

# LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS Y LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

ANA AIZPURU SEGURA (\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PERMANENCIA DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA. III. SUPUESTOS DE INACTIVIDAD PARLAMENTARIA. a) *Tipos de disolución en general.* b) *Supuestos de inactividad en el ordenamiento jurídico español: Vacaciones parlamentarias y disolución.* IV. EFECTOS DE LA DISOLUCIÓN. a) *En relación con las Cortes Generales, en especial la caducidad del trabajo parlamentario.* b) *En relación con el Gobierno.* V. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE. a) *Evolución.* b) *Concepto y caracteres.* c) *Composición.* d) *Estructura interna.* e) *Organización.* f) *Funcionamiento.* g) *Funciones de la Diputación Permanente.* h) *Dación de cuentas.*

---

(\*) Letrada de las Cortes Generales.

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto analizar tanto la idea de permanencia de la institución parlamentaria con los distintos supuestos de inactividad de la misma y sus efectos; como, y fundamentalmente, estudiar la Diputación Permanente, órgano parlamentario de garantía de dicha continuidad regulado en nuestro ordenamiento jurídico, pero escasamente previsto en el ámbito comparado.

Por ello, y para su completa comprensión, a lo largo de esta exposición se irán desgranando pormenorizadamente todas las cuestiones relativas a su composición, estructura interna, organización, funcionamiento y funciones; todo ello desde una óptica tanto fáctica como doctrinal y jurídica.

## II. PERMANENCIA DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Para una correcta comprensión de la actual permanencia de la institución parlamentaria, sin embargo, es necesario hacer un breve análisis histórico cuyo punto de partida hay que situar en el medioevo.

Ello es así porque durante dicho período las Asambleas se caracterizaron por la discontinuidad en su funcionamiento, ya que la Corona era la única institución permanente del reino y la única con competencia para convocar al Parlamento cuando lo considerara necesario o cuando así lo impusieran las leyes. Así, éste se constituía para una

sesión específica y, una vez terminada, se extinguía el mandato y se disolvía el parlamento.

Sería Inglaterra, como en otros muchos casos, la que en el S. XVII y gracias al *Bill of Rights* lograría cierta regularidad en la convocatoria de la institución parlamentaria. Por ello, pronto comenzó a surgir una institución cuyas sesiones empezaban a ser más largas y regulares, lo que a su vez dio lugar a mandatos más duraderos con varias convocatorias en su seno. Gracias a ello, a partir de ese momento se empieza a configurar el Parlamento como una institución permanente.

No obstante, el reconocimiento constitucional expreso de este logro no llegaría hasta el Siglo XVIII, con la Constitución norteamericana y con la Constitución francesa de 1791, cuyo artículo 1º del Capítulo I del Título III, determinaba que «*La Asamblea Nacional que forma el Cuerpo legislativo es permanente*». Esta idea marcaría el comienzo del constitucionalismo en Europa.

Dicha permanencia, y dejando a salvo el período de la Convención, sin embargo, no implicaría el funcionamiento continuado de la Asamblea, sino que pronto se volvería a la idea de discontinuidad y por lo tanto a la de reducción de su reunión a períodos concretos, es decir, a períodos de sesiones (1).

Así, el Parlamento se terminó configurando con el tiempo como una institución permanente, aunque de funcionamiento no continuado.

Actualmente, el Parlamento se presenta bajo este esquema organizativo porque se considera que dicha permanencia es necesaria, básicamente por dos motivos. Por un lado, porque es esencial garantizar la continuidad del Estado, y para ello, la de los órganos constitucionales, entre los que ocupa un papel preeminente el Parlamento; y por otro, porque este es la representación misma del pueblo, que no puede verse privado de los cauces de expresión de su voluntad (2).

---

(1) Manuel FRAILE CLIVILLÉS, en «La Comisión Permanente de las Cortes» Editora Nacional (1974), pp. 35 y 36.

(2) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, «La Diputación Permanente en la Constitución española de 1978» Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 1ª edición (1992), p. 16.

De hecho, parte de la doctrina, entre ellos ARNALDO ALCUBILLA, ha apuntado que si no se asegurase dicha continuidad «quebraría la centralidad política del Parlamento y se otorgaría al Gobierno un poder excesivo, exento de control político» (3).

Para preservar esta continuidad de la institución parlamentaria, se han articulado diversos modelos.

En algunos países, como en Francia, Bélgica, España o Portugal, las Cámaras se reúnen automáticamente en casos de crisis constitucional o circunstancias excepcionales. En concreto, el artículo 16 de la Constitución francesa señala que *«cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las asambleas y el Consejo Constitucional. El Parlamento se reunirá de pleno derecho. No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios»*. Por su parte, el artículo 90 de la Constitución belga señala que en caso de muerte del Rey, las Cámaras se reúnan sin convocatoria previa el décimo día después del fallecimiento, aún estando disueltas. Y el artículo 116.5 de la Constitución española dispone que *«no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo (estado de alarma, excepción y sitio), quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones»*.

En otros países, las Cámaras prorrogan sus poderes hasta la constitución del nuevo Parlamento. Esta es la conocida *prorrogatio*, de origen romano, que recogen, entre otros textos constitucionales, la Constitución italiana en el artículo 61 y la Ley Fundamental de Bonn en el 45. El primero de ellos dice expresamente que *«hasta que no se reúnan las*

---

(3) Enrique ARNALDO ALCUBILLA, «El mandato parlamentario: la disolución anticipada y la prolongación del mandato: las instituciones de continuidad» en «Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo» Madrid, 1997, p. 54.

*nuevas Cámaras, se prorrogarán los poderes de las precedentes*». Así se enlazan las Cámaras anteriores con las que vayan a constituirse, garantizando un control permanente sobre el Gobierno, lo que ha dado lugar a que autores como CAAMAÑO DOMÍNGUEZ haya dicho que esta es «la fórmula más completa y segura para el seguimiento de la actividad gubernamental en los períodos de interregno parlamentario, máxime en los actuales estados de partidos» (4).

Junto a este grupo de países, hay también otros en los que las Cámaras delegan sus poderes en las denominadas por PÉREZ-SERRANO *Comisiones ultrapermanentes*. Este modelo, aunque tiene su primera manifestación en la Constitución francesa de 1848, se extiende por Europa después de la primera guerra mundial y es asumido, entre otras, por la Constitución de Weimar de 1919, por la Constitución checoslovaca de 1920 y por la austriaca de 1929. A este sistema responden, actualmente la denominada «Comisión Permanente» en Portugal, la «Sección de Vacaciones» prevista en la Constitución de Grecia o la «Diputación Permanente» que recoge el artículo 78 de nuestra Constitución.

### III. SUPUESTOS DE INACTIVIDAD PARLAMENTARIA

#### a) *Tipos de disolución en general*

Una vez analizada la permanencia de la institución parlamentaria, y los modos de asegurarla, entramos a analizar los distintos períodos de inactividad de la misma. En este sentido es ya clásica la obra de BAYÓN Y CHACÓN, que diferencia entre los supuestos de disolución legales, y dentro de los mismos entre las disoluciones obligatorias y discrecionales, y las ilegales (5).

Más característico, en nuestro estudio, es distinguir entre los regímenes que no permiten que el período de funcionamiento ordinario de

---

(4) Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, en «El mandato parlamentario» Congreso de los Diputados, Madrid (1991).

