

Artículo 57

Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además:

1. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

a. Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.

b. Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

2. En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución.

POR ANA AIZPURU SEGURA

ACTUALIZADO POR LUIS MANUEL MIRANDA LÓPEZ

Concordancias:

Arts. 73, 78, 86 y 116 de la CE.

Arts. 61, 151 y 162 a 165 del RCD.

I. ANTECEDENTES

— Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813 (Decreto de las Cortes).

Art. 11. La Diputación permanente tendrá dadas todas las providencias necesarias para que la primera junta preparatoria se verifique el día señalado por la Constitución.

Art. 186. El orden y gobierno interior del edificio de las Cortes estará a cargo de la Diputación permanente. Las oficinas y subalternos estarán a las órdenes de la Diputación; pero no podrá ésta deponer a los Oficiales de la Secretaría, y al Inspector ni a los porteros, y sí sólo suspenderlos con justa causa, dando después parte a las Cortes cuando vuelvan a reunirse para la correspondiente providencia. También se la darán de cualquiera obra o reparo que urgentemente haya sido necesario hacer en el edificio de las Cortes.

Art. 195. Para asegurar la Diputación permanente de si ha llegado o no el caso de convocar a Cortes extraordinarias por la razón de la inhabilidad del Rey para el gobierno por causa física o moral, oirá el dictamen de una junta de médicos [...] y después resolverá si ha de hacer la convocación de Cortes extraordinarias con arreglo al artículo 162 de la Constitución, para que éstas declaren lo que se previene en el artículo 187 de la misma.

Art. 199. La Diputación permanente se ocupará en meditar y extender aquellos informes que sobre cualesquiera materias le hubiesen sido encargados por las Cortes, a fin de presentarlos a éstas en el estado de resolución al comenzar las sesiones.

Art. 200. Recibirá la Diputación permanente todas las memorias y proyectos que se le remitan, y los examinará para presentarlos a las Cortes con el orden y método que lo hacen las Comisiones, si le pareciere que merecen su consideración.

— Reglamento del Gobierno Interior de Cortes y su Edificio de 29 de junio de 1821.

Art. 220. El orden y gobierno interior del edificio de las Cortes estará a cargo de la Diputación permanente. Las oficinas y subalternos estarán a las órdenes de la Diputación permanente; pero no podrá deponer a ninguno de los dependientes, y sí sólo suspenderlos con justa causa dando después parte a las Cortes para la correspondiente providencia. A las mismas dará también cuenta de cualquiera obra o reparo que con urgencia haya sido necesario hacer en el edificio de las Cortes.

Art. 222. La Diputación permanente cumplimentará a S. M. en los días en que lo harían las Cortes si estuvieren reunidas, haciéndosele los mismos honores que a las Diputaciones de aquéllas.

Art. 223. La última sesión de Cortes, tanto pública como secreta, que ya no pueden ser aprobadas por las mismas, lo serán por la Diputación permanente, la que dispondrá su impresión para que se una a las anteriores.

Art. 226. Si durante su permanencia ocurriese formación de causa contra algún Diputado, remitirá la misma el negocio al Tribunal de Cortes para que proceda a su formación.

Art. 227. Si algún Diputado de las provincias de Ultramar que se hallase en Europa pidiese auxilio para venir a Madrid, la Diputación permanente dispondrá librarle la cantidad que juzgue conveniente, en calidad de reintegro, de la cuota con que su provincia debe contribuir a su viático y dietas.

Art. 228. La Diputación recibirá todas las quejas de infracción de la Constitución que se le dirijan; y formando por medio de la Secretaría extractos clasificados de ellas, lo reservará para dar cuenta a las Cortes.

