o la reforma constitucional.

En tanto no se aborde una reforma constitucional, es precisamente el Reglamento de las Cortes Generales el instrumento que puede ir resolviendo las diferencias del Senado con el Congreso. Regulando los supuestos de sesiones conjuntas y sus competencias más allá de las previstas en la Constitución, como la elección del Defensor del Pueblo o la creación de Comisiones conjuntas de investigación. Pero especialmente a través de la creación de Comisiones Mixtas que permitan una participación más efectiva en aquellos procedimientos en los que puedan surgir discrepancias entre las Cámaras o que posibiliten la discusión o impulso de propuestas sobre materias que afecten al conjunto del Estado.

## **OCTAVA.**

La Constitución española diseña un bicameralismo desigual e imperfecto por la preeminencia, especialmente en el ámbito legislativo y el de control político de la Cámara

Baja. Sin embargo, las sesiones conjuntas, en especial las competencias reservadas a las Cortes Generales relativas a la Corona y la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, permiten afirmar que se trata de un bicameralismo compensado. Muchas de las decisiones conjuntas, adoptadas en plano de igualdad de las Cámaras, se han convertido en verdadera fuente del Derecho parlamentario.

Las sesiones conjuntas refuerzan la posición del Senado, porque la participación de una y otra Cámara en este tipo de sesiones se basa en un criterio de proporcionalidad propio de las reuniones del órgano parlamentario supremo y único, común de las Asambleas en los Parlamentos bicamerales. No es necesario apelar a una reforma de la Constitución para reforzar la posición del Senado frente al Congreso, aun sustraídas a las sesiones conjuntas la potestad legislativa, existen mecanismos parlamentarios suficientes, por ejemplo a través de Comisiones Mixtas, para alcanzar dicho fin.

## **NOVENA.**

Las Cortes Generales celebran sesiones conjuntas sean de Pleno y o de Comisión Mixta.

De Pleno, porque bajo la expresión sesión conjunta de las Cámaras, se reúnen conformando sesión plenaria única, los Diputados y Senadores. Como tal conforman una única reunión para decidir las competencias que les atribuye la Constitución. Puede ser el caso conocido de solemnizar decisiones que sólo a tal órgano corresponden, como el juramento y la proclamación del Rey Felipe VI; la elección de los Regentes o el nombramiento del Tutor del Rey menor. Además de aquellas otras competencias, distintas a las del estatuto de la Corona, que puede atribuirles el Reglamento de las Cortes Generales.

Las sesiones conjuntas bajo la forma de Comisiones Mixtas Congreso-Senado. Ya sean de carácter paritario o no, son órganos de decisión, impulso o control que se reúnen en sesión conjunta de Diputados y Senadores. Comisiones Mixtas previstas expresamente por

la Constitución, que se pueden constituir por acuerdo de las Cámaras o en virtud de una disposición legal.

A la previsión constitucional sumamos una tercera categoría de sesiones conjuntas de sus respectivos órganos de dirección, las reuniones de las Mesas del Congreso y del Senado. Estas reuniones se han autoconfigurado como un verdadero órgano de gobierno de las Cortes Generales. Sus decisiones alcanzan desde la regulación de las Comisiones Mixta, la aprobación del presupuesto de las Cortes o del Defensor del Pueblo, hasta la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Este último acuerdo cuenta con el refrendo del Tribunal Constitucional.

#### **DÉCIMA.**

Aunque los Reglamentos del Congreso y del Senado han optado por interpretar que las Comisiones de investigación de naturaleza mixta o paritaria serán creadas por sendos acuerdos de sus respectivos Plenos, la dicción literal del artículo 76.1, “ambas Cámaras conjuntamente”, no plantea dudas acerca de que se trata de una sesión plenaria conjunta de las Cortes Generales.

Es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe dar cumplimiento al mandato constitucional y establecer que el acuerdo de creación se adoptará por las Cortes Generales en sesión conjunta. Y en consecuencia, de aprobar la Comisión Mixta de Investigación un dictamen con conclusiones, éste se deberá someter, también, a debate y votación en sesión conjunta de los Plenos. Las conclusiones de la *investigación* serán de las dos Cámaras conjuntamente, es decir, de las Cortes Generales.

#### **UNDÉCIMA.**

La Constitución establece dos procedimientos para su reforma en función de la materia que sea objeto de la misma. En el procedimiento parlamentario solamente está

prevista la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores para dirimir las diferencias que existan entre las Cámaras para los supuestos previstos por el artículo 167. Este órgano parlamentario, que tan útil se demostró en el proceso constituyente, debería estar previsto para todos los supuestos de reforma constitucional.

Consideramos que no existe impedimento constitucional para que el Reglamento de las Cortes Generales prevea también la existencia de una Comisión Mixta paritaria Congreso-Senado cuando existan diferencias entre las Cámaras en los supuestos de reforma previstos por el artículo 168 de la Constitución.

Siguiendo este modelo constitucional, el Reglamento de las Cortes Generales debe establecer el mismo mecanismo corrector de las diferencias que puedan existir entre las Cámaras. Una Comisión Mixta, paritaria, que facilite las diferencias entre las Cámaras, a las que por separado corresponde aprobar un mismo texto, en los supuestos de reforma de este Reglamento.

