

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LAS CÁMARAS DURANTE LA VIGENCIA
DEL ESTADO DE ALARMA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día 16 de diciembre de 2010, acordó autorizar la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, hasta las 24 horas del día 15 de enero de 2011, en las mismas condiciones establecidas en el citado Real Decreto 1673/2010.

Mediante Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, se proroga, en los términos de la autorización concedida por el Congreso, el estado de alarma, situación en la que actualmente nos encontramos.

2. El artículo 116.5 de la Constitución dispone lo siguiente: *«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 periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente».*

Es claro que dicho precepto impide la disolución del Congreso —que no del Senado— estando declarado el estado de alarma, de excepción o de sitio, así como que establece la asunción de las competencias del Congreso de los Diputados por su Diputación Permanente si aquél ya se encontrase disuelto o expirado su mandato.

Más allá de ello, dicho precepto, lejos de aportar una regulación clara y la seguridad jurídica que la declaración de tales estados exigiría, incorpora una redacción confusa que no resuelve de forma inequívoca la situación en la que quedan las Cámaras durante la vigencia de aquéllos, por lo que es menester procurar su interpretación para su aplicación a la situación fáctica en la que ahora nos hallamos.

Por tanto, sin entrar ahora en otras cuestiones, sin duda relevantes y que han sido objeto de debate doctrinal, como sería la necesidad de aclarar si el precepto excluye la posibilidad de todo tipo de disolución durante su vigencia, o sólo el ejercicio de la facultad gubernamental recogida en el artículo 115 de la Constitución; o si se prorrogaría o no el mandato de las Cámaras si no hubiese aún expirado éste cuando se produce la declaración de alguno de los tres estados, nos ocuparemos aquí del régimen aplicable a los «periodos entre sesiones».

Es decir, estableciendo el artículo 73.1 de la Constitución que: *«Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio»*, nos estaríamos refiriendo a los meses de enero, julio y agosto, estando en curso la legislatura, ámbito al que se refieren los párrafos centrales del artículo 116.5: *«(...) quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados»*.

3. En primer lugar, analizando el **proceso de elaboración del artículo y la voluntad del constituyente** que de dicho proceso pudiera desprenderse, nos encontramos con que los párrafos antedichos fueron introducidos durante el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, al incorporarse una enmienda *«in voce»*, defendida por el Sr. Pérez-Llorca Rodrigo, que a su vez pretendía acumular dos enmiendas, también *«in voce»*, de los Sres. Peces-Barba Martínez y Fraga Iribarne.

Así, el Sr. Peces-Barba Martínez aclaraba el sentido de la enmienda *«in voce»* de su grupo: *«Sólo trata de, como ha dicho muy*

certeramente el señor Presidente, añadir al número 6 del artículo 108, después de “reconocidos en la Constitución y en las leyes”, con coma, la siguiente expresión: “Ni durante su vigencia podrá interrumpirse el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”. En definitiva, en la enmienda 425 del Grupo Socialista, nosotros intentábamos recoger una doctrina que consideramos enormemente importante para el equilibrio de los poderes del Estado en situaciones excepcionales y para evitar la arbitrariedad. Hoy en día casi podemos decir que es unánime el pensamiento de los constitucionalistas de que, cuando existen determinadas facultades en materia de excepción, estas facultades no deben coincidir con facultades que puedan tender o a disolver las Cámaras, o a interrumpir el funcionamiento de cualquiera de los poderes constitucionales del Estado. (...) Se trata, en definitiva, señoras y señores Diputados, de que a la garantía concreta que ya está establecida en el número 5 de que «no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo», y a la que, correspondiente en momentos de disolución del Congreso, establece el segundo apartado del mismo artículo, se complete con una cláusula genérica de protección: que durante la vigencia de cualquiera de los estados no puede interrumpirse el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado».

Del mismo modo, el Sr. Fraga Iribarne explicaba lo siguiente: «En segundo lugar, creo que podría mejorarse, y es lo que habría que hacer, la redacción del apartado 5, porque, efectivamente, el órgano de control, que no debe de ningún modo quedar impedido en su funcionamiento, es el órgano deliberante o representativo y, concretamente, la Cámara del Congreso. Si en el apartado 5, además de decir que no se puede proceder a la disolución del Congreso, se dice de modo más claro que estará funcionando, yo creo que se atiende a este problema. (...) Entiendo que la observación pertinente se refiere al Congreso de los Diputados, y en cuanto a lo demás creo que una redacción tan general puede poner serias trabas al espíritu que se busca. (...) Y creo que se podría mejorar la redacción del apartado 5 con una fórmula, que podría redactar brevemente, sin hacer una referencia tan amplia, que, quizá, si se pusiera como tal, pudiera dar lugar en un momento a tales dificultades de interpretación que hicieran inútil la totalidad del artículo. (...) puedo ya leer lo que en mi caso sería enmienda “in