Art. 229. En los casos señalados por la Constitución convocará Cortes extraordinarias por medio de una circular firmada de todos sus individuos que exprese el objeto de la convocatoria, y la pasará al Gobierno para que el Secretario de la gobernación la dirija a los Diputados, por medio de los Jefes políticos de las provincias en que residan, a cuyo fin todos los Diputados deberán haber dejado en la Secretaría nota de su residencia; se insertará también este aviso en la Gaceta del Gobierno. Cuando el Reino fuere gobernado por Regencia pertenecerá a ésta pedir a la Diputación permanente la convocatoria a Cortes extraordinarias, por los motivos contenidos en el párrafo 3.º del Art. 162 de la Constitución.

Art. 230. Cuando se hubieren de reunir Cortes extraordinarias con arreglo a lo dicho en el artículo anterior, celebrarán su primera Junta preparatoria en el día que la Diputación permanente hubiese señalado la convocatoria.

Art. 235. Cuando el Rey estuviere enfermo se dará parte diario a la Diputación permanente por el Secretario de Gracia y Justicia del estado en que se halla la salud del S.M.

Art. 236. Si la enfermedad se agravara de modo que aparezca riesgo de muerte, se le dará de ello aviso por el mismo Secretario, y los individuos de la Diputación permanente asistirán alternando todos los días y en cada hora a la antecámara de S.M hasta que salga de peligro o se verifique su fallecimiento. Si el Rey estuviere ausente se proveerá por la Diputación lo conveniente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 173.

Art. 237. Cuando falleciere entrarán en su cámara los dos Diputados; y cerciorados de su fallecimiento, se extenderá de él, acto continuo, un testimonio por el Secretario de Gracia y Justicia, que firmarán los dos Diputados, y refrendará y legalizará el referido Secretario del Despacho por duplicado, sirviendo un ejemplar para que se lea en la Diputación permanente y custodiándole en el Archivo, dé cuenta de él en las próximas Cortes.

Art. 239. Para asegurarse la Diputación permanente de si ha llegado o no el caso de convocar a Cortes extraordinarias por la razón de la inhabilidad del Rey para el gobierno por causa física o moral, oirán el dictamen de una junta de médicos de cámara, y de los demás facultativos que estime conveniente; y si la causa fuese moral, oirá asimismo el dictamen del Consejo de Estado, y después resolverá si ha de hacer la convocación de Cortes Extraordinarias con arreglo al artículo 162 de la Constitución, para que éstas declaren lo que se previene en el Art. 187 de la misma.

Art. 240. La Diputación permanente nombrará dos de sus individuos para que asistan a la presentación que se hace en el palacio de S.M. de los hijos e hijas del Rey, Príncipe de Asturias o Infantes inmediatamente después de su nacimiento. Asistirán también al bautizo de los mismos, y firmarán al pie de la partida, que refrendará y legalizará por duplicado el Secretario de Gracia y Justicia. Este pasará un ejemplar a la Diputación permanente, y se custodiará en el archivo para dar cuenta de él en las próximas Cortes.

Art. 241. La Diputación permanente recibirá a los Diputados según se le vayan presentando, y sentará en un libro destinado a este efecto su nombre y el de la provincia que los ha elegido.

Art. 243. La Diputación permanente se ocupará en meditar y extender aquellos informes que sobre cualquier materia le hubieren sido encargados por las Cortes, a fin de presentarlos a éstas en estado de resolución al comenzar las sesiones.

Art. 244. Recibirá la Diputación permanente todas las memorias y proyectos que se le remitan, y los examinará para presentarlos a las Cortes con el orden y método que lo hacen las Comisiones, si merecieren su consideración.

— Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934.

Art. 33. 1. Cuando la Diputación permanente reciba un suplicatorio contra un Diputado, ordenará que se acuse recibo en término de tercero día.

Art. 33. 3. La Diputación podrá asimismo acordar que se suspenda, hasta la expiración de las Cortes o del mandato parlamentario del interesado, cualquier procedimiento judicial que se siga contra un Diputado.

II. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Como se ha dicho en otra parte, la Diputación Permanente es el órgano de continuidad de las Cámaras, el que garantiza su funcionamiento en los períodos en los que no están reunidas y, en consecuencia, esa función de garantía no puede ser equiparada a que asuma la totalidad de las funciones del Parlamento, ni tan siquiera las que le son genuinas como la legislativa, presupuestaria y de control. Ahora bien, las funciones que asume implican una garantía institucional de colaboración entre los poderes del Estado, por lo que dispone de facultades propias en las que no necesita ninguna convalidación posterior por el Pleno de la Cámara, ya que no actúa por delegación sino con competencias propias.

A diferencia de la regulación contenida en otros textos fundamentales, las funciones que asume no están determinadas con excesiva amplitud ni en nuestra Constitución ni en el Reglamento del Congreso de los Diputados. A modo de ejemplo puede destacarse la Constitución portuguesa de 25 de abril de 1976 que goza de un alto nivel de concreción ya que le atribuye la función de asegurar la observancia de la Constitución y de las leyes y hacer el seguimiento de la actividad del Gobierno, ejercer los poderes de la Asamblea con relación al mandato de los diputados, promover la convocatoria de la Asamblea, preparar la apertura del período de sesiones, dar el consentimiento a la ausencia del presidente de la República del territorio nacional, y autorizar a este a declarar el estado de sitio o de emergencia, a declarar la guerra o a hacer la paz³⁵⁵. En el mismo sentido, los reglamentos de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas han recogido con mayor o menor precisión un catálogo de funciones más amplio.

Sin perjuicio de lo que más adelante se señalará, de una primera aproximación a la regulación que establecen la CE y el RCD pueden extraerse las siguientes conclusiones:

— Les corresponde ejercer la petición de convocar sesiones extraordinarias en los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones.

— Asumir, aunque solo la Diputación del Congreso de los Diputados, las facultades que correspondan a la Cámara en relación con la convalidación o no de decretos-leyes y la declaración de estados excepcionales en caso de que estas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato. En estas facultades se pone de relieve el papel predominante de la Diputación del Congreso de los Diputados, que asume el control de la actividad legislativa del Gobierno e interviene en la declaración de los estados excepcionales.

— Velar por los poderes de las Cámaras cuando estas no estén reunidas.

— Y, derivado de lo anterior, dar cuenta de los asuntos tratados cuando la Cámara se reúna de nuevo (véase comentario artículo 59).

La posición de la Diputación es diferente en los períodos *inter* períodos de sesiones y los períodos interlegislativos, ya que en los primeros simplemente debe velar por los poderes de la Cámara y consiguientemente tiene la posibilidad de convocar a la misma de forma extraordinaria (limitación que resulta lógica dado que durante esos períodos el Pleno y demás órganos funcionales de la Cámara siguen existiendo aunque no funcionan de manera ordinaria). No sucede así cuando las Cámaras están en períodos interlegislativos, ya que estas, sobre todo la del Congreso, ejercen las

³⁵⁵ Art. 179 Constitución portuguesa.

funciones que implican la necesaria interconexión con otros poderes del Estado, fundamentalmente el ejecutivo. De hecho, pueden suceder los siguientes escenarios entre el legislativo y el ejecutivo: a) si ha mediado disolución anticipada: entra en funcionamiento la Diputación Permanente el día de la disolución y el Gobierno ostentando plenos poderes hasta el día de las elecciones que entra en funciones; b) si la disolución se ha producido como consecuencia de la aplicación de la previsión del art. 99.5 CE (situación que ocurrió en la XI y XIII legislaturas): entra en funcionamiento la Diputación Permanente el día de la disolución y el Gobierno sigue estando en funciones; c) finalmente, si la Diputación Permanente entra en funcionamiento como consecuencia de la expiración del mandato, a la vez el Gobierno entra en funciones.