#### **DUODÉCIMA.**

Las sesiones conjuntas carecen de regulación en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Tampoco su funcionamiento ha sido objeto del mecanismo interpretativo de las resoluciones del Presidente del Congreso de los Diputados como Presidente de las Cortes. Ni siquiera existe un pronunciamiento al respecto del Tribunal Constitucional más allá del referido al Estatuto del Personal de la Cortes Generales.

Son las Mesas, en una suerte de órgano carente de cobertura legal, las que conforman el día a día de las sesiones conjuntas. La experiencia constitucional constatada de sesiones conjuntas, funcionamiento de Comisiones Mixtas, relevancia institucional del Presidente de las Cortes Generales y en particular todo el conjunto de actuaciones de las Mesas del Congreso y del Senado, son ya suficientes para conformar el contenido del Reglamento de las Cortes Generales. Si a una voluntad política decidida se une el elemento

del consenso que ha existido en el precedente de sesiones y decisiones conjuntas de las Cortes Generales, el Reglamento contaría ya con la aprobación de las Cámaras.

#### **DECIMOTERCERA.**

El Reglamento de las Cortes Generales tiene la misma naturaleza y rango normativo que los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y se sitúa en un plano de igualdad a ellos. Nace de la potestad de autorregulación de las Cortes Generales, aunque lo aprueben las Cámaras por separado. Su especialidad es competencial, es decir, las materias que están reservadas al mismo. Debe desplegar su ámbito de aplicación más allá de la competencias atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales, en sesión conjunta, en el Título II referido a la Corona.

Es una disposición con valor de ley, derivada directamente de la Constitución, y susceptible de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, como reza su Ley Orgánica.

La Constitución establece la absoluta paridad intercameral para la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales. La formación de la voluntad autonormativa de las Cortes Generales se asienta en la autonomía de cada Cámara. De tal manera que el Reglamento de las Cortes Generales debe ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. Previo al impulso de una propuesta, las Mesas del Congreso y del Senado, en sesión conjunta, deberán aprobar unos criterios para la tramitación y aprobación de este Reglamento.

#### **DECIMOCUARTA.**

El Reglamento de las Cortes Generales debe contener las normas existentes sobre sesiones conjuntas previstas, las de interpretación de los principios constitucionales sobre

organización y funcionamiento de ambas Cámaras como único órgano y aquellas otras que disciplinan institutos jurídicos nuevos.

Un contenido básico del Reglamento deben ser las competencias que las Cortes Generales asumen en sesión conjunta de los Plenos y de las Comisiones. También sus órganos y las disposiciones generales de funcionamiento: la Presidencia de las Cortes, la Mesa de las Cortes Generales, la Junta de Portavoces, el Letrado Mayor de las Cortes, la sede de sus reuniones, la convocatoria de las sesiones conjuntas, sus debates, votación y publicidad de los acuerdos, etc.

El Reglamento habrá de regular las competencias relativas a la Corona atribuidas a las Cortes Generales, así como el resto de las competencias de las Cortes entre las que se deben incluir la solemne sesión de apertura de las Cortes, la elección del Defensor del Pueblo o la aprobación del Estatuto del Personal. Especial atención debe prestar a lo concerniente a las Comisiones Mixtas y a sus normas de funcionamiento. Por último, deben formar parte del Reglamento las relaciones de las Cortes Generales con otros órganos como son el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o la Unión Europea; además de unificar en sesión conjunta las daciones de cuentas que deban realizar otros órganos, como el informe anual del Presidente del Consejo General del Poder Judicial ante las Cortes.

#### **DECIMOQUINTA.**

El Estatuto del Personal de la Cortes Generales es la excepción al criterio establecido de que la Constitución española no prevé sesiones conjuntas para el ejercicio de funciones normativas.

El vigente Estatuto del Personal de las Cortes Generales ha sido aprobado por las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta. Forma parte del ordenamiento jurídico y cuenta con el refrendo, en sentencia, del Tribunal Constitucional, que lo considera *norma directamente vinculada a la Constitución*.

Tratándose de un acto con fuerza de ley, impugnable sólo ante el Tribunal Constitucional, más próximo a una ley ordinaria que a una disposición reglamentaria de carácter general, concluimos que debe corresponder a las Cámaras, reunidas conjuntamente en sesión plenaria, su aprobación. Es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe establecer el procedimiento de aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales por ley, aprobada en sesión conjunta de los Plenos.

#### **DECIMOSEXTA.**

El Reglamento de las Cortes Generales es la norma que unificaría el funcionamiento de las Cortes. Su aprobación implicaría la puesta en valor de lo que cada Cámara representa: una Cámara representa a la población de España como unidad y la otra, a las partes o territorios que componen España. Si algún día el Senado se convirtiera verdaderamente en una Cámara de representación territorial, las sesiones conjuntas cobrarían mayor importancia.