(5) Gaspar BAYÓN Y CHACÓN, en su obra «El derecho de disolución del Parlamento», Congreso de los Diputados (1999), pp. 16 y siguientes.

las Cámaras pueda ser acortado, propio de la forma de gobierno presidencialista y su rígida separación de poderes, y los regímenes en los que, para garantizar el equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo, sí se permite, como en la forma de gobierno parlamentaria. En estos últimos, explica BAYÓN Y CHACÓN, se considera que el plazo de duración del mandato parlamentario fijado por la Constitución no es de consumición obligatoria, sino que puede acortarse cuando así lo aconsejen las circunstancias políticas (6).

b) *Supuestos de inactividad en el ordenamiento jurídico español: vacaciones parlamentarias y disolución*

Dentro de los distintos supuestos de inactividad o disolución que analizamos, nos centraremos especialmente en los previstos en el ordenamiento jurídico español, que prevé los siguientes:

- a) Por un lado, los períodos de **vacaciones parlamentarias** que, de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, son dos: el primero se desarrolla durante enero; y el segundo durante julio y agosto. En estos, y, a diferencia de los períodos de disolución, no se produce la caducidad del trabajo parlamentario.
- b) El otro gran período de inactividad se produce en el lapso de tiempo durante el cual las Cámaras están **disueltas**, lo que puede, a su vez, producirse por diversas circunstancias:
  - Por la denominada por BAR CENDÓN «finalización natural» del tiempo de mandato previsto en la Norma Fundamental, es decir, por haber transcurrido los cuatro años de legislatura que establece el artículo 68.4 de la Constitución, para el Congreso, y el artículo 69.6, para el Senado. En este caso, entiende el mencionado autor que «sólo en términos vulgares cabe hablar de disolución», puesto que no se da ni la voluntariedad ni la anticipación en la finalización del mandato que supone, en términos

---

(6) Sobre esta cuestión se pronuncia ampliamente Gaspar BAYÓN Y CHACÓN, *op. cit.*, pp. 298 y 299.

generales, disolver las Cortes (7). En cualquier caso, en nuestro ordenamiento jurídico se habla, como decíamos, de disolución.

– También puede producirse por una extinción anticipada del mandato, que puede tener lugar a su vez en determinados supuestos:

i. En primer lugar, por haberse disuelto anticipadamente el Parlamento a iniciativa y responsabilidad del Presidente del Gobierno (artículo 115 de la Constitución). De este precepto destaca que junto a la capacidad decisoria del Presidente, está previsto en el párrafo 1º un informe preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Ministros, por lo que, aquél, está legitimado para decidir por sí mismo, sin tener que sujetarse al criterio de los demás miembros de su Gobierno.

En cualquier caso, uno de los puntos más destacables de este artículo es la previsión de que *«el Presidente del Gobierno podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales»*.

«La solución adoptada, entiende SANTAOLALLA LÓPEZ, es poco elogiada, dado que no se compagina con el tipo de parlamentarismo escogido, donde la relación de confianza con el Gobierno se produce respecto del Congreso de los Diputados, y nunca respecto del Senado» (8).

De hecho, si se observa la regulación contenida en los países de nuestro entorno se puede comprobar que no existe dicha disolución en relación a las Cámaras que no puedan exigir responsabilidad política al Gobierno, como en Inglaterra, Francia o en la República Federal Alemana; y sí existe, sin embargo, en el caso de Cámaras que pueden exigir dicha responsabilidad, como en Italia.

El único motivo que puede explicar la disolución del Senado, apunta SANTAOLALLA LÓPEZ, es que «sino su elección podría dejar de coincidir cronológicamente con la del Congreso de los Diputados, dado que el mandato de la Cámara Alta habría

---

(7) Antonio BAR CENDÓN, «La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español» Monografías, Congreso de los Diputados (1989), p. 170.

(8) Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, en «Derecho parlamentario español» Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 108.

- sido siempre de cuatro años, mientras que el del Congreso, por efecto de la disolución, podría ser, de hecho, menor» (9).
- ii. Otro supuesto de disolución, es el que se conoce como «disolución automática», que tiene lugar cuando el candidato a Presidente del Gobierno solicita la confianza del Congreso de los Diputados para ser investido como tal y transcurren 2 meses sin haberla obtenido. En tal caso, el artículo 99 de la Constitución señala que «*el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados*». Entiende BAR CENDÓN que en este caso sí estamos ante una verdadera disolución, puesto que aunque la voluntariedad necesaria en la misma no se da, sin embargo, se trata de una finalización anticipada en la vida de las Cámaras, que no llegan a estar en funcionamiento todo el período inicialmente previsto (10).
  - iii. Debe mencionarse también el supuesto de disolución contemplado en el artículo 168 de la Constitución que tiene lugar ante una reforma total de la misma, o una parcial que afecte al Título preliminar, a los derechos fundamentales y libertades públicas o al Título II, relativo a la Corona.
  - iv. Aunque también, y con interés puramente histórico, debe destacarse la Disposición Transitoria octava de la Constitución, que dispuso el plazo de un mes desde la promulgación de la Constitución española para que el Presidente del Gobierno optase entre disolver las Cortes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 115, o bien dimitir y dar paso al mecanismo de investidura del Primer Ministro recogido en el artículo 99. Este optó por la disolución, de modo que se impidiese la continuación de un Gobierno constituido sobre la base del anterior sistema institucional (11) (12).

---

(9) Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, p. 108.

(10) Antonio BAR CENDÓN, *op. cit.*, p. 170.

(11) Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, en «Comentarios a la Constitución Española» dirigidos por GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2ª edición (1985), pp. 2457 y 2458.

(12) La disolución se articuló mediante Real Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre (BOE de 1 de enero de 1979).

#### IV. EFECTOS DE LA DISOLUCIÓN

Los efectos jurídicos previstos en la Constitución española de 1978, pueden ser estudiados en relación con cada una de las entidades afectadas (13):

a) *En relación con las Cortes;*

En primer lugar, finaliza el mandato representativo de los parlamentarios. No sucede, sin embargo, con todos, puesto que aquellos que se integran en la Diputación permanente conservan la condición de tal, y, consiguientemente, el conjunto de prerrogativas, derechos y deberes que les rodean.

Interesa destacar en este punto, aunque luego volveremos sobre ello, la distinta regulación que al respecto ofrecían el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado, puesto que mientras que el primero extendía la prorroga de la condición plena de diputado a los miembros tanto titulares como suplentes de la Diputación, el segundo sólo atribuía la plena condición de senador a los miembros efectivos de la Diputación. Actualmente, tras la reforma del segundo de 13 de mayo de 2008, ambos prevén el mantenimiento de la condición de parlamentario.

En segundo lugar, la disolución de las Cámaras supone la inmediata entrada en funciones de la respectiva Diputación Permanente, cuyo papel fundamental es «velar por los poderes de la Cámara», y cuya función más característica es, en palabras de BAR CENDÓN, «materializar el carácter de órgano permanente del Estado que es el Parlamento» (14).

En tercer lugar, y dada la composición de las Diputaciones, que se analizará a continuación, las Cámaras, una vez disueltas, no pueden realizar ninguna de las funciones que requieren necesariamente el conocimiento del Pleno, salvo aquellas de las que constitucionalmente deban conocer. Destacan, sobre todo, dos tipos de actividades características del poder legislativo que las Diputaciones no pueden ejercer; a

---

(13) Así lo estudia Antonio BAR CENDÓN, *op. cit.*, pp. 250 y siguientes.

(14) Antonio BAR CENDÓN *op. cit.*, p. 256.

saber: la función legislativa, con la excepción del cometido de la Diputación del Congreso de los Diputados en relación con los Decretos-leyes, que se analizará pormenorizadamente más adelante; y la exigencia de responsabilidad política al Gobierno a través de mociones de censura y de cuestiones de confianza, no ya sólo por motivos de lógica jurídica, sino también por elementos de índole procedimental, dado que la inexistencia del Pleno en funcionamiento ordinario impide la reunión de las mayorías constitucionalmente exigidas para aprobar una cuestión de confianza, una moción de censura, e incluso, llegado el caso, la designación de un nuevo Presidente del Gobierno.

Por ello, ni se pueden disolver las Cámaras cuando esté en trámite una moción de censura, así lo dispone el artículo 115 de la Constitución en su párrafo segundo, ni se puede presentar una moción de censura cuando las Cámaras estén disueltas.

Todo ello no obsta para que sí se puedan dar otros medios de control político que no tengan por finalidad exigir responsabilidad política, como las la Proposiciones no de Ley (15) o las comparecencias de los miembros del Gobierno, que se podrían encuadrar dentro de la función de velar por los poderes de la Cámara.

En cuarto lugar, y como nota más comúnmente destacada, los trabajos en tramitación caducan, es decir, los proyectos y las proposiciones en curso decaen. A ello hacen referencia, en idéntico sentido, tanto el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados como la Disposición Adicional 1ª del Reglamento del Senado. El primero dispone que «*Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente*».