Sentadas estas ideas generales sobre las funciones de la Diputación, pasamos a analizar de forma más pormenorizada las mismas, lo que exige estudiar los distintos momentos de su actuación:

1. Períodos entre sesiones

1.1. *Convocatoria extraordinaria de las Cámaras*

Las Cámaras pueden reunirse en sesiones extraordinarias a petición, entre otros, de la Diputación Permanente (art. 73.2 CE). Es una competencia discrecional que ejercitan los grupos parlamentarios y un número suficiente de parlamentarios legitimados para ello, ya que son estos los que solicitan la convocatoria de la Diputación para que esta a su vez estudie la celebración de una sesión extraordinaria de un órgano funcional de la Cámara (Pleno, comisión, subcomisión, ponencia). Lo que implica que los grupos en la práctica tienen más poder que durante el período ordinario de sesiones si pretenden la discusión de un determinado tema, dado que la petición de convocatoria de la Diputación para la celebración de sesión extraordinaria lleva aparejado el debate sobre la conveniencia de celebrarla. De hecho, es un importante instrumento ya no solo para forzar la convocatoria de una sesión extraordinaria, sino también para adelantar un debate o posición futura. Tan es así que, si atendemos al tipo de solicitudes de convocatoria de sesiones extraordinarias —la mayor parte de ellas solicitando la convocatoria de una sesión extraordinaria del Pleno o de una comisión con el objeto de que comparezcan miembros del Gobierno— podemos concluir que se produce una suerte de control indirecto al Gobierno sin su presencia, teniendo que defender la posición de este aquellos diputados que sostienen al mismo.

Esta solicitud debe, sin embargo, ajustarse a las siguientes directrices formales:

— La convocatoria formal de estas sesiones le corresponde al presidente de la Cámara. El Reglamento del Senado, a diferencia del Reglamento del Congreso, especifica y añade que ha de hacerlo en los 10 días siguientes a la recepción de la petición (artículo 70.2). Por consiguiente, sin límite expreso de plazo máximo para cursar la convocatoria, debe ser, en todo caso, durante el lapso de tiempo entre períodos de sesiones, de lo contrario se vaciaría de contenido esta facultad.

— A la petición de convocatoria ha de acompañarle un orden del día determinado que no puede ser modificado, ya que este tipo de sesiones se convocan para un debate específico.

— Ni la Constitución ni el Reglamento establecen mayoría especial alguna para la adopción de los acuerdos, por lo que se aplicará la regla general de la mayoría simple de los integrantes del órgano de continuidad.

— No hay normas reglamentarias que delimiten los debates de la misma en relación con la posible convocatoria de sesiones extraordinarias, por lo que se aplica la regla general del artículo 74 del Reglamento del Congreso de un turno a favor y otro en contra de 10 minutos cada uno, pudiendo los demás grupos parlamentarios fijar su posición si no hubieran intervenido previamente (véase comentario artículo 74).

Hay que tener en cuenta la diferencia entre la solicitud de convocatoria de sesión plenaria o de comisión, que de ser tenida en cuenta implica el debate y votación de la iniciativa correspondiente en órgano donde se pretende que se sustancie, mientras que la petición de convocatoria de la Diputación para que acuerde la celebración de sesiones extraordinarias no implica la celebración hasta que la misma lo acuerde, de tal forma que la iniciativa puede retirarse hasta el momento anterior a su votación por el pleno de la Diputación.

Por otro lado, tampoco es inusual que la sesión de la Diputación Permanente tenga como objeto la aprobación de la inclusión en el orden del día de una sesión extraordinaria plenaria de preguntas orales dirigidas al Gobierno previamente presentadas, calificadas y admitidas a trámite, lo que, a la postre, sería una suerte de ratificación formal pero necesaria para dar cumplimiento a los trámites reglamentarios y constitucionales. Es más, incluso una Junta de Portavoces previa ha podido elaborar un orden del día completo de una sesión plenaria extraordinaria que se somete a la consideración de la Diputación Permanente. Si bien esta práctica no se ha repetido desde la XII legislatura.