Esta norma no puede estar condicionada permanentemente por nuestro futuro constitucional, porque la Constitución de 1978 debe seguir siendo el elemento esencial de la vertebración política y social, y en este sentido debe completarse el desarrollo constitucional con su aprobación casi cuarenta años después de que la Constitución del 78 fuera promulgada.

#### **DECIMOSÉPTIMA.**

Las Mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta, suplen la inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales. La naturaleza y alcance de sus decisiones las han convertido en un órgano de las Cortes Generales carente de cobertura legal o reglamentaria. Se reúnen sin una regulación expresa sobre sus competencias y funcionamiento, reproduciendo el funcionamiento por separado de las Mesas del Congreso y el Senado, cuyos Reglamentos no establecen nada de esta reunión conjunta. Basan sus decisiones en



el consenso; y contribuyen al correcto funcionamiento de las Cortes Generales en todos aquellos asuntos que son comunes a las Cámaras, además de lo relativo a las sesiones conjuntas, como pueda ser la convocatoria de la solemne sesión de la apertura de las Cortes en presencia del Rey.

Sus acuerdos de gobierno interior son fiscalizables ante la jurisdicción ordinaria. Las normas y resoluciones aprobadas lo son ante el Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el Estatuto del Personal, si bien, en este caso el Alto Tribunal no entró a cuestionar la naturaleza jurídica y funciones de este *órgano*.

Es el Reglamento de las Cortes Generales el que debe consolidarlas como el órgano de gobierno de las Cortes Generales, además de establecer sus reglas de funcionamiento. Actuarán bajo la Presidencia del Presidente de la Cortes, debiendo asumir la Vicepresidencia el Presidente del Senado. Sus miembros serán los miembros de las Mesas del Congreso y del Senado. Bajo la denominación de *Mesa de las Cortes Generales* el Reglamento deberá atribuirles todas las competencias que le son propias, además de tener en cuenta el acervo de los actos y acuerdos derivados de su práctica.

#### **DECIMOCTAVA.**

El Reglamento de las sesiones conjuntas es el instrumento que ha de buscar el equilibrio político del concepto de *representación*. Es importante el déficit de representación que tiene el Senado por la falta de competencias, que se podrían ver compensadas mediante una mayor participación, a través de Comisiones Mixta de carácter no decisorio, en las competencias propias del Congreso.

Es decir, ambas Cámaras tienen un origen indudablemente democrático. El Congreso por elección directa de los ciudadanos. El Senado por elección directa de los ciudadanos y por elección de segundo grado de los Parlamentos autonómicos. Por lo tanto, el Reglamento de las Cortes Generales, sólo recogiendo la experiencia constitucional común a las Cámaras de todos estos años, se convertiría en útil instrumento legitimador del

ejercicio de la representación. Cuestiones que afectan directamente a la estructura del Estado, como el hecho diferencial, los problemas territoriales o el independentismo más radical, podrían encontrar un mayor punto de debate político en el seno de las Cámaras.

En definitiva, las diferentes mayorías políticas que han conformado las Cámaras en todos estos años de vigencia de la Constitución no han tenido voluntad política de que se aprobara el Reglamento de las Cortes Generales. Una afirmación evidente porque en estos casi cuarenta años de vigencia de la Constitución distintas fuerzas políticas han contado con mayorías parlamentarias suficientes como para aprobar esta norma. Puede que los consensos en torno a las sesiones conjuntas, incluso las de carácter solemne, o las decisiones de gobierno que afectan a las Cortes como órgano, sean cada vez menos pacíficas por la heterogénea composición de las Cámaras. Qué mejor momento, el actual, para que se alcanzara un consenso no partidista para la aprobación de este Reglamento de las Cortes sobre la base del concepto *representativo*, sin temor a una interpretación del Tribunal Constitucional sobre su alcance normativo.



Universidad  
Rey Juan Carlos

El Reglamento de las Cortes Generales  
Diego María Moreno Hurtado

---

## **BIBLIOGRAFÍA**



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACOSTA RAMÍREZ, F.: “La problemática de la estructura del legislativo en el pensamiento de Alcalá-Zamora”, obra colectiva, en *V Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y sus contemporáneos*, Patronato Niceto Alcalá-Zamora, Priego de Córdoba, 2000.

AJA, E.: “Jordi Solé Tura: Democracia y Constitución”, en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2 volúmenes, Madrid, 2008.

ALÁEZ CORRAL, B.: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

ALBA NAVARRO, M.: “Sinopsis del artículo 72 de la Constitución”, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *Derecho Parlamentario*, Bosch, Barcelona, 2000.

ALONSO MAS, M<sup>a</sup>. J.: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”, en la obra colectiva *Parlamento y Justicia Constitucional*, coordinada por PAU I VALL, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento, Aranzadi, Pamplona, 1997.

ÁLVAREZ CONDE, E. y VERA SANTOS, J. M. (dir.): *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, 2 volúmenes, obra colectiva, La Ley y Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2008.

ÁLVAREZ CONDE, E.: “Constitución y realidad constitucional”, en la obra colectiva *Impresiones sobre la Constitución*, dirigida por SABINO FERNÁNDEZ CAMPOS, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004.