Además, y con el objeto que las nuevas Cortes no se vean condicionadas por el trabajo desarrollado por las anteriores, durante la disolución no se pueden presentar otros.

---

(15) Ver, a modo de ejemplo, la petición (no prosperó) formulada por número suficiente de diputados miembros de la Diputación y del Grupo Parlamentario Popular solicitando que se celebre una sesión extraordinaria del Pleno de la Cámara con el orden del día siguiente: proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a la disolución del Ayuntamiento de Estepona. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 22, de 15 julio de 2008, p. 30 y siguientes.

No obstante, hay determinados supuestos excluidos de la caducidad parlamentaria, como es el caso de la tramitación de la iniciativa legislativa popular, ya que el artículo 14 de la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular 3/1984, de 26 de marzo, señala que *«la Iniciativa Legislativa Popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas»*.

En términos generales, y aun cuando no previsto normativamente, es práctica común que no caduquen todas aquellas iniciativas legislativas que sean ajenas a las Cámaras (16).

Lo mismo sucede en el caso de la remisión por parte del Defensor del Pueblo de un informe extraordinario a las Diputaciones Permanentes, previsto en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo: *«Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas»*.

Un último efecto que produce la disolución, y dada la permanencia de la institución parlamentaria, es que los servicios administrativos de las Cámaras también permanecen, lo que no impide que los nuevos órganos de gobierno elegidos puedan asignar tareas diferentes a estos o a algunos de sus miembros.

---

(16) Así el Boletín Oficial de las Cortes Generales, en la Sección Congreso de los Diputados, Serie D, Composición y Organización de la Cámara, publicado el 13 de febrero de 2008, recoge el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de las iniciativas ya calificadas que se hallaban en tramitación en el momento de la disolución y que han caducado como consecuencia de ello, las pendientes de calificación caducadas como consecuencia de la disolución, y las iniciativas que se trasladan a la nueva Cámara, dentro de las que se encuentran: iniciativas legislativas populares, proposiciones de Ley de las Comunidades Autónomas, una propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, o, fuera ya de las iniciativas, la memoria del Consejo General del Poder Judicial, y la comunicación de acuerdos adoptados por Entes Territoriales o peticiones.

b) *En relación con el Gobierno;*

La íntima relación que existe en nuestro sistema entre el poder legislativo y el ejecutivo implica que la disolución del primero afecte necesariamente al segundo.

De acuerdo con el artículo 101 de la Constitución «*El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno*». No está incluido en el precepto el supuesto de disolución de las Cámaras, por lo que en sentido estricto habría que decir que éste mantiene la plenitud de sus funciones en la disolución hasta la celebración de elecciones. En este sentido se manifiestan autores como BAR CENDÓN (17). En sentido opuesto, sin embargo, TORRES DEL MORAL entiende que el Gobierno, en caso de disolución, pasa a ser un órgano en funciones (18).

Independientemente de las distintas posiciones doctrinales, resulta claro que las funciones del Gobierno en relación con las Cortes quedan necesariamente reducidas, y ello no ya sólo por las limitaciones concretas que pueda imponer la Constitución, sino por razones derivadas del lógico funcionamiento de nuestro sistema parlamentario.

Así, durante el período de disolución, el Gobierno no podrá realizar ciertas actuaciones tales como, por ejemplo, cambiar su programa político y obtener la confianza parlamentaria sobre el mismo; proponer la convocatoria de un referéndum; elaborar los Presupuestos Generales del Estado, entre otras.

En cambio, sí que podrá dirigir, entre otras actividades, la política interior y exterior, la económica y la defensa del Estado; dirigir la función ejecutiva y la Administración civil y militar; ejercer la potestad reglamentaria; o reunirse en Consejo de Ministros.

---

(17) Antonio BAR CENDÓN, *op. cit.*, p. 266.

(18) Antonio TORRES DEL MORAL, «Principios del derecho constitucional español», Tomo II. Madrid. Servicio Publicaciones Facultad Derecho, Universidad Complutense Madrid, 2004, p. 264.

## V. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

a) *Evolución*

Es tradicional situar el origen de nuestra actual Diputación Permanente en la *Diputació General de Catalunya*, que surge a finales del siglo XIII con la misión de vigilar la recaudación de los subsidios y de supervisar el uso que el Monarca daba a los mismos, y que llegó a adquirir tal importancia que pasó a ser considerada «la institución más importante que ha creado la España medieval» (19).

Durante el parlamentarismo liberal esta originaria preocupación financiera se iría ampliando, por lo que la Diputación pasaría poco a poco a convertirse en la institución garante de las libertades políticas frente a los intentos del monarca de ignorar los derechos de la comunidad, es decir, pasó a ser el garante político de mayor nivel, encargado de la defensa de la Constitución.

De hecho, asumía esta competencia precisamente porque la soberanía nacional era una realidad que todavía no estaba plenamente consolidada, por lo que el Parlamento debía mantener un funcionamiento permanente que eliminase cualquier intento de destruir los logros obtenidos.

Por ello, durante el período decimonónico, la Diputación Permanente pasaba a tener una doble misión: en períodos de normalidad funcionaba como órgano administrativo, por lo que despachaba cuestiones de régimen interior, recibía peticiones, o tramitaba quejas para su enjuiciamiento por las nuevas Cortes; y en períodos en los que pudiera quedar alterado el orden público, la Diputación, explica PÉREZ SERRANO, «sale de su atonía, se coloca a la cabeza de todos los poderes y magistraturas; reta y humilla, si es necesario, al Monarca; somete al Gobierno, ordena al Consejo de Estado y esgrime como instrumento persuasivo sus acerasadas Exposiciones, y como arma decisiva, la amenaza de convocar Cortes extraordinarias» (20).

---

(19) Así lo ha afirmado Ignacio RUBIO Y CAMBRONERO, en «La Diputació de Catalunya en los S. XV y XVI». Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona MCML, p. 17.

(20) Nicolás PÉREZ SERRANO, «La Diputación Permanente de Cortes en nuestro derecho constitucional histórico» publicado en el «Escritos de Derecho Político», Madrid (1984), p. 191.

Este órgano vuelve a ser relanzado con la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, ya que, pese a su escasa duración, la regulación que la misma contenía de la Diputación permitió a la doctrina destacar de tal modo su importancia y alguna de sus decisiones puntuales, que ha servido de base y ejemplo a la actual regulación en nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante, hay que tener en cuenta que con el régimen franquista se crea la Comisión permanente de Cortes, que tuvo una naturaleza y funcionamiento que, como apunta ALONSO DE ANTONIO, «desnaturalizaban su entendimiento» (21).

b) *Concepto y caracteres*

Actualmente, entre las numerosas definiciones existentes de la Diputación Permanente, puede destacarse la dada por ALONSO DE ANTONIO que la define como un «órgano parlamentario que, funcionando en los períodos de inactividad de las Cámaras, sustituye a las mismas, asumiendo limitadamente alguna de sus funciones en orden a garantizar la continuidad formal y sustancial de la ficción representativa» (22).

Partiendo de esta definición se deducen como características más significativas las siguientes: es un órgano compuesto exclusivamente por miembros de la Cámara; pero de composición reducida; temporal; y, un órgano que sustituye a la Cámara, aunque lo hace limitadamente, es decir, ejerciendo sólo algunas de sus funciones, las mínimas para garantizar la continuidad parlamentaria.

---

(21) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, «Repertorio bibliográfico sobre Comisiones parlamentarias y Diputación permanente» en Revista de derecho político número 33, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid (1991), p. 356.

(22) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, «La Diputación Permanente en la Constitución española de 1978» *op. cit.*, p. 59.

c) *Composición*

## c.1) Número de integrantes y su designación

El artículo 78 de la Constitución señala que «*En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica*».

La existencia de dos Diputaciones, la del Congreso de los Diputados y la del Senado, ha sido cuestionada por parte de la doctrina, así SANTAOLALLA LÓPEZ que entiende que «...no hubiera resultado inoportuna la constitución de una única Diputación Permanente de las Cortes Generales, válida para asumir las concretas funciones que el artículo 78 refiere» (23).