1.2. Velar por los poderes de las Cámaras

Una segunda competencia durante los lapsos entre períodos de sesiones es la de «velar por los poderes de las Cámaras», cláusula muy amplia que ha dado lugar a muchas posiciones doctrinales, pero que básicamente implica que la Diputación asegure que puede ejercer dichos poderes si se requiere. Es decir, no implica ejercer los poderes sino garantizarlos, defenderlos. Los órganos competentes para fijar su orden del día deben apreciar si concurren los elementos necesarios para entender que la Diputación velará en sus funciones por los poderes de la Cámara. En cualquier caso, actualmente implica actuaciones esencialmente procedimentales como la posibilidad de convocar, como hemos visto, una sesión extraordinaria.

Aunque la Diputación Permanente celebró el 11 de julio de 1985, durante el lapso entre períodos de sesiones, una comparecencia del Gobierno por la vía del artículo 203, este precedente sin embargo no ha sido reiterado. Así en 1987 se solicita la comparecencia del presidente del Gobierno, que la Mesa deniega por considerarla al margen de sus competencias en dicho período entre sesiones.

2. Períodos interlegislaturas

2.1. Velar por los poderes de la Cámara

Les corresponde de nuevo velar por los poderes de las Cámaras, lo que se puede manifestar de diversas maneras, que pueden englobarse a su vez en dos bloques según la finalidad perseguida³⁵⁶.

³⁵⁶ Este esquema ha sido adoptado por E. GUILLÉN LÓPEZ, *La continuidad parlamentaria: las diputaciones permanentes*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 192-199.

I. Velar por los poderes de la Cámara como defensa de su posición constitucional; que implica desarrollar funciones tales como velar por la inviolabilidad de las Cámaras y de sus miembros; implica también poder plantear conflictos de competencias en nombre de las Cámaras frente al Gobierno o al CGPJ —como, de hecho, ocurrió como consecuencia del Acuerdo del Pleno de 6 de abril de 2016 en el que se aprobó la propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la nación referido al control del Gobierno en funciones, y tras las correspondientes comunicaciones entre los órganos constitucionales, la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 10 de mayo, acordó plantear el conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre—; y la posibilidad de conceder o denegar el suplicatorio, si bien la doctrina no es pacífica al respecto. Lavilla Rubira considera que «el retraso en la perseguibilidad de la conducta perseguida penalmente no es tan trascendente como para alargar hasta ese punto la competencia de la Diputación Permanente»³⁵⁷. Sin embargo, Guillén López entiende que dicha competencia supone mantener la inviolabilidad de la Cámara, «no como un privilegio sino como una garantía de su buen funcionamiento»³⁵⁸. Los precedentes parlamentarios señalan que en la II legislatura se procedió al traslado a la III Legislatura de dos suplicatorios que se encontraban en tramitación al finalizar aquella.

II. *Velar por los poderes de las Cámaras como garantía del equilibrio de poderes en nuestro sistema constitucional*; que supone básicamente ejercer las funciones que normalmente desarrolla la institución parlamentaria. Entre estas funciones se encuentran la de recibir el informe extraordinario del Defensor del Pueblo, de conformidad con el art. 32 LODEP; autorizar la declaración de guerra o la conclusión de paz; intervenir en la inhabilitación del rey para el ejercicio de su autoridad, ya que esta debe ser reconocida por las Cortes Generales; o acordar que el Consejo de Ministros pueda disolver los órganos de las corporaciones locales, siendo en este caso el Senado la cámara competente (artículo 61 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985), o incluso la aplicación del art. 155 CE también por parte del Senado. Así como, tras la aprobación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, las funciones de consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados para la ordenación de operaciones en el exterior o su ratificación posterior, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa. Situación que ocurrió en la sesión de 25 de marzo de 2008, en la que se incluyó en el orden del día de la Diputación Permanente el debate relativo a la ratificación por la Cámara prevista en el artículo 17.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional del acuerdo de despliegue de los efectivos necesarios para operar vehículos aéreos no tripulados, en la misión ISAF, en la que participan las Fuerzas Armadas españolas en Afganistán (VIII legislatura, DS, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 314, de 25/03/2008).