- *Curso de Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2008.

ÁLVAREZ DE MIRANDA, P.: “El verbo abdicar”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, nº 47, octubre 2014.

ÁLVAREZ MORALES, A.: *Sistemas de partidos y comportamiento político en Extremadura: 1977-1987*, Editora Regional de Extremadura, Badajoz, 1994.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS M<sup>a</sup> F.: *La Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Textos y comentarios*, Dykinson, 1996.

ÁLVAREZ-OSORIO FERNÁNDEZ, C.: “Las Comisiones de investigación: ¿actos de control o instrumentos de información parlamentaria?”, obra colectiva, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario*, coordinada por PENDÁS GARCÍA, B., Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

AMORTH, A.: “Sulla natura del Parlamento in seduta comune”, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960.

ARAGÓN REYES, M.: “Las fuentes del Derecho parlamentario. Ponencia general”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por DA SILVA OCHA, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996.

- *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

ARANDA ÁLVAREZ, E.: “El procedimiento en las Comisiones de investigación”, obra colectiva VV.AA., en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario*, coordinada por PENDÁS GARCÍA, B., Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, M.: “Sinopsis al artículo 74 de la Constitución”, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

ARCE JANARIZ, A.: “Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias”, en *Las Comisiones Parlamentarias*, obra colectiva coordinada por DA SILVA OCHOZ, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuestas parlamentarias en el ordenamiento jurídico español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987.

ARNALDO ALCUBILLA, E., DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. y SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: *Iniciativa legislativa popular*, La Ley, Madrid, 2013.

ARNALDO ALCUBILLA, E.: “La defensa del bicameralismo en la obra de Alcalá-Zamora”, obra colectiva, *IV Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba, 1998.

- “Nuestro futuro constitucional”, en la obra colectiva *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, dirigida por SABINO FERNÁNDEZ CAMPOS, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004.
- “Comentarios al artículo 201 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M.<sup>a</sup> R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012
- Voz, “El Reglamento de las Cortes Generales”, VV. AA., *Enciclopedia Jurídica* (coord.), La Ley, Madrid, 2008.
- *El Imparcial*, Opinión, 12 de febrero de 2016.

ARTOLA GALLEGO, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

- “Presentación de la colección las Constituciones españolas (dir.)”, Tomo I, *La Constitución de Bayona (1808)*, FERNÁNDEZ SARASOLA, I., Iustel, Madrid, 2007.

ARTOLA GALLEGO, M. y FLAQUER MONTEQUI, R.: *La Constitución de 1812*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Madrid, 2008, Tomo II.

BALLADORE PALLIERI, G.: *Diritto costituzionale*, Guiuffé, Milano, 1976.

BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Técnos, Madrid, 1987.

- *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

BLANCO-MORALES LIMONES, P. (dir): *El Derecho de Extremadura*, obra colectiva, Asamblea de Extremadura, 2005.

BOCCACCINI, P.: *Sistema Político e Regolamento Parlamentari*, Giuffré, Milano, 1980.

BOYRA AMPOSTA, H.: “Comentarios al artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

BURDIEL, I.: *Isabel II*, Taurus, Madrid, 2010.

BUENO Y VICENTE, J. M.: *El control de las Cortes Generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del Derecho europeo: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea de 1986 a 2003*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2005, accesible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=17187>.

CABO MARTÍN, C. de: *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003.

CANDO SOMOANO, M<sup>a</sup>. J.: *El Rey como “símbolo de unidad y permanencia del Estado” en la Constitución española de 1978*, Congreso de los Diputados, 2004.

CANO BUESO, J.: “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 40, julio-agosto, 1984.

CANOSA USERA, R.: *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

CARBAJAL IRANZO, I.: “Comentarios al artículo 39 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

CARRE DE MALBERG, R.: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CARRERAS SERRA, F. de: “Tres notas sobre la Monarquía parlamentaria”, en la obra colectiva dirigida por ARAGÓN REYES, M., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, 2002.

CARRETERO PÉREZ, A.: “La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras”, obra colectiva, *Las Cortes Generales*, Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, Vol. II.



CASADO TRIGO, M.: *Análisis histórico-jurídico de la normativa de ceremonial y protocolo en las Cortes Generales españolas*, tesis doctoral, Universidad de Educación a Distancia (UNED), 2015.

CASANOVA AGUILAR, I: *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, colección Las Constituciones españolas dirigida por ARTOLA, M., Iustel, Tomo VI, Madrid, 2008.

CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho Civil español*, Tomo. I-2, 1978.

CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>., ARNALDO ALCUBILLA, E. y ROMÁN GARCÍA, F.: *Temas de Derecho Constitucional*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000.

CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>.: “Introducción general al Reglamento parlamentario en España”, obra colectiva, *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.

- *El Congreso de los Diputados, su significado actual*, Aranzadi, 1999.