En cualquier caso, la mayor parte de la doctrina, entre ellos ALÓS MARTÍN (24), subraya las siguientes ventajas de su configuración por partida doble:

- a) En primer lugar, la Diputación permanente del Congreso asume competencias que en período ordinario sólo corresponden a dicha Cámara, por lo que si se hubiera introducido una Diputación mixta, los senadores hubiesen pasado a ejercer ciertas funciones que el Pleno de la Cámara Alta no tiene atribuidas.
- b) En segundo lugar, esta configuración asegura una mejor representación de las Cortes Generales, ya que de este modo cada Cámara tiene su propio órgano que le suple y vela por los poderes de la misma.
- c) En tercer lugar, y dado que la Constitución prevé la disolución de una única Cámara, si la Diputación Permanente fuese mixta, sería necesario crear una Diputación para la Cámara disuelta, por lo que hipotéticamente, se podría llegar a soluciones tales como o crearse tres Diputaciones o impedir la constitución de una Diputación por

---

(23) Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, p. 193.

(24) Ignacio ALÓS MARTÍN, en el artículo «La Diputación Permanente en la Constitución Española» publicado en la Revista de las Cortes Generales número 18 (1989), p. 18.

parte de la Cámara disuelta, lo que a su vez platearía el problema de determinar quien asumiría las funciones de la misma.

Al margen de esta disquisición doctrinal, y ciñéndonos al texto constitucional, el artículo 78 prevé un mínimo de 21 miembros, lo que tiene por objeto proteger a las minorías de tal modo que la Diputación no se convierta en un órgano demasiado pequeño que no represente a la totalidad de la Cámara.

Además, tanto el artículo 78 de la Constitución, como los artículos 56.1 del Reglamento del Congreso y 45.1 y 47 del Reglamento del Senado establecen que las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva, lo que hace que, de facto, el número mínimo de integrantes sea de 22.

En concreto y en cada legislatura, el número de integrantes es determinado, en el Congreso de los Diputados, por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en proporción a la importancia numérica de los grupos parlamentarios en la Cámara. El Reglamento del Senado, anteriormente, señalaba que era el Pleno el que fijaba su número exacto, aunque la propuesta le era presentada unas veces por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, otras veces directamente por ésta. Actualmente, tras la reforma de Reforma por la que se modifican diversos artículos del Reglamento del Senado (25), es al igual que en Congreso, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la que fija el número total de miembros de la Diputación Permanente y su distribución entre los Grupos Parlamentarios en proporción al número de sus integrantes (artículo 45.2).

Proporcionalidad de grupos que abarca, por lo tanto, a todos, incluido el Grupo Mixto (26).

---

(25) Reforma aprobada por el Pleno del Senado en su sesión del día 13 de mayo de 2008 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 1 (f), de 13 de mayo de 2008).

(26) En la VIII legislatura, el Congreso de los Diputados, se compuso por 49 integrantes más el Presidente (ver para su composición exacta Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Serie D, núm. 34, de 11 de junio de 2004) y en la actual (XI) de 51, incluido el Presidente (ver el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie D, núm 39, de 23 de junio de 2008 y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie D,

Una vez determinado el número exacto de componentes para cada legislatura, serán los Grupos parlamentarios los que designen a los miembros que en concreto pasen a formar parte de la misma, aunque la Mesa de la Cámara proceda posteriormente a ratificar dicha actuación. Ahora bien, esta ratificación es, en realidad, una toma de conocimiento por parte de la Mesa sin capacidad de veto o de modificación de la propuesta de los grupos, siempre que se cumplan los requisitos señalados legalmente. En cualquier caso, la intervención de la Mesa, aunque sólo con carácter formal, es *condictio sine qua non* de la eficacia de la designación realizada por el grupo.

Por lo demás, y aunque luego volveremos sobre ello, también puede resultar interesante apuntar que, pese a que se intentó en la elaboración del Reglamento provisional de la Cámara Baja, en la Diputación Permanente no queda integrada la Mesa de la Cámara. Precisamente porque ésta es una figura con identidad propia dentro de la organización de la Cámara, por lo que esa independencia debe ser total, tanto en su composición como funcionalmente.

### c.2. Titulares y suplentes

La cuestión sobre los miembros titulares y suplentes de la Diputación exige centrarse fundamentalmente en los segundos por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque no sólo la Constitución no menciona la posibilidad de nombrar suplentes para la Diputación, sino que además los Reglamentos de ambas Cámaras ofrecían hasta el 2008 distinta regulación jurídica de los mismos; y en segundo lugar, por su importancia, ya que la renuncia o imposibilidad de uno de los titulares, si no hubiera suplentes, daría lugar a un cambio en la proporcionalidad de los Grupos en el seno de la misma.

El Reglamento del Congreso se caracteriza por su falta de concreción, ya que las únicas referencias a los mismos se encuentran en el artículo 56.2 que señala que «*Cada Grupo Parlamentario designará el*

---

núm 47, de 8 de julio 2088). En el Senado, tanto en la VIII legislatura como en la actual (IX) por 37 miembros más el Presidente (Ver Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 22, de 18 de mayo de 2001, y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 19, de 22 de mayo de 2008).

*número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes» y en artículo 22. 3 que determina que «El Diputado perderá su condición de tal por extinción del mandato, al expirar su plazo o disolverse la Cámara, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara».*

De esta regulación se extraen las siguientes conclusiones:

- a) Por un lado, y al igual que en el Senado, se designan al comienzo de la legislatura tantos suplentes como titulares.
- b) Por otro, y aunque el Reglamento de la Cámara Baja no especifica el modo de cubrir la vacante, y si ésta se produce cuando la Cámara se encuentra en período ordinario de sesiones, la práctica pone de manifiesto que es necesario comunicar por escrito la suplencia, que producirá sus efectos hasta que se reciba otra comunicación de signo contrario.
- c) No sucede lo mismo en los períodos interlegislaturas, en los que los miembros de la Diputación no van a poder ser sustituidos por otros de su respectivo Grupo Parlamentario que no formen parte de la misma, ya sea en calidad de titulares o de suplentes, puesto que los que no lo sean no mantienen la condición de diputados.

Por lo que respecta a la regulación del Reglamento de la Cámara Alta, procede reiterar la reciente modificación del mismo de 13 de mayo de 2008, en la que se opta por una regulación más similar a la contenida para los titulares y suplentes de la Diputación del Congreso que la que había anteriormente.

Así, pues, frente a la necesidad anterior de que ante altas y bajas de la Diputación hubiese acuerdo de Pleno de la Cámara, para mayor agilidad y eficacia, se ha optado por la misma fórmula de remisión de escrito en el que se comuniquen las mismas (27).

---

(27) Artículo 45.3 del Reglamento del Senado dispone que «Cada Grupo Parlamentario designará el número de Senadores titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes».

### c.3. Estatuto de los miembros de la Diputación

El estudio del Estatuto de los miembros de la Diputación implica referirse, en primer lugar, a las cuestiones relativas al mantenimiento de la condición de parlamentarios de aquellos que se integran en la Diputación, y tras dicho análisis, a las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, incompatibilidades y retribuciones.

En relación a la primera de estas cuestiones, ambos Reglamentos presentan una regulación muy similar, al manifestar que los diputados y senadores que se integren en la Diputación conservan su plena condición de tal. En concreto el Reglamento del Senado dispone expresamente en el artículo 46 que *«Los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente conservarán su condición de Senador, con todos los derechos y prerrogativas inherentes a la misma, aún después de expirado su mandato o de disuelto el Senado y hasta que se reúna el que posteriormente resulte elegido»*. El Reglamento del Congreso, por su parte, determina en el artículo 22 ya citado que *«El Diputado perderá su condición de tal por extinción del mandato, al expirar su plazo o disolverse la Cámara, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara»*.