voce” al número 5, párrafo primero, y entregarlo a la Mesa. Sería, en lugar de la propuesta de adición al final del párrafo primero del apartado 5, donde dice: “No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo”, añadir: “Quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones”. Yo creo que eso es garantía suficiente, y así lo propongo». (...)

Finalmente, el Sr. Pérez-Llorca Rodrigo realizaba su propuesta de acumulación, que fue aceptada: «Dado que los contenidos de las dos enmiendas “in voce” de los señores Peces-Barba y Fraga al menos no son contradictorios (aunque, ciertamente, la del señor Fraga especifica más el tema de dónde está realmente el problema político, que es en el funcionamiento de las Cámaras), y la otra enmienda “in voce” tiene una redacción un tanto más omnicomprendensiva, respecto a los poderes constitucionales del Estado, creemos que se podrían, al menos, subsumir o acumular las dos enmiendas en una, que se situaría a continuación del segundo párrafo del apartado 5, después de una coma, diciendo: “Quedando automáticamente convocadas las Cámaras, si no estuvieran en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados”».

Parece pues que la intención del constituyente era, por un lado, que no sólo no pudiese disolverse el Congreso, sino que tampoco pudiese el Gobierno ejercer una facultad análoga sobre los otros poderes del Estado interrumpiendo su funcionamiento y, por otro, y respecto al Congreso de los Diputados en tanto que Cámara competente añadir que, no sólo no podrá disolverse, sino que estará de facto funcionando.

4. De otra parte, también **la doctrina** ha aventurado su interpretación del citado artículo 116.5 de la Constitución.

Así, para Carro Martínez(1), mientras la primera cautela adoptada en el precepto es correcta —la prohibición de la disolución del

(1) Antonio CARRO MARTÍNEZ, *Comentario al artículo 116. Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.).

Congreso mientras rija alguno de los tres estados de anormalidad, dada la arraigada costumbre de los anteriores Gobiernos constitucionales de cerrar el Parlamento con carácter previo a la declaración de emergencia—, la segunda cautela —la de que su funcionamiento, así como el de los demás poderes del Estado, no podrá ser interrumpido en análogas circunstancias—, es reiterativa, y un tanto vana, en lo que se refiere a los demás poderes del Estado.

Señala Carro Martínez que en la introducción del párrafo 5 del artículo 116 se pusieron de manifiesto los recelos tradicionales hacia el Ejecutivo, hacia la corruptela decimonónica de cerrar el Congreso para poder así el Ejecutivo acordar las medidas de excepción con toda libertad y sin la traba constitucional del protagonismo de un Legislativo que no existía, optándose por un texto que incrementaba la prevalencia del Legislativo.

En este mismo sentido advierte Serrano Alberca(2) que el artículo 116.5 contiene una cláusula genérica, referida a todos los poderes constitucionales, en virtud de la cual no podrá interrumpirse su funcionamiento. Esta cláusula genérica se concreta respecto al Poder Legislativo mediante tres precisiones: por un lado, no puede procederse a la disolución del Congreso; por otro, se prevé una convocatoria automática, de sesión extraordinaria de las Cámaras y, por último, al término del mandato del Congreso, por causas normales o extraordinarias, se prevé la asunción de sus poderes por la Diputación Permanente.

Pues bien, en cuanto a la segunda precisión interpreta Serrano Alberca que la finalidad de la norma es prever el hecho de que, estando las Cámaras en alguno de los períodos intersesionesales del artículo 73 de la Constitución, ocurra alguna de estas circunstancias excepcionales, en cuyo caso la solución que se arbitra es la de la convocatoria automática a sesión extraordinaria por un medio diferente al previsto en el artículo 73.2, de manera que dado el supuesto de hecho, entiéndase, pronunciarse sobre la declaración o proroga

(2) José Manuel SERRANO ALBERCA, *Comentario al artículo 116. Comentarios a la Constitución*, Fernando GARRIDO FALLA (dir.).

de algunos de estos estados, y sólo por esta causa, las Cámaras han de reunirse sin necesidad de una iniciativa concreta, es decir, sin requerir de la previa petición por alguno de los sujetos legitimados por el artículo 73.2 de la Constitución para solicitar la celebración de una sesión extraordinaria.