COLMEIRO, M: *De la Constitución y del Gobierno de los reinos de León y Castilla*, librería de Ángel Calleja, Madrid, 1855.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “La organización y funcionamiento de las sesiones conjuntas de las Cámaras para el ejercicio de las competencias no legislativas de las Cortes Generales en relación con la Corona”, en obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

- “Sesiones conjuntas de las Cámaras y comisiones mixtas de conciliación: artículo 74 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.
- “Sinopsis al artículo 1 de la Constitución”, web del Congreso de los Diputados, junio 2005, disponible en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

DI CIOLO, V.: *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1994, 3<sup>o</sup> Ed.

DÍAZ REVORIO, F. J.: “Los retos de la Monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencia legitimadora constitucional”, en *Parlamento y Constitución*, Anuario, 2014, núm. 16.

DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>.: “La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias”, en *Cuadernos Sudia Albornotiana*, Zaragoza, 1985.

DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>. y ELVIRA PERALES, A.: *La Constitución de 1978*, colección “Las Constituciones Españolas” dirigida por ARTOLA, M., Iustel, Tomo IX, Madrid, 2008.

DUGUIT, L.: *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1921-1925.

DUVERGER, M: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

ELÍAS MÉNDEZ, C.: “*El modelo constitucional austriaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea*”, disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/03CristinaElias.htm>.

ESPÍN TEMPLADO, E. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Constitución española. 20 años de bibliografía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.

EXPÓSITO E.: “La previsión constitucional de la abdicación del Rey en el ordenamiento español”, en *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 11 de febrero de 2013.

ESTEBAN ALONSO, J. de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.J.: *Curso de Derecho Constitucional español, tomo III*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1996.

ESTEBAN ALONSO, J. de y LÓPEZ GUERRA, L.: *El Régimen Constitucional español*, Editorial Labor, Barcelona 1982.

- *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, Madrid, 1979.

ESTEBAN ALONSO, J. de: *Las Constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

- *Tratado de Derecho Constitucional I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2º edición, 2001.

ESTEBAN, J. de, GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. y SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *Tratado de Derecho Constitucional II*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2004.

FANLO LORAS, A.: “Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal Constitucional”, en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, Vol. II.

FERNÁNDEZ CAMPOS, S. (dir.): *Impresiones sobre la Constitución de 1978*”, obra colectiva, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J.: “Relaciones entre el Poder Judicial y las Cortes Generales”, en la obra colectiva *El Poder Judicial*, IEF, Madrid, 1983, vol. II.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PÉREZ DE ARMIÑAN, A.: *La Monarquía y la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1987.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: “Comentarios al artículo 59 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ-MIRANDA, J.: *El guionista de la transición*, Plaza y Janes editores, Madrid, 2015.

FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, P. Y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza y Janés, Barcelona, 1995.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *La Constitución de Bayona (1808)*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Tomo I, Madrid, 2007.

FRAGA IRIBARNE, M.: *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

FRAILE CLIVILLÉS, M.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Calpe, Madrid, 1975.

GALINDO ELOLA-OLASO, F.: “Comentarios al artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M.<sup>a</sup> R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1979.

GARCÍA PECHUÁN, M.: “Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias. Un apunte dogmático-histórico sobre la noción de autonomía en el ámbito del Derecho de autoorganización de los órganos constitucionales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, nº 58, enero-abril 2000.

GARCÍA PELAYO, M.: “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Volumen 1, núm. 1, enero-abril, 1981.

- *Derecho Constitucional comparado*, Alianza editorial, Madrid, 1984.

GARCÍA SORIANO, M<sup>a</sup>. V.: “El Presidente del Congreso de los Diputados, refrendante”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: “Comentarios al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones conjuntas”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

- “La Presidencia de las Cámaras: naturaleza, estructura y funciones (comentario al artículo 72.2 y 3 de la Constitución)” en *II Jornadas de la Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986.
- “El Senado en el sistema constitucional español”, en *Revista de las Cortes Generales*”, núm. 2, 1984.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal. Comentarios al artículo 72.1 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

- “El Pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 64, 2005.
- “El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, enero-agosto 2008.
- “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 34-35, 2008.
- *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

GARRIDO FALLA, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, obra colectiva, Cívitas, Madrid, 1985.

GARRORENA MORALES, A.: “Reglamento parlamentario”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Cívitas, Madrid, 1995, Vol. IV, 1995.

GÓMEZ LUGO, Y.: *Los procedimientos legislativos en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Colección Monografías, Madrid, 2008.

GÓMEZ MONTORO, A.: *Los conflictos entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: “La abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión responsable de un Jefe de Estado”, en *Diario La Ley*, nº 8345, Sección Tribuna, de 2 de julio de 2014.

GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1983.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: “Juramento y lealtad a la Constitución”, UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 60, 2004.

- *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931)*, Editorial universitaria Ramón Areces y Servicio Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006.
- “El refrendo de los actos del Rey. Evolución histórica”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

GONZALEZ NAVARRO, F.: *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1977.

GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. y ARNALDO ALCUBILLA, E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, obra colectiva, dos volúmenes, La Ley-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Entre güelfos y gibelinos. Crónica de un tiempo convulsionado*, Trotta, Madrid, 2007.