Al mencionar el estatuto de los diputados y senadores integrados en la Diputación, interesa volver sobre el tema de los suplentes, dada la distinta regulación a que hacíamos referencia que ofrecían los Reglamentos de las Cámaras, ya que mientras que el Reglamento del Congreso establece una absoluta igualdad entre titulares y suplentes, el Reglamento de la Cámara Alta preveía que los suplentes sólo disfrutaran de sus derechos y prerrogativas si se producía una vacante, lo que dio lugar a que autores como ALÓS MARTÍN calificasen su situación jurídica como «de suspensión de su estatuto, con una expectativa, en caso de vacante, de volver a disfrutar su condición de tal, que no han perdido nunca» (28). A día de hoy esto ha quedado superado con la citada reforma del Reglamento del Senado.

---

(28) Ignacio ALÓS MARTÍN, *op. cit.*, p. 22.

### c.3.1. Prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad e inmunidad

Todo lo anteriormente analizado nos lleva al tema de las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad e inmunidad de sus integrantes.

En principio, la inviolabilidad no plantea problema alguno, puesto que los Reglamentos la reconocen aun después de haber cesado el mandato parlamentario por las manifestaciones realizadas durante el ejercicio de sus funciones. En este sentido es ya clásica la STC 51/1985 que, al delimitar el ámbito funcional y material de la inviolabilidad, establece que ésta se predica de todas las manifestaciones que el parlamentario emita en el Pleno o en cualquiera de sus articulaciones orgánicas (29).

Mayores dificultades puede plantear, sin embargo, la inmunidad. De hecho, parte de la doctrina, entre ellos MANZELLA, basándose en los artículos 68.4 y 69.5 de la Constitución, sostiene que «disueltas las Cámaras, termina la inmunidad» (30). Por lo que, en principio, los miembros de las Diputaciones, tras la desaparición de las Cámaras, no gozan de dicha protección penal y procesal. Sin embargo, el principio de continuidad de la institución parlamentaria hace necesario ampliar, con la misma finalidad con la que nació el «*freedom from arrest*» esta protección a los componentes de la Diputación, «al objeto de defenderse de

---

(29) STC 51/1985, F.J.6º: «El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio art. 71. 1 de la Constitución. A no ser que la expresión “funciones” que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el Reglamento del Senado (el del Congreso –art. 10– se limita a reiterar, por lo que aquí importa, la fórmula constitucional). Así, el art. 21 del Reglamento del Senado señala ya que la inviolabilidad garantizará sólo “las opiniones manifestadas en actos parlamentarios” y los “votos emitidos en el ejercicio de su cargo”».

(30) Andrea MANZELLA, en «Las Cortes en el sistema constitucional español» en «La Constitución española de 1978. Estudio sistemático» dirigido por PREDIERI Y GARCÍA DE ENTERRÍA, Cívitas, Madrid, 1981, p. 490.

hipotéticas maniobras acusatorias que, con ánimo fraudulento, intentasen privar a la Diputación permanente del concurso de uno de sus miembros» (31).

### c.3.2. Incompatibilidades

Otro de los elementos a destacar del estatuto de los miembros de la Diputación es el relativo a las incompatibilidades, en concreto, en relación a la posibilidad de acumular la condición de integrante de la misma con la de miembro del Gobierno, dada la diferente regulación que al respecto ofrecían anteriormente los Reglamentos de ambas Cámaras. Así, mientras que el Reglamento del Congreso no se pronuncia al respecto, el de la Cámara Alta determinaba anteriormente en el artículo 45.2 que «*No podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Senadores que formen parte del Gobierno*».

Este precepto fue objeto de crítica porque se consideraba que las incompatibilidades no pueden establecerse en este tipo normativo, puesto que la propia Constitución en el artículo 70 remite a este respecto a la ley electoral, incompatibilidades de las que, por lo demás, deben excluirse a los miembros del Gobierno.

En cualquier caso, autores como ALONSO DE ANTONIO entendieron que el citado precepto reglamentario no preveía dicha incompatibilidad con el puesto de senador, sino con la pertenencia a la Diputación (32).

Actualmente, tras la reforma, el Reglamento de la Cámara Alta no contiene ninguna referencia al respecto.

### c.3.3. Retribuciones

En relación a las retribuciones, únicamente apuntar que, gracias a varios acuerdos de los órganos rectores tanto de la Cámara como de la Diputación Permanente, hoy día los miembros titulares y suplentes de

---

(31) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 113.

(32) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, nota 16, p. 118.

la Diputación, al seguir desempeñando la función parlamentaria, continúan percibiendo sus retribuciones en calidad de tales.

d) *Estructura interna*

Junto a los caracteres y la composición de la Diputación, tiene especial relevancia la estructura interna, ya que, dependiendo de la interpretación que de las funciones de la Diputación hagan sus órganos de funcionamiento interno, su importancia variará (33).

d.1. Presidente

El Presidente de cada una de las Diputaciones es el de la Cámara respectiva, que mantiene su mandato hasta la constitución de las nuevas Cámaras, y cuya labor como tal ha de ajustarse a las disposiciones reglamentarias que regulan sus funciones.

En este sentido, la Constitución en el artículo 72.3 señala que «*Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes*».

La regulación reglamentaria, contenida en el artículo 32 del Reglamento del Congreso y en los artículos 37 a 39 del Reglamento del Senado, concreta estas facultades señalando que a la Presidencia le corresponde ostentar la representación de la Cámara, convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Mesa, convocar y presidir cualquier Comisión cuando lo estime pertinente, asegurar la buena marcha de los trabajos, dirigir los debates, mantener el orden de los mismos, ordenar los pagos; cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. En el sentido de esta última referencia, indica GUILLÉN LÓPEZ, que «no hay que olvidar la tensión constante que se produce entre la

---

(33) Enrique GUILLÉN LÓPEZ, «La continuidad parlamentaria: las Diputaciones permanentes», Civitas, Madrid, 2002, p. 107.

capacidad normativa del Presidente y la de la propia Cámara, tensión que se acentúa en este período en el que el Pleno no está para disputar la titularidad de la competencia normativa, por lo que debe predicarse del Presidente la máxima contención en el ejercicio de esta función» (34).

#### d.2. Mesa

Aunque no expresamente denominada como tal por los Reglamentos, éstos prevén el nombramiento en su seno de 2 vicepresidentes y 2 secretarios (35). Por lo tanto, y siguiendo el espíritu del órgano de continuidad, tienen una composición más reducida que la Mesa de la Cámara, que se compone, en el Congreso de 4 vicepresidentes y 4 secretarios, más el Presidente; y en el Senado de 2 vicepresidentes, 5 secretarios y el Presidente.

De hecho, los miembros de una y de otra, como se apuntaba anteriormente, no han de ser necesariamente coincidentes. En este sentido es clara la autonomía entre la Mesa de cada Cámara y la del órgano de continuidad. No obstante, esa autonomía se manifiesta de forma diversa en los períodos entre sesiones y en los períodos interlegislaturas. En concreto, en los períodos entre sesiones la Mesa de la Cámara continúa desempeñando sus funciones junto con una Mesa más reducida a la que se deben remitir las iniciativas de las que deba conocer, como la posible convocatoria de una sesión extraordinaria. Por ello, las funciones de la misma en estos períodos son muy reducidas. No sucede así en los períodos interlegislaturas, en los que la Mesa de la Cámara es sustituida por la de la Diputación, que pasa, por ello, a desempeñar las funciones que, en general, son asimilables a las previstas reglamentariamente para las mismas (artículo 31 del Reglamento del Congreso, y 36 del Reglamento del Senado).

---

(34) Esta cuestión ha sido estudiada por Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 108.

(35) La omisión en la calificación a los mismos como Mesa de la Diputación es estudiada por Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, pp. 113 a 114.

Por lo demás, únicamente recordar que, al igual que sucede en las Mesas de ambas Cámaras, la misma tiene una representación proporcional de los grupos parlamentarios presentes, en este caso, en el órgano de continuidad, por lo que, si se produce una vacante en la Mesa, se procede a realizar una votación nominal en el Pleno de la Diputación para cubrirla.