En otras palabras, se puede considerar que es una función esencialmente garantista, donde solo cabría actuar en supuestos de especial gravedad y urgencia, donde sea necesaria la salvaguardia misma del Estado.³⁵⁹

³⁵⁷ GUILLÉN LÓPEZ, E., *op. cit.*, p. 195.

³⁵⁸ Ídem.

³⁵⁹ Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que, como se ha expuesto, hay algunos autores que consideran a la Diputación Permanente como una suerte de órgano omnímodo en casos

No se debe olvidar que esta comprende la gestión de todos los asuntos internos de la Cámara, sustituyendo la Mesa de la Diputación a la de la Cámara (véase comentario artículo 56), así como, en general, trasladar a la nueva Cámara todas aquellas iniciativas que se le hayan remitido por terceros ajenos al Gobierno y al Parlamento sobre las que la misma carezca de competencias propias; tal sería el caso de las peticiones.

Sin embargo, la cuestión siempre más discutida es si la Diputación Permanente puede ejercer las funciones de control al Gobierno. Según lo señalado más arriba, parece claro que velar no implica ejercer los poderes de la Cámara, en consecuencia, esta no puede desarrollar las funciones de control sobre el Ejecutivo que de ordinario desarrolla, y además, a diferencia de lo que sucede en los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, en este momento de disolución no existen los órganos encargados de desarrollarlas (Pleno y comisiones).

Por ello, el criterio seguido en la práctica ha sido el de inadmitir las peticiones de comparecencia de miembros del Gobierno, sobre la base de que la misma carece de este tipo de competencias durante los períodos de disolución.

No obstante lo anterior, en la I legislatura, el 11 de octubre de 1982 se celebró la comparecencia del Gobierno a petición propia al amparo del artículo 203, en relación con los hechos que dieron lugar a la detención de tres jefes militares el día 2 de octubre de 1982, la denominada «Operación Galaxia». Este precedente de comparecencia a petición propia del Gobierno no se ha vuelto a producir. Sin embargo, se puede inferir que si el Gobierno solicita la comparecencia a petición propia durante el período entre legislaturas es, sin duda, porque considera que la gravedad de los acontecimientos lo merece, como ocurría en el supuesto *supra*.

Como reflexión final sobre este punto podemos considerar que el Gobierno no será sometido al control ordinario de la Cámara en el período entre legislaturas, no pudiendo, tampoco, ser ejercido por la nueva Cámara en la siguiente legislatura en tanto en cuanto está vedado el control de las actuaciones de un gobierno anterior por una cámara no relacionada con aquel.

2.2. *Convalidación o derogación de decretos-leyes y, en su caso, tramitación como proyecto de ley*

La Diputación asume las facultades que el artículo 86 de la Constitución atribuye al Congreso, pero únicamente ante la disolución de las Cámaras o la expiración de su mandato, habiéndola realizado, incluso, una vez celebradas las elecciones generales, pero —obviamente— antes de constituirse las nuevas Cámaras. Así por ejemplo, ocurrió en la Legislatura Constituyente y en las I, II, IV, V y IX legislaturas.

excepcionales, sustituyendo al Pleno de la Cámara. Sin embargo, otros consideran que la Diputación Permanente solo puede actuar conforme a los preceptos constitucionales y reglamentarios que determinan sus competencias. Y nada más. Así, podemos traer a colación la opinión de Cazorla Prieto que sostiene que, en el caso de que las Cortes Generales estuvieran disueltas y, en consecuencia, activas las Diputaciones Permanentes, el juramento de la princesa de Asturias no podría recibirse por las Diputaciones Permanentes. Véase CAZORLA PRIETO, L. M.^a, *El juramento de la Princesa doña Leonor de Borbón y Ortiz (aspectos constitucionales y parlamentarios)*, Discurso de apertura del curso 2020-2021 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, Madrid, 2021.