- *La España constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- Prólogo a la obra de VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otros proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, 2008.
- “A propósito del vigésimo quinto aniversario de la Constitución”, en la obra colectiva *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, dirigida por SABINO FERNÁNDEZ CAMPOS, Universidad Rey Juan Carlos y Fundación ICO, Madrid, 2004.
- “Las costumbres y prácticas parlamentarias”, en la obra colectiva *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

GONZALO, M.: *Cortes Constituyentes (1977-1978): debates Políticos*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.

GUDE FERNÁNDEZ, A.: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Universidad de Compostela, 2000.

HERNÁNDEZ GIL, A.: *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982.

- *La Constitución y su entorno*, obras completas, Tomo 7, Espasa Calpe, Madrid, 1988.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “El juramento regio: reflexiones en torno al artículo 61.1 de la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 50, 2001.

- “Corona antigua y príncipe nuevo”, en *Memoria de la Transición*, obra colectiva coordinada por S. JULIÁ, J. PRADERA y J. PRIETO, Taurus, Madrid, 1996.

JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*, traducción de la 2ª edición alemana, prólogo por Fernando de los Ríos, Ediciones Albatros, Buenos Aires, 1954.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-Ley”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 15, pág. 51.

- “Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980.

JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA, M.: *La ilusión política*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

- “El Rey y el Gobierno en Bélgica y Holanda”, en la obra colectiva *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero*, Gráficas Cascarilla, Madrid, 1972.

JUAN CARLOS I, Rey de España: *Juan Carlos I: discursos 1975-1995*, edición dirigida por M. GONZALO, Vol. 1 y 2, Vol. 3 discursos 1996-2000, Vol. 4 discursos 2001-2005, Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados y del Senado, Madrid, 1996-2009.

JULIÁ, S.: *La Constitución de 1931*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Tomo VIII, Madrid, 2009.

LAVILLA ALSINA, L.: *El Parlamento a debate*, obra colectiva, Ed. Trotta, Madrid, 1997.

LEFEBVRE, C.: “*Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875*”, París, 1882.

LINDE PANIAGUA, E.: “Comentarios al artículo 66 de la Constitución española”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998, pág. 101.

LOEWENSTEIN, K.: *Teoría Constitucional*, 2º ed., Ariel, Madrid, 1976.

LOMBARDI, G.: *Giuramento, Novissimo Digesto Italiano*, Turín, 1975.

LONGI, V.: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Editorial Giuffrè, Milano, 1978.

LÓPEZ GARRIDO, D.: “Una reforma constitucional para España”, en *El Cronistas del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33.

LÓPEZ GUERRA, L. y AGUIAR DE LUQUE, L.: *Las Constituciones de Iberoamérica*, Volúmenes I y II, Centro de Estudios Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2009.

LÓPEZ GUERRA, L.: “Artículo 61, Juramento”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

- “El control del Derecho Parlamentario”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por SILVA OCHA, J.C. da, Vitoria-Gasteiz, 1996.

LUCAS VERDÚ, P.: “La singularidad del proceso constituyente español”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº. 1, 1978.

MANZELLA, A.: “*Il Parlamento*”, Il Mulino, Bologna, 1991.

- “Las Cortes en el sistema constitucional español”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dir. por PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 2º Ed., Cívitas, Madrid, 1981.

MARCHI, T.: *Sul concetto di legge formale*, 1991.

MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de Derecho*, Corts Valencianes, 2000.

MARCUELLO BENEDICTO, J. I.: *La Constitución de 1845*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA, M., Madrid, Iustel, Tomo IV, Madrid, 2010.

- *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- “Gobierno y parlamentarización en el proceso político de la monarquía constitucional de Isabel II”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 130, octubre-diciembre, 2005.

MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: reserva legal y Administración parlamentaria”, en la obra colectiva, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Volumen II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

- “Dos sentencias de interés para el concepto de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril 1998.



MARTÍNEZ SHAW, C.: “La abdicación de Felipe V”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, nº 47, octubre 2014.

MATEOS Y DE CABO, O.: “La Asamblea Nacional y la reunión conjunta de las Cámaras”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, dir. por GONZÁLEZ TREVIJANO, P. y ARNALDO ALCUBILLA, E., La Ley-Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

MATÍA PORTILLA, E.: “El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho”, en el *Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts de Valencia, núm. 22, 2009.

- “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario”, en el *Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts de Valencia, nº 7, 1999.

MENÉNDEZ REXACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1979.

MOLAS, I. y PITARCH, I.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.

MOLLINEDO CHOCANO, J. J.: “El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)”, en la obra colectiva *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, coordinadas por PAU I VALL, Aranzadi, Pamplona, 1997.

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M.: “Comentarios a la Disposición Final Cuarta del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M.<sup>a</sup> R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

- Voz, “Cortes Generales”, en la obra colectiva *Enciclopedia Jurídica*, coordinada por ARNALDO ALCUBILLA, E., La Ley, Madrid, 2008.

MOROFF, F.: *Trattato di Diritto e Procedura parlamentare*, Bardi, Roma, 1948.

MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Cedam, Padora, 1975, Tomo I.