### d.3. Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces no está prevista en ninguno de los Reglamentos, pero, apunta GUILLÉN LÓPEZ, que «en este sentido se puede decir prácticamente lo mismo que de las Mesas de la Cámaras: Son órganos imprescindibles de racionalización del trabajo parlamentario a los que se atribuyen funciones capitales, por lo que no parece posible que una institución como la Diputación Permanente pueda prescindir de ninguno de ellos» (36).

En cualquier caso, y dada la tradicional polémica doctrinal sobre si existen o no Grupos parlamentarios en períodos de disolución, interesa resaltar la distinta posición de la misma según actúe en períodos entre sesiones o entre legislaturas.

Mientras que en períodos entre sesiones, la Junta de Portavoces que se reúne es la de la Cámara, no la de la Diputación; en períodos de disolución, la cuestión es más controvertida, pues, en consonancia con la consideración de la inexistencia de Grupos Parlamentarios, se discute también su existencia hasta el punto de que en estos períodos se sustituye la expresión «Junta de Portavoces» por la de «Portavoces de la Diputación Permanente» o «Representantes de los grupos parlamentarios en la Diputación Permanente» (37).

Además, se ha planteado un recurso ante el Tribunal Constitucional en este sentido aun no resuelto.

---

(36) Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 116, en la nota al pie número 225.

(37) ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, Mercedes. Sinopsis del artículo 78 de la Constitución Española en «Portal de la Constitución» en página web [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

e) *Organización*

e.1. Elección de sus miembros

Puesto que la determinación del número de miembros de la Diputación y su composición ya ha sido analizada anteriormente, parece oportuno, y para evitar reiteraciones, abordar únicamente el momento en que ésta tiene lugar.

La regulación reglamentaria vuelve a ser desigual. Así mientras que el Reglamento del Senado determina en el artículo 45.1 que esta elección tendrá lugar «*tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara*», el de la Cámara Baja no determina expresamente cuando ha de tener lugar dicha elección, aunque la práctica es remitirse a lo dispuesto para las Comisiones, por lo que ésta ha de constituirse en los 10 días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso (38).

Se ha dicho que esta temprana designación podría implicar la necesidad de modificar su composición a lo largo de la legislatura, pero este sería un problema de menor entidad que el que pudiera producirse si se diese un vacío parlamentario sin haberse designado el órgano de continuidad (39).

En cualquier caso, aunque de ambos Reglamentos se desprenda que el nombramiento de la Diputación permanente tenga lugar al comienzo de la legislatura, resulta claro que dicha designación no tiene una repercusión inmediata, ya que, como se sabe, el ejercicio ordinario de la función parlamentaria impide el funcionamiento simultáneo del órgano que tiene por objeto sustituir a la Asamblea cuando esté en períodos de inactividad.

---

(38) El artículo 46.3 del Reglamento del Congreso determina que «*Las Comisiones Permanentes a que se refieren los apartados anteriores deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso*».

(39) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 132.

## e.2. Duración del mandato

La duración de sus funciones está expresamente determinada en el artículo 78.3 de la Constitución, que señala que las ejercerán «*hasta la constitución definitiva de la nueva Cámara*».

## e.3. Convocatoria de la Diputación Permanente

Dentro de la organización del órgano de continuidad, tienen especial interés los distintos supuestos de convocatoria de las mismas, dado que el distinto nivel competencial que la Constitución atribuye a las Diputaciones de ambas Cámaras se refleja en los distintos tipos de convocatoria que éstas pueden sufrir, así:

- En el Congreso de los Diputados hay tres supuestos de obligatoria convocatoria:
  - En el período interlegislativo ha de convocarse, necesariamente, para conocer de la convalidación o derogación de Decretos-Leyes dictados por el Gobierno y de la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio.
  - En el período de vacaciones parlamentarias, la Norma fundamental establece implícitamente en el artículo 73.2 una convocatoria de las mismas, ya que al señalar que «*las Cámaras podrán reunirse en sesión extraordinaria a petición*», entre otros, «*de la Diputación Permanente*», implica necesariamente una previa convocatoria de ésta.
  - Además de la necesaria convocatoria a realizar una vez constituida la Cámara para informar de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas (40).

---

(40) Artículo 59 del Reglamento del Congreso de los Diputados «*Después de la celebración de elecciones generales, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Congreso, una vez constituido éste, de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas*».

En cualquier caso, esta puede reunirse también, cuando así lo prevea el Presidente, dos Grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la misma (41). Regulación que aparece dentro de una «lógica más comprensible» (42) que la ofrecida por el Reglamento de la Cámara Alta.

Ahora bien, la previsión de que dos Grupos parlamentarios puedan convocar la Diputación vuelve a poner de manifiesto la ya tradicional discusión doctrinal sobre si, una vez disueltas las Cámaras siguen subsistiendo o no los Grupos.

- El Reglamento del Senado, por su parte, contiene como en otros muchos casos, una regulación más detallada, previendo así una primera sesión obligatoria de la misma después de elegida a efectos de constituirse y designar a sus vicepresidentes y secretarios (artículo 47.1); unos supuestos de obligatoria convocatoria, a saber, el día antes de celebrarse Junta Preparatoria (previsto para la elaboración del informe para la dación de cuentas), cuando lo solicite el Gobierno, o cuando lo pida al menos una cuarta parte de sus miembros (artículo 48).; y en cualquier caso, una convocatoria que tendrá lugar siempre que el Presidente así lo prevea. De esta regulación destacar:
  - a) De un lado, que no se prevé la convocatoria a iniciativa de los Grupos parlamentarios, por lo que se elimina el problema doctrinal de si siguen o no existiendo al término de la legislatura.
  - b) De otro, y a diferencia de la regulación ofrecida por el Reglamento de la Cámara Baja, que se prevé la iniciativa no sólo parlamentaria, sino también gubernamental, asimilándose esta regulación a lo previsto para solicitar sesiones extraordinarias (43).

---

(41) Artículo 56.4 que «*La Diputación Permanente será convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla*».

(42) Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 128.

(43) Así lo entiende Enrique GUILLÉN LÓPEZ, que apunta «A mi juicio, sólo esta explicación ayuda a entender por qué el Gobierno tiene capacidad para convocar a la Diputación Permanente cuando no hay ningún vínculo entre ellos». *op. cit.*, pp. 127 y 128.

A este respecto, ALÓS MARTÍN, recalca la no previsión de esta convocatoria en el Reglamento de la Cámara Baja, siendo precisamente con ésta con la que se da la relación de confianza con el Gobierno y con la que «más relaciones institucionales le une, en función de las atribuciones que le confiere la Constitución» (44). Razón por la que GULLÉN LÓPEZ manifiesta «una cierta perplejidad por el hecho de que el órgano que guarda una menor relación con el Gobierno vuelva a tenerlo como referente» (45).

En cualquier caso, en el Senado la Diputación se convoca en períodos de disolución, pero ha sido escasamente convocada en períodos entre sesiones. Por ello, alguna parte de la doctrina ha manifestado que la mayor parte de sus funciones son asumidas por su Mesa, lo que implica que es la Mesa de la misma la que califica las iniciativas que entran en período de disolución, que es la que declara cuáles son los asuntos que por ocasión de la misma caducan y la que propone los asuntos que serán tratados en la próxima legislatura, cuestiones que quedan reflejadas en el informe de dación de cuentas, que posteriormente aprueba el Pleno de la Diputación, y, una vez constituida la nueva Cámara, el Pleno de la misma.

## f) *Funcionamiento*

### f.1. Asistencia a las sesiones

Los miembros de la Diputación tienen el derecho y el deber de asistir a sus sesiones, de hecho, y al igual de lo que sucede en período ordinario, el incumplimiento reiterado y notorio de dicho deber dará lugar a que pueda ser privado, de todos o algunos de los derechos que le asisten, mediante acuerdo de la respectiva Mesa.

Además, ambos Reglamentos señalan que las normas previstas para la regulación del pleno son aplicables a la Diputación permanente, por lo que, en principio, sería de aplicación la regla en virtud de la cual se

---

(44) Ignacio ALÓS MARTÍN, *op. cit.*, p. 29.