Las facultades a que hace referencia el artículo 86 de la Constitución vienen desarrolladas en el artículo 151 del Reglamento, al que procede remitirse, sin perjuicio de lo que a continuación se dirá. Su competencia se circunscribe a la convalidación o derogación del decreto-ley como condición necesaria para que este adquiriera validez, tramitándose por el procedimiento previsto para momentos de funcionamiento ordinario de la Cámara. Éste, sin embargo, no concreta si a la Diputación le corresponde únicamente la convalidación o rechazo del decreto-ley o si también tiene capacidad para tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Sin embargo, esta duda ha sido resuelta por el propio Reglamento del Congreso de los Diputados en el artículo 57.1 a), que alude a la asunción de todas las facultades que en relación con los decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución, y el art. 151 párrafo 5.º, que expresamente alude a la facultad de la misma de tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

Esta previsión ha dado lugar a una importante polémica doctrinal que se centra en la necesidad de que la Diputación Permanente mantenga los poderes de las Cámaras, realizando únicamente las tareas urgentes que se requieran para evitar la caducidad de la actuación gubernamental. La facultad de legislar, exclusiva de las Cortes Generales, prevista en el artículo 66 de la Constitución y no en el 86.3, impide reconocer facultades legislativas a la Diputación ya que sería reconocer la existencia de un nuevo órgano legislativo en el ordenamiento. En este sentido, Astarloa Huarte-Mendicoa mantiene la tesis de que armonizando las previsiones de la Constitución, del Reglamento de la Cámara Baja, del sistema general de producción normativa y de la lógica institucional, la Diputación Permanente del Congreso tiene la facultad de convalidar o derogar un decreto-ley, y, eventualmente, decidir su tramitación como proyecto de ley, pero no realizarla. Con lo que, la nueva Cámara, como ocurre en otros supuestos de vinculación por iniciativas de otros sujetos ajenos, queda vinculada con dicha decisión, sin perjuicio de que esta pueda en su caso desistir de la misma.

A pesar de las posiciones doctrinales, hemos de señalar que la realidad parlamentaria se ha impuesto. Durante todos los períodos entre legislaturas en los que fue necesaria la convocatoria de una sesión de la Diputación Permanente para la convalidación o derogación de un real decreto-ley, la Presidencia de la Cámara preguntaba, tras su convalidación, si se tramitaba como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Si bien esta fórmula ritualista era solicitada por diputados de la oposición, no se planteaba la posibilidad real de que llegase a ser efectiva.

Esta situación cambió en la XII legislatura cuando la Mesa de la Diputación Permanente solicitó informe a la Secretaría General con el fin de que se analizara la citada posibilidad, concluyendo que, de conformidad con las previsiones constitucionales y reglamentarias, sí sería posible su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Sin embargo, fue en la XIII legislatura cuando la citada previsión se hizo real y efectiva. Así, en la sesión de la Diputación Permanente de 22 de octubre de 2019, se aprobó la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook. La tramitación tuvo lugar en la sesión de la Diputación Permanente de 27 de noviembre de 2019 si bien es cierto que no se reguló un procedimiento *ad hoc* y, en todo caso, cabrían otras posibilidades, sí podemos señalar que su tramitación fue una suerte de procedimiento legislativo de

tramitación directa y en lectura única en la Diputación Permanente, de tal manera que se permitió la presentación de enmiendas a la totalidad de texto alternativo y al articulado y tras su votación, se procedió a una votación final de conjunto. Tras la aprobación del mismo por la Diputación Permanente del Congreso, fue remitido a la Diputación Permanente del Senado para que prosiguiese su tramitación si bien, como consecuencia de la inminente sesión constitutiva de la XIV legislatura, se acordó su caducidad³⁶⁰.