NAVAS CASTILLO, A. y NAVAS CASTILLO, F.: “Naturaleza jurídica y control de los actos parlamentarios en relación con la Corona”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

PALADIN, L.: *Le fonti del diritto italiano*, ed. Il Mulino, 2000.

PASTOR PARRES, A.: *El bicameralismo y su justificación. El Senado en la Constitución de 1869*, Dykinson, 2004.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

- *El Parlamento a debate*, obra colectiva coordinada por LAVILLA ALSINA, Ed. Trotta, Madrid, 1997.

PENDÁS GARCÍA, B.: *J. Bentham. Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988.

PEÑA RODRÍGUEZ, L. de la: “Comentarios al artículo 31 del Reglamento del Congreso”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

- “El Tribunal de Recursos contractuales de las Cortes Generales”, en *DA. Revista Documentación Administrativa*, núm. 288, septiembre-diciembre 2010.

PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: “La sucesión a la Corona, comentarios al artículo 57.3 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

PÉREZ LEDESMA, M.: *La Constitución de 1869*, en la colección “Las Constituciones Españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M, Iustel, Tomo V, Madrid, 2010.

PÉREZ ROYO, J.: *La reforma de la Constitución*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

- *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

PÉREZ SERRANO, N.: “La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios”, en la *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932.

- *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1976.

PÉREZ VERA, E. y RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J.: “Atribuciones internacionales del Rey, comentarios al artículo 63 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, J. M.: “*Notas sobre las dimensiones históricas del Senado en España*”, en la obra colectiva *Tribuna sobre la reforma del Senado*, dirigida por HERRERO DE MIÑÓN, M., Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996.

- “Sobre Constituciones y revoluciones burguesas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983.

PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1984.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, en *Revista de Derecho Público*, 1981, núm. 9.

- “De las Cortes Generales: comentario introductorio al capítulo I del Título III de la Constitución española”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.
- “La proclamación del Rey ante las Cortes. El juramento del Rey y del Príncipe Heredero”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

PÉREZ-UGENA Y COROMINA, M<sup>a</sup>.: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

PERGOLESI, F.: “I nuovi regolamenti parlamentari”, en *Studio in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, Vol. 2.

PINO CARAZO, A del: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de Jurisprudencia constitucional”, en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, 2000.

PITARCH, I.: “Las resoluciones normativas”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por SILVA OCHA, J.C. da, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996.

PIZZORUSSO, A.: “*En torno a algunas particularidades de la Constitución española de 1978: observaciones comparadas*”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 1, sep-dic., 1988.

- “La justicia constitucional en Italia”, en UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, 2º semestre, 1999.

- “La justicia constitucional italiana, entre modelo difuso y modelo concreto”, en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, Junta General de Principado de Asturias, 2006, núm. 4.

PONS Y UMBERT, A.: *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones Españolas*, Congreso de los Diputados, Textos Parlamentarios Clásicos, Madrid, 1992.

PRESTON, P.: “La crisis del franquismo”, *Historia 16, Extra XXV, De la dictadura a la democracia*.

PRO RUIZ, J.: *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, colección “Las Constituciones españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Tomo III, Madrid, 2010.

PULIDO QUECEDO, M.: *Constitución española*, El Derecho, Madrid, 2012

PUNSET, R.: “El Pleno de las Cámaras”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, III, Cívitas, Madrid, 1995, págs. 4906-4907.

- “La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español”, en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coordinada por DA SILVA OCHA, Vitoria, 1996.
- *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- “Los Reglamentos de las Cortes Generales”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 87, 1982.

RAINER ARNOLD: “Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán”, VV. AA., *El Reglamento Parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: “Estudios sobre la Constitución española de 1978”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 1979.

RECODER DE CASSO, E.: “Comentarios al artículo 74.1 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Comentarios a la Constitución*, coordinada por GARRIDO FALLA, F., Cívitas, Madrid, 1985.

REQUEJO PAGÉS, J. L.: “Comentarios al artículo 167 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., Wolters Kluwer, 2008.

REVIRIEGO PICÓN, F. y NÚÑEZ MARTÍNEZ, M<sup>a</sup>.: “Repertorio bibliográfico sobre el Senado”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 17, 2006.

RIDAO MARTÍN, J.: “Abdicación y monarquía parlamentaria en la España del Siglo XXI” en *Derecho y Cambio Social*, Madrid, 1 de julio de 2014.

RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup>. R.: “Las Cortes Generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004 (volumen dedicado al XXV aniversario de la Constitución española).

- (Coord.) “Comentarios a la Disposición Final Tercera del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

RODRÍGUEZ MAGDALENO, R. I.: *La participación de las Cortes Generales en la Acción Exterior del Estado (1979-2011)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2015.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996.

ROLLA, G.: “La reforma de los reglamentos parlamentarios y la evolución en la forma de gobierno en Italia”, en la obra colectiva *El Reglamento Parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.

ROMÁN MARUGÁN, P.: “El modelo parlamentario en España”, en la obra colectiva, *Sistema Político español*, 2<sup>o</sup> edición, Mcgraw-hill, 2002.

ROMANO, S.: “*Principi di Diritto costituzionale generale*”, Griuffré, Milano.