(45) Enrique GULLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 128, en la nota al pie de página número 246.

prevé la posibilidad de que los miembros de una Cámara puedan asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de la otra, y que puedan asistir los miembros del Gobierno (46), que de facto, no asisten, salvo en el supuesto de tramitación de un Decreto-Ley en período de disolución para su presentación ante la Diputación.

#### f.2. Adopción de acuerdos: quórum de constitución y de votación; la votación

De nuevo, ante la falta de previsión reglamentaria, se aplican las normas de general funcionamiento de la Cámara, de las que destacan los siguientes extremos:

Por un lado, en relación al quórum de constitución, se aplica la regla general prevista en el artículo 79 de la Constitución, en el artículo 79 del Reglamento del Congreso y en el 93 del Reglamento del Senado, de presencia de la mayoría de sus miembros, y de adopción de acuerdos por la mayoría simple de miembros presentes.

En cuanto al quórum de votación, la Constitución impide, en términos generales, (artículo 79.3) la delegación del voto. Además, los sistemas de votación son los comunes de papeletas para la votación de personas, mano alzada o asentimiento. La mayor especialidad en la votación de la Diputación Permanente es el carácter individual de las votaciones, que rechaza (en consonancia con la discusión sobre si hay o no Grupos Parlamentarios en la Diputación) el voto ponderado que aparecía en los primeros momentos de redacción del Reglamento del Congreso.

---

(46) A este respecto el artículo 110.2 de la constitución prevé que: «los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos». El artículo 66 del Reglamento del Congreso de los Diputados que: «Los Senadores podrán asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones que no tengan carácter secreto»; y el Reglamento del Senado prevé en el artículo 83 que: «1. Los miembros del Gobierno que no sean Senadores podrán asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Pleno y de las Comisiones. 2. Los Diputados podrán asistir, sin voz ni voto, a las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Senado que no tengan carácter secreto, debiendo situarse en el lugar que, a tal efecto, señale la Presidencia».

### f.3. Publicidad

La publicidad de las reuniones de la Diputación no está prevista ni constitucional ni reglamentariamente. Aun así, y gracias a la intervención del diputado PÉREZ-LLORCA en la sesión de la Diputación de 18 de enero de 1979, que esgrimió a su favor razones de índole tanto jurídica como política (47), se llegó a la conclusión de que era preferible que la publicidad de las mismas se garantizase a través de los medios oficiales de difusión parlamentaria, más que a través de la prensa.

Desde aquella primera inclinación a favor de la publicidad de sus reuniones, dicha laguna se ha ido colmando *de facto* mediante la aplicación de las normas previstas para el Pleno (48).

Por ello se aplica en el Congreso el artículo 63 de su Reglamento que dispone que «*Las Sesiones del Pleno serán públicas con las siguientes excepciones: 1º Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un Diputado. 2º Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados. 3º Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros (mayoría que se predica, no del Pleno, sino de la Diputación Permanente), a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara*».

---

(47) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, num. 1, de 18 de enero de 1979, p. 4: «Entendemos que hay que mantener a la Diputación Permanente al margen por completo de cualquier contienda electoral y que un procedimiento justo y acertado, intermedio para llegar a ese fin, es el que se publiquen sus sesiones íntegramente en el Diario de Sesiones, siguiendo el único precedente constitucional posible en nuestro país, que fue el de la Diputación Permanente establecido por la Constitución de 1931».

(48) Ello es así porque tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado prevén que, a falta de regulación expresa para la Diputación, se le aplicarán las normas del Pleno. Así el artículo 58 del Reglamento del Congreso señala que «*Será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno en el presente Reglamento*». El Artículo 47.2 del Reglamento del Senado dispone que «*La Diputación Permanente ajustará su régimen interno a lo dispuesto en el Reglamento del Senado, en cuanto resulte aplicable, y, en su defecto, a las normas que ella misma acuerde*».

El Reglamento del Senado, por su parte, dispone en el artículo 72 que *«Las sesiones plenarias del Senado serán públicas, a no ser que a petición razonada del Gobierno o de cincuenta Senadores se acuerde lo contrario por la mayoría absoluta de la Cámara. Serán secretas en los casos previstos en este Reglamento».*

Por ello, hoy día se puede afirmar que el principio de publicidad es la máxima de las reuniones del órgano de continuidad, tanto en lo que se refiere a la posible presencia de medios de comunicación, como a la publicación oficial de las deliberaciones de la misma en los Diarios de Sesiones.

#### g) *Funciones*

Más detenimiento requiere el estudio de las funciones de las Diputaciones Permanentes que no asumen, como decíamos, la totalidad de las funciones del Parlamento, ni tan siquiera las más básicas, ya que carecen de competencia legislativa. En cualquier caso, las funciones que asumen implican una garantía institucional de colaboración entre los poderes del Estado, por lo que disponen de facultades propias en las que no necesitan ninguna convalidación posterior por el Pleno de la Cámara, ya que no actúan por delegación sino con competencias propias.

A diferencia de la regulación contenida en otros textos fundamentales, las funciones que asumen no están determinadas con excesiva amplitud en nuestra Constitución. A modo de ejemplo puede destacarse la Constitución portuguesa de 25 de abril de 1976 que goza de un alto nivel de concreción puesto que el artículo 179 dispone que a la Comisión Permanente le corresponde: *«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 en 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 éste a declarar el estado de sitio o de emergencia, a declarar la guerra o a hacer la paz».*

El artículo 78.2 de nuestra Constitución dispone que *«las Diputaciones Permanentes ... tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato, y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas»*.

De dicha regulación pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Les corresponde convocar sesiones extraordinarias;
- Asumir, aunque sólo la Diputación del Congreso de los Diputados, las facultades que correspondan a las Cámaras, en relación a la convalidación o no de Decretos-leyes y de declaración de estados excepcionales en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato;
- Velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas;
- Y, derivado de lo anterior, dar cuenta de los asuntos tratados cuando la Cámara se reúna de nuevo.

De esta regulación se desprende a su vez, por un lado, 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. Y, por otro, la diferente posición de la Diputación en los períodos intersesiones 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 estos períodos el Pleno de la Cámara sigue existiendo, aunque no funciona de manera ordinaria). No sucede así cuando las Cámaras están en períodos interlegislativos, ya que éstas, sobre todo la del Congreso, ejerce las funciones que implican la necesaria interrelación con otros poderes del Estado, fundamentalmente con el ejecutivo (49).

---

(49) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 149.

Sentadas estas ideas generales sobre las funciones de las Diputaciones, pasamos a analizar de forma más pormenorizada las mismas, lo que exige estudiar por separado a ambas Diputaciones y sus distintos momentos de su actuación.

g.1. Vacaciones parlamentarias. Facultades comunes de las Diputaciones del Congreso de los Diputados y del Senado.

g.1.1. Convocatoria extraordinaria de las Cámaras

El artículo 73.2 de la Norma Fundamental dispone que *«Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado»*.

Es una competencia discrecional que ejercitan los Grupos Parlamentarios, ya que son éstos los que solicitan la convocatoria de la Diputación para que ésta a su vez estudie la celebración de un Pleno extraordinario de la Cámara. 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).
- 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. De hecho, si las circunstancias varían sustancialmente, se procederá a la anulación de la convocatoria para la sesión prevista.
- La Constitución no establece mayoría especial alguna, por lo que, una vez más, se aplicará la regla general de la mayoría simple de los integrantes del órgano de continuidad.

- A su vez no hay normas reglamentarias que delimiten los debates de la misma en relación a la posible convocatoria de sesiones extraordinarias, por lo que se vuelve a aplicar 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.

Por lo demás, únicamente recordar que la solicitud por parte de la Diputación de una convocatoria extraordinaria puede referirse no sólo al Pleno, sino también a las Comisiones.

#### g.1.2. Velar por los poderes de las Cámaras

Una segunda competencia que corresponde a ambas Diputaciones durante los períodos de vacaciones parlamentarias es la de «*velar por los poderes de las Cámaras*», cláusula muy amplia que ha dado lugar a muchas posiciones doctrinales.

ALÓS MARTÍN señala que esta expresión «no significa ejercer, sino vigilar en un doble sentido: por un lado, impedir que alguien los ejerza durante la ausencia de la Cámara; y por otro, asegurar que ésta los podrá ejercer si es preciso» (50).