En análoga reflexión señala García Cuadrado (3) que el mandato «*Quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones*», causa por lo menos estupor y sin duda debió haberse omitido, pues su incorporación recoge una frase errónea ya que, una vez establecida la necesidad de que el Congreso intervenga para la declaración de los estados de excepción y sitio y su inmediata reunión en el momento en que sea declarado el estado de alarma, aparte de su necesaria intervención en caso de solicitud de prórroga ... «¿a qué entonces ordenar esta convocatoria automática de las Cámaras?. Pues, paradójicamente, para conseguir algo insólito: que se reúna inmediatamente ¡el Senado!..., para nada, pues la intervención de esta Cámara es nula en lo referente a los estados del artículo 116 de la Constitución».

En cuanto al inciso «*su funcionamiento, como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados*», entiende García Cuadrado que lo que la norma constitucional quiere decir es que el funcionamiento normal de los órganos constitucionales sólo se verá alterado en lo expresamente previsto por el ordenamiento jurídico, ya que, precisamente, con la declaración de estos estados se produce una concentración excepcional de poder en manos del Gobierno de la Nación que en cierto modo interrumpe el normal funcionamiento de los órganos constitucionales.

Respecto al normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado, impuesto en el reiterado precepto, ha señalado Cruz Villalón (4) que las únicas excepciones al normal funcionamiento de los

(3) Antonio M. GARCÍA CUADRADO, «El estado de alarma y su ambigua naturaleza», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 8, Valencia, 1994.

(4) Pedro CRUZ VILLALÓN, «El nuevo derecho de excepción», *Rev. Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1981.

poderes constitucionales del Estado son las expresamente previstas o salvadas en la misma norma constitucional: artículos 55.1, 116 y 117.5

Desde otra perspectiva, Santaolalla López (5) interpreta que la referencia a la convocatoria automática de las Cámaras si no estuvieran reunidas comprendida en el artículo 116.5 de la Constitución acoge un supuesto especialísimo de periodo extraordinario de sesiones, exceptuándose la regla general del artículo 73 sobre los interregnos parlamentarios, con el fin de permitir la permanencia y actividad de la representación popular. Se trataría de un caso de convocatoria automática de periodo de sesiones, sin menester de una petición concreta como requerirían las sesiones extraordinarias, y tal habilitación, según Santaolalla López, no se referiría a un asunto concreto, sino que actuaría con carácter general.

Sin embargo, por lo expuesto y por las reflexiones que se desarrollarán a continuación, no parece que ésta última sea la interpretación más adecuada del precepto que ahora examinamos.

5. En cuanto al **desarrollo normativo** del artículo 116 de la Constitución son destacables, respecto a la cuestión que nos ocupa, dos preceptos:

5.1 El artículo 1 apartado cuatro de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que dispone que: «*La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado*».

La Ley añade así el calificativo «normal», al funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Recuerda Fernández Segado (6) que dicho precepto, pese a reproducir casi literalmente una prescripción constitucional, fue objeto de una

(5) Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Comentario al artículo 73. Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.).

(6) Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio», *Rev. de Derecho Político*, núm. 11, otoño de 1981.

larga polémica. Así, mientras la aceptación de este apartado se justifica, según el diputado socialista Pons Irazazabal, en el deseo de hacer constar claramente que los estados excepcionales no son estados de congelación de la democracia, sino que deben desarrollarse con el funcionamiento normal de los órganos y de los poderes y autoridades constitucionales, para el diputado centrista Alzaga Villaamil la enmienda socialista contenía un principio de interpretación que no se podía admitir, «porque va contra natura», pues el funcionamiento de los poderes públicos en situaciones de excepción no es normal, sino excepcional.

Concluye Fernández Segado señalando que, una vez incorporado el precepto, su sentido ha de ser, según sus defensores, el de que los poderes públicos, los órganos constitucionales, durante los estados excepcionales, no sólo funcionan, sino que funcionan normalmente, es decir, de acuerdo con las normas, fundamentalmente de acuerdo con la Constitución.

La mención del «normal funcionamiento» del artículo 1.4 de la Ley Orgánica y, en definitiva, la no interrupción del funcionamiento de los poderes constitucionales prescrita por el artículo 116.5 de la Constitución, lleva a la doctrina a cuestionarse hasta donde puede desarrollarse tal funcionamiento, en concreto, si el ejercicio por parte del Congreso de su función de control al Gobierno podría abarcar incluso una moción de censura, en la medida en que ello podría implicar una cierta paralización en el funcionamiento normal del Ejecutivo.