RUBIO LLORENTE, F.: “De la reforma constitucional”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, 1998.

- “Rango de la ley, fuerza de ley, valor de ley (sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución), en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, enero-diciembre, 1983.
- *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

- “La Corona”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

SÁINZ DE VARANDA, R.: *Colección de Leyes Fundamentales*, Acribia editorial, Zaragoza, 1957.

SÁINZ MORENO, F.: “Comentarios al artículo 72 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., Wolters Kluwer, 2008.

- *Constitución española: trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.

SÁIZ ARNAIZ, A.: “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001

SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Curso de Derecho Constitucional comparado*”, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1980.

- *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, 4ª. Ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

SÁNCHEZ BARRIOS, M.<sup>a</sup> I.: “La Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial”, en *Revista Derecho y Opinión*, núm. 5, 1997.

SÁNCHEZ DE DIOS, M.: “Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado”, en la obra colectiva *Sistema Político Español*, coordinada por ROMÁN MARUGÁN, P., McGraw-Hill, Madrid, 2011.

SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Funciones y órganos del Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

- “Matrimonios Regios”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: “La reforma constitucional en Francia”, UNED, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1º semestre de 1998.

- “El Consejo de Estado y la reforma constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 71-72, enero-agosto 2008.
- *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Ed. Minim, Valencia, 2004.

SANJURJO RIVO, V. A.: *Descentralización territorial y bicameralismo: un estudio comparado de las experiencias constituyentes española e italiana*”, tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2013, accesible en <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/9371>

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.

- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
- “Inhabilitación, Regencia y Tutela del Rey”, obra colectiva, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013.

- El Parlamento en la encrucijada, Eudema, Madrid, 1989.

SCHMITT, C.: *Legalidad y Legitimidad*, Aguilar, Madrid, 1971.

SENÉN HERNÁNDEZ, M.: “Comentarios al artículo 64 del Reglamento del Congreso del Senado”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

SERRANO ALBERCA, J. M.: “La abdicación y sus derivas jurídicas”, en diario *El Mundo*, 4 de junio de 2014.

- En Presentación del núm. 2 de la *Revista de las Cortes Generales*, 1984.

SERRANO ALBERCA, J. M. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: *Comentarios a la Constitución española*, dir. GARRIDO FALLA, F., Cívitas, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2001.

SERRERA CONTRERAS, P. L.: “En torno a la abdicación del rey Juan Carlos: una laguna constitucional”, en *Diario La Ley*, núm. 8391, 3 de octubre de 2014.

SIEIRA MUCIENTES, S.: “Comentarios al artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, en la obra colectiva *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coordinada por RIPOLLÉS SERRANO M<sup>a</sup>. R., Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

SILVA OCHOA, J.C. da: “Comentarios al artículo 74 de la Constitución”, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., Wolters Kluwer, 2008.

SOLÉ TURA J. y AJA. E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Ediciones Siglo XXI, Madrid, 1983.

STAMMEN, T.: *Sistemas políticos actuales*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1969.

TAJADURA TEJADA, J.: “Constitución, Monarquía y Democracia”, obra colectiva, en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

- *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- “Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 10 (1979).

TORRES DEL MORAL, A.: *El Príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

- “Concepción pansimbolista de la Monarquía parlamentaria”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004.

TORRES MURO, I.: “Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

TOSI, S.: “*Diritto parlamentare*”, Ed. Giuffrè, Milano, 1974.

TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, obra colectiva, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XIX y la España del siglo XX*, Editorial Laia, Barcelona, 1974.

UNGER, M.: “*Sesenta años de la Ley Fundamental Alemana: de un provisorio con una larga vida*”. Estudios constitucionales, v.7, n.2, Santiago, 2009, versión on-line, disponible en [www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art12.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art12.pdf)

VARELA DÍAZ, S.: “La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional comparado”, en FERNÁNDEZ, T.R., *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED. Madrid, 1978.



VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La Constitución de 1876*, colección “Las Constituciones Españolas” dirigida por ARTOLA GALLEGO, M., Iustel, Tomo VII, Madrid, 2009.

- “La Constitución española de 1837. Una Constitución transaccional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983.

VEGA GARCÍA, P. de: “La reforma constitucional”, en VV AA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

- *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988.

VERA SANTOS, J. M.: *La reforma constitucional*, La Ley, Madrid, 2007.

- *Las Constituciones de España. Constituciones y otros proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Madrid, 2008.
- *Las Constituciones de Francia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- *El Senado en sus textos (Clasificación jurídica y aproximación en sus textos a la composición y a la presencia de notables en el Senado)*, Universidad Rey Juan Carlos y Dykinson, Madrid, 2000.

VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional comparado*, Espasa, Madrid, 1985.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *La inconstitucionalidad por omisión*”, MacGraw-Hill, Madrid, 1997.

VIRGA, P.: “*Diritto costituzionale*”, Giuffré, 1979, 9º Ed.

- “Le commissioni miste”, en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1953.

VÍRGALA FORTUNA, E.: “El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 82, enero-abril, 2008.