Sobre este punto cabe hacer la siguiente reflexión. Si bien el encaje constitucional y reglamentario está bien argumentado, no deja de ser peculiar la situación que devino en los hechos antes descritos. El Gobierno se encontraba en funciones en el momento en el que promulgó el real decreto-ley de referencia, en consecuencia, carecía de la iniciativa legislativa prevista en el art. 87 CE (art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). A su vez, en el momento en que la Diputación Permanente lo tramita como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, las Cámaras se encontraban disueltas y, en consecuencia, los titulares parlamentarios de la iniciativa legislativa no podían ejercerla. Por todo ello, es paradójico que la Diputación Permanente tramitara un proyecto de ley cuando el titular para la presentación de este carecía de competencia para ello. En todo caso, el acuerdo de que no se trasladara a la siguiente legislatura es adecuado pues, en aplicación del art. 207 del Reglamento, la Mesa de la Diputación Permanente procedería a la declaración de caducidad de aquellos proyectos de ley de los que estuviera conociendo.

2.3. Intervención en los estados excepcionales

La Diputación Permanente, si está disuelto el Congreso o ha expirado su mandato, asume las competencias del mismo para prorrogar el estado de alarma (artículo 116.2), autorizar la declaración del estado de excepción (artículo 116.3) y declarar por mayoría absoluta el estado de sitio (artículo 116.4), tal y como establecen, además, el art. 116.5 CE y el art. 165.2 RCD.

El artículo 162 del Reglamento prevé el procedimiento a seguir en caso de estado de alarma, sin perjuicio de la remisión que hacen los arts. 163 y 164 del Reglamento, del que únicamente interesa destacar dos extremos:

De un lado, la referencia a la comisión para recabar la información y documentación que sea necesaria. En este sentido, cabe señalar que, en cuanto que no existe órgano funcional alguno más que la Diputación Permanente, se debe entender que no se dé cumplimiento a esta previsión pues será la propia Diputación quien pueda solicitar la información y documentación necesaria.

Y de otro, la posibilidad que se otorga a los grupos parlamentarios de presentar propuestas. En este caso, procede remitirse a lo señalado en relación con la existencia de los grupos parlamentarios en período de disolución, concluyendo que serán los

³⁶⁰ Así, el acuerdo de caducidad fue el siguiente: «La Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión del día 2 de diciembre de 2019, acordó, en aplicación del artículo 207 del Reglamento, la caducidad del Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook (procedente del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre)», véase: XIII legislatura, BOCG, Serie A, núm. 1-4, de 12 de diciembre de 2019.

representantes de tales grupos quienes presenten las correspondientes propuestas en nombre de ellos.

También tiene interés mencionar las distintas posiciones doctrinales que ha suscitado la interpretación conjunta de los artículos 116.5 y el 99.5 de la Constitución³⁶¹, ya que Serrano Alberca entiende que la prohibición de disolución del Congreso del artículo 116.5 de la norma fundamental no comprende dicho supuesto (el del artículo 99.5) ya que este ha establecido una disolución obligatoria, que implica que la Diputación asumiría las funciones de la Cámara, situación que durante estados excepcionales no podría darse³⁶², mientras que Lavilla Rubira señala que, de un lado, el artículo 116.5 no especifica los distintos supuestos de disolución a los que hace referencia, y de otro, que durante la vigencia de estos estados, sobre todo los de excepción y sitio, «no existe una situación que garantice suficientemente la plena libertad en la confrontación democrática de las opiniones ante el electorado»³⁶³.

Por ello, si estuvieren declarados los estados excepcionales, y se disolviese la Cámara ante la imposibilidad del candidato a presidente del Gobierno de obtener la confianza del Congreso o ante la expiración del mandato de 4 años, quedarían prorrogadas las mismas. En todo caso, procede remitirse a los artículos correspondientes.

³⁶¹ El artículo 116. 5 de la Constitución señala que: «No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados». Por su parte, el artículo 99.5 señala que: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

³⁶² SERRANO ALBERCA, J. M., en F. GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 3.^a ed., 2001.

³⁶³ LAVILLA RUBIRA, J. J., «Artículo 78: la Diputación Permanente en el ordenamiento español», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 741.