El debate doctrinal en torno a dicho precepto y, en definitiva, en torno al artículo 116.5 de la Constitución del que trae causa, se plantea, mayoritariamente, no tanto sobre si el funcionamiento normal, o la no interrupción del funcionamiento, implica una «ultra actividad» de los poderes constitucionales, sino hasta dónde pueden desarrollar la actividad que en una situación de normalidad les sería indiscutida.

5.2 El artículo 165.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, establece lo siguiente: *«En los supuestos previstos en los tres artículos anteriores, el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el período entre sesiones».*

La literalidad de dicho precepto constituye una interpretación normativa expresa de las cautelas recogidas en el artículo 116 de la Constitución, en concreto en su apartado 2 —«*reunido inmediatamente al efecto*»— y en el ahora examinado apartado 5 —«*quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones...*»—, traduciendo la intencionalidad recogida en los mismos y a la que venimos refiriéndonos, a saber: el Pleno del Congreso, órgano competente para resolver sobre la declaración o prórroga de los citados estados habrá de reunirse sin demora para pronunciarse al respecto.

Pero es más, dicho precepto realiza tal previsión «incluso» para «el periodo entre sesiones».

De hecho el único precedente en el que se ha aplicado el artículo 116 de la Constitución tuvo lugar durante el periodo de sesiones ordinario, ya que fue motivado por el Real Decreto de 4 de diciembre de 2010, en virtud del cual se declaraba el estado de alarma y por la posterior solicitud de prórroga de dicha declaración, que se presentó el 14 de diciembre de 2010.

Dicho de otra forma, dando por sentado que los supuestos pueden acaecer en el periodo entre sesiones, en tales casos, lo que procede es la inmediata convocatoria del Pleno. Es decir, el periodo entre sesiones se mantiene como tal, no hay prórroga o instauración de un periodo de sesiones extraordinario o ad hoc, sino que la excepcionalidad de la situación se concreta en la convocatoria del órgano competente para resolver —el Pleno del Congreso—, ya sea en el curso del periodo de sesiones o fuera de éste.

6. De otra parte, no puede ignorarse el **contexto normativo** que la propia Constitución nos ofrece:

6.1. El párrafo final del propio apartado 5 del artículo 116 atribuye a la Diputación Permanente del Congreso las competencias que a esta Cámara corresponderían si se produjese alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados disuelto el Congreso o expirado su mandato.

No obstante tal previsión, coincidente por lo demás con la recogida en el artículo 78 de la Constitución, fue incorporada en el Informe de la Ponencia con un tenor distinto, ya que en un principio preveía que: «*Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjese alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, se entenderán prorrogados sus poderes hasta tanto dicha situación permanezca*».

La opción de la prórroga de los poderes del Congreso fue sustituida por el constituyente por la atribución de tales facultades a su Diputación Permanente, considerando pues suficientemente garantizada la normalidad constitucional con tal previsión.

6.2. Precisamente, el artículo 78 de la Constitución atribuye a la Diputación Permanente, en caso de disolución o expiración del mandato de las Cámaras, la asunción de las facultades que a las mismas corresponden de acuerdo con sus artículos 86 y 116.

Pues bien, la interpretación armonizada de la regulación establecida para el trámite de convalidación o derogación de los Decretos-ley y la prevista para la declaración o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio, permitiría deducir que la pretensión del artículo 116.5 de la Constitución no sería otra que garantizar el hecho de que las Cámaras no dejarán de ejercer sus competencias durante la declaración de los estados de excepcionalidad. Y si durante la disolución o expirado el mandato es la Diputación Permanente quien asume las funciones, en los periodos entre sesiones, del mismo modo que ocurre con el trámite de convalidación o derogación de los Decretos-ley, no ha de ser la Diputación Permanente, sino el Pleno del Congreso el que ejerza las competencias que el artículo 116 le otorga respecto a la declaración o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio. Sólo así se entiende el mandato explicitado en el artículo 165.1 del Reglamento anteriormente mencionado.

En este sentido es muy acertada la reflexión de Lavilla Rubira (7) cuando, tras señalar que la función de «velar por los poderes de las

(7) Juan José LAVILLA RUBIRA, *Comentario al artículo 78. Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.).

Cámaras» que a la Diputación Permanente corresponde no puede tener el mismo contenido al terminar la legislatura —en cuyo caso ha de suplir al órgano competente en el curso de la misma—, que en los intervalos entre periodos de sesiones —en cuyo caso le corresponde a la Diputación asegurar que el órgano competente, el Pleno del Congreso, ejercerá sus funciones—, advierte que incluso, aun excepcionalmente, en los lapsos entre periodos de sesiones, cuando sea materialmente imposible «despertar» a tiempo al Pleno para que concorra con la urgencia requerida parece inexcusable permitir a la Diputación Permanente que, con carácter provisional, ejerza las funciones del Pleno, precisamente para velar por las mismas.

7. Conforme a lo expuesto parecería que, aunque determinada línea interpretativa llevaría a entender que, tanto la previsión de una convocatoria automática de las Cámaras si no estuvieran en periodo de sesiones como la no interrupción de su funcionamiento, implicarían la prórroga del periodo de sesiones ordinario durante la vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio, no parece admisible, por ilógica e ineficaz, amén de lo previsto en el artículo 165.1 del Reglamento, tal opción, por lo que habrá de ser otra la solución aplicable.

En efecto, es poco razonable y no se alcanza qué utilidad tendría el que ambas Cámaras, también por tanto el Senado, al que ninguna competencia atribuye el artículo 116, prorroguen el periodo de sesiones o instauren un nuevo periodo extraordinario.

Es más, la misma interpretación derivaría en el absurdo de que, impedida toda interrupción del funcionamiento de los poderes constitucionales, éstos tendrían que estar funcionando de forma literalmente ininterrumpida; día y noche, sin solución de continuidad.

Frente a ello y conforme a lo expuesto mayoritariamente por la doctrina, parece que la interpretación más adecuada se rige por otros criterios:

a) Por un lado, la previsión «*quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones*», conllevaría la necesaria convocatoria del Pleno del Congreso cuando se produjese cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 116 de

la Constitución, de manera que ésta se produciría de forma inmediata, sin mediar pues petición o acuerdo previo de órgano interpuesto, tal y como a su vez dispone el artículo 165.1 del Reglamento.

Así, si encontrándonos en periodo ordinario de sesiones, no es menester que la Junta de Portavoces acuerde la celebración de una sesión plenaria en cuyo orden del día se prevea, por ejemplo, el pronunciamiento del Congreso sobre una solicitud de prórroga del estado de alarma, del mismo modo, si la situación surge en un «periodo entre sesiones», el Presidente del Congreso convocaría la pertinente sesión extraordinaria del Pleno sin necesidad de previa petición por alguno de los sujetos legitimados en el artículo 73 de la Constitución (Gobierno, Diputación Permanente o la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara).

El artículo 116.5 haría hincapié en la necesidad de la convocatoria para tal fin, subrayando que ello sería así incluso fuera del periodo de sesiones, pero la inmediatez de la convocatoria sirve tanto para el periodo ordinario como para el intervalo entre periodos de sesiones.

Así, ante la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, el Presidente del Congreso procedió ese mismo día a la convocatoria del Pleno, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 116.2 de la Constitución y 165.1 del Reglamento.

Del mismo modo, solicitada por el Gobierno autorización para proceder a la prórroga del estado de alarma declarado, el Presidente del Congreso, sin reunir a la Junta de Portavoces, convocó una sesión plenaria para que la Cámara se pronunciase al respecto.

Tal es, por tanto, la interpretación seguida en la práctica; la interpretación a la que lleva la práctica igualmente seguida en relación con la convalidación o derogación de los Decretos-ley; la única interpretación coherente con el artículo 165.1 del Reglamento y la que se infiere, en definitiva, del espíritu del propio artículo 116 de la Constitución.

b) De otra parte, el inciso «su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpir»

pirse durante la vigencia de estos estados», pretendería garantizar la permanencia de los poderes constitucionales durante los periodos excepcionales, abundando en la prohibición, para el Congreso, de su disolución y aclarando que, no sólo no se disolverá, sino que, de facto, seguirá en funcionamiento.

Pues bien, conviene resaltar que las Cámaras funcionan tanto durante los periodos ordinarios de sesiones como en los intervalos entre las mismas, lo que ocurre es que funcionan de otra forma.

En los periodos ordinarios de sesiones la actividad se concreta en las sesiones plenarias y de Comisión que se celebran conforme a los calendarios que se aprueben para cada periodo de sesiones; sin que, obvio es decirlo, ello conlleve funcionar «sin interrupción» en sentido literal.

En los intervalos entre periodos de sesiones continua la actividad de la Cámara, sólo que no dispone de un calendario formalizado ad hoc. Así, tanto la Mesa como la Junta de Portavoces celebran las reuniones que estimen pertinentes, el Presidente de la Cámara califica escritos y ordena su tramitación por delegación de la Mesa y, en fin, se celebran las sesiones extraordinarias que procedan a solicitud de los órganos legitimados al efecto por el artículo 73 de la Constitución y, en consecuencia, se reúne la Diputación Permanente cuando es convocada en los términos del artículo 56 del Reglamento.

Dicho de otra forma, el funcionamiento de las Cámaras propio de los periodos entre sesiones no es menos garantista ni menos eficaz que el funcionamiento de las mismas durante el periodo ordinario de sesiones, por lo que el régimen previsto para el funcionamiento de las Cámaras durante el periodo entre sesiones colmará la pretensión del artículo 116.5 de la Constitución: la no interrupción de la actividad de las Cortes Generales durante la vigencia de los estados excepcionales.

No parece que las Constitución pretenda que las Cámaras alteren su manera de funcionar cuando concurren estos estados, sino al contrario: que en lo posible se mantenga la normalidad —y así se establece en el artículo 1.cuarto de la Ley Orgánica 4/1981—. No

es el funcionamiento de cada órgano el que no podrá interrumpirse, sino el de las Cortes Generales como poder del Estado, con independencia de cual sea en cada concreto momento el órgano en el que, mediante la celebración de una sesión o la adopción de un acuerdo, se ponga de manifiesto el hecho de que las Cámaras siguen «estando ahí», en todo momento.

Así, la previsión del artículo 116.5 de la Constitución se convierte, por su afán de subrayar la necesidad de que el Poder Legislativo siga funcionando, en una previsión constitucional en cierto modo redundante o reiterativa, puesto que el funcionamiento de las Cámaras no se «interrumpe» durante los periodos entre sesiones, sino que durante los mismos las Cortes Generales funcionan de otra manera.

El normal funcionamiento de las Cámaras durante los períodos entre sesiones es el que predetermina el artículo 73 de la Constitución, es decir, la convocatoria, en su caso, de sesiones extraordinarias, y no la prórroga del periodo ordinario de sesiones, cuya duración expresamente delimita el citado precepto.

La dificultad procedimental o técnica de convocar tales sesiones ha sido, por su parte, eliminada por el artículo 165.1 del Reglamento del Congreso que permite dar cumplida satisfacción a la voluntad del constituyente ex artículo 116.5 de la Constitución.

Disuelta la Cámara o expirado el mandato, el normal funcionamiento y el que, por tanto, no podrá interrumpirse, será el de la Diputación Permanente.

En este sentido cabe recordar que el debate doctrinal en torno al artículo 116.5 de la Constitución no gira tanto sobre si el funcionamiento de las Cámaras durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio puede conllevar una actividad mayor que la habitual, sino sobre si puede seguir ejerciendo en toda su amplitud las funciones que la Constitución le otorga, como sería el caso de la moción de censura. Es decir, la preocupación no es pretender una «ultra actividad» de las Cámaras por el hecho de que haya sido declarado uno de dichos estados, sino garantizar que la actividad de las Cámaras se desarrolle con toda la normalidad posible hasta

donde las circunstancias y la normativa aplicable lo permitan; que el funcionamiento sólo se vea alterado en lo expresamente previsto por el ordenamiento jurídico y por lo que la propia naturaleza de dichos estados conlleve.

Nada aportaría una interpretación distinta que impusiese la prórroga del periodo ordinario de sesiones, sino que, al contrario, alteraría la normalidad que la Constitución pretende, en lo posible, salvar y entraría además en contradicción con la previsión del párrafo final del artículo 116.5, que confía a la Diputación Permanente las competencias del Congreso en caso de disolución o expiración del mandato, tras haber descartado el constituyente la posibilidad de prorrogar sus poderes, por considerar suficientemente garantizado el sistema constitucional con la existencia de dicho órgano.

La interpretación que aquí se defiende garantiza cabalmente el funcionamiento de la Cámara, ya que en el periodo entre sesiones, además de la Diputación Permanente, podría convocarse en cualquier momento una sesión extraordinaria del Pleno o de las Comisiones competentes, al margen de la inmediatez con la que imperativamente se celebraría sesión plenaria para el ejercicio de las competencias señaladas en el artículo 116 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 165.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 29 de diciembre de 2010.