Por su parte, ALONSO DE ANTONIO, añade que esta atribución debe ser interpretada de manera restrictiva, puesto que es un período en que las Cámaras no pueden reunirse de forma ordinaria; por ello, los órganos de continuidad deben realizar únicamente funciones de administración y de funcionamiento ordinario de las Cámaras (51).

En cualquier caso implica, en el Congreso de los Diputados, toda una serie de actuaciones, tales como:

---

(50) Ignacio ALÓS MARTÍN, *op. cit.*, p. 45.

(51) José Antonio ALONSO DE ANTONIO, en «La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español» *Revista de las Cortes Generales*, número 8 (1986), p. 175.

- la posibilidad de convocar, como hemos visto, una sesión extraordinaria;
- recibir el informe extraordinario del Defensor del Pueblo (artículo 200 del Reglamento del Congreso de los Diputados);
- recibir y debatir comunicaciones del Gobierno (artículo 196 del Reglamento);
- o celebrar sesiones informativas (artículo 202), entre otros supuestos.

En el Senado desarrolla funciones análogas, aunque con algunas excepciones, ya que, por ejemplo, no se prevé de forma expresa la remisión del informe extraordinario del Defensor del Pueblo ante el Senado, por lo que su tramitación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 183 del Reglamento. En este sentido, ALÓS MARTÍN entiende que «cualquiera que sea el procedimiento de su tramitación, y por las mismas razones que en el Congreso, la Diputación Permanente debería convocar el Pleno en sesión extraordinaria, para escuchar el informe y adoptar los acuerdos que estime oportunos» (52).

## g.2. Períodos interlegislaturas

### g.2.1. Facultad común de las Diputaciones Permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado

Les corresponde de nuevo velar por los poderes de las Cámaras, que implica, una vez más, «la defensa de los intereses de las Cámaras en aquellos extremos que necesiten de su participación...limitado a los casos estrictamente necesarios cuando no exista posibilidad de actuación regular por las Cámaras» (53).

Esta idea de velar por los poderes de las Cámaras, se puede manifestar de diversas maneras, que pueden englobarse a su vez en dos bloques según la finalidad perseguida (54):

---

(52) Ignacio ALÓS MARTÍN, *op. cit.*, p. 43.

(53) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 166.

(54) Este esquema ha sido adoptado por Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, pp. 192 a 199.

- I. Velar por los poderes de las Cámaras 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; y la posibilidad de conceder o denegar el suplicatorio. La doctrina no es pacífica al respecto, así LAVILLA RUBIRA considera que «el retraso en la persecuibilidad de la conducta perseguida penalmente no es tan trascendente como para alargar hasta ese punto la competencia de la Diputación Permanente» (55). 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» (56).
  
- 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 al que hacíamos referencia; o autorizar la declaración de guerra o la conclusión de paz. Aunque la misma exige la aprobación por mayoría absoluta del Senado, en este caso no sería necesaria, dada la gravedad y urgencia de la situación, que requeriría una solución rápida incompatible con la demora hasta la celebración de nuevas elecciones y la constitución definitiva de la nueva Cámara (57). También le corresponde intervenir en la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su autoridad, ya que ésta debe ser reconocida por las Cortes Generales. O acordar que el Consejo de Ministros pueda disolver los órganos de las Corporaciones Locales (artículo 61 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985).

---

(55) Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 195.

(56) Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 195.

(57) Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 167.

## g.2.2. Facultades exclusivas de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados

### I. Convalidación o derogación de Decretos-leyes

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. Su competencia se limita a la convalidación o rechazo del Decreto-ley como condición necesaria para que éste adquiriera validez, tramitándose por el procedimiento previsto, para momentos de funcionamiento ordinario de la Cámara, en el artículo 151 del Reglamento. Este, 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, lo que ha dado lugar a una importante polémica doctrinal.

Hay autores, como PECES-BARBA, que se han manifestado en sentido positivo, puesto que, desde un punto de vista teleológico o literal, si las Diputaciones no pudieran tramitarlos como proyectos de ley, no tendría sentido la referencia que el artículo 78.2 hace al artículo 86.3 de la Constitución, por lo que considera que la Diputación puede no sólo convalidar sino aprobar auténticas leyes.

De hecho, el Reglamento del Congreso de los Diputados viene a confirmar este punto de vista en los artículos 57.1 a) y 151, párrafo 5º, puesto que en el primero de ellos dispone que *«corresponde a la Diputación Permanente en los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados: asumir **todas** las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución»*. Y en el segundo dispone que *«la Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas»*.

JIMÉNEZ CAMPO, sin embargo, entiende que esta regulación es «la culminación de un desafortunado desarrollo del artículo 86 que crea(r) un nuevo órgano legislativo en el ordenamiento y (a) distor-

siona(r) gravemente, en fin, el sistema constitucional de fuentes del Derecho» (58).

En efecto, el mencionado autor considera que las Diputaciones Permanentes no son órganos de relevancia constitucional sino órganos necesarios para mantener la continuidad de un órgano constitucional, el Parlamento. Por ello, éstas no tienen, en ningún caso, competencias legislativas, y no pueden tramitar Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia (59). Ello es así porque la facultad de legislar está prevista en el artículo 66 de la Constitución y no en el 86.3, por lo que «la incomunicación jurídica entre los artículos 78.2 y 86.3 priva, en consecuencia, de todo fundamento a cualquier pretensión de reconocer potestad legislativa a las Diputaciones Permanentes» (60). De hecho, continúa diciendo que si se aceptase dicha competencia normativa, estaríamos, como ya se señalaba, ante «un nuevo órgano legislativo en el ordenamiento» que podría «distorsionar gravemente...el sistema constitucional de fuentes de Derecho» (61).

Por ello ASTARLOA HUARTE-MENDICOA resalta que «dicho mecanismo del Reglamento del Congreso debe considerarse como inconveniente» y ello, por varias razones (62).

En primer lugar, por la duda de constitucionalidad que tal medida plantea, ya que, si la Constitución no lo reconoce expresamente, no parece procedente que sí lo haga el Reglamento.

Y en segundo lugar, por la creencia de que la actividad de las Diputaciones debe restringirse, no atribuyéndoles en ningún caso competencias legislativas. Ello es así, a su vez, por varias razones. Por un lado, por la propia naturaleza de la institución, esto es, por ser

---

(58) Javier JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-ley» en «Revista de Derecho Político» número 15, 1982.

(59) Javier JIMÉNEZ CAMPO, *op. cit.*

(60) Javier JIMÉNEZ CAMPO, *op. cit.*, p. 50.

(61) Javier JIMÉNEZ CAMPO, *op. cit.*, p. 36.

(62) Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español» en «Revista de Administración Pública» número 106, enero-abril 1985, p. 166.

órgano de continuidad, encargado de velar por los poderes de la Cámara, y no de ejercerlos, realizando únicamente las tareas urgentes que se requieran en los casos de los artículos 86 y 116, y en concreto, en el caso del Decreto-ley, para evitar la caducidad de la actuación gubernamental. Otra razón deriva de la misma inexistencia de procedimiento específico para la tramitación por la Diputación de Proyectos de ley. Y por último, por la misma situación que supone el mantenimiento de una Cámara legisladora pero ya disuelta y pendiente de renovación.

Por ello, 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, quedaría vinculada con dicha decisión, sin perjuicio de que ésta pudiera en su caso desistir de la misma.

En cualquier caso, hasta la fecha no se ha dado ningún caso, por lo que la discusión, como decíamos, es meramente doctrinal.

## II. Intervención en los estados excepcionales

La Diputación, 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).

El artículo 162 del Reglamento prevé el procedimiento a seguir si se diesen estos estados, aunque únicamente interesa destacar dos extremos:

- De un lado, la necesidad de crear una Comisión dentro de la Diputación para recabar la información y documentación que sea necesaria.

- Y de otro, la posibilidad que se otorga a los Grupos Parlamentarios de presentar propuestas.

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 Constitución (63), 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 éste ha establecido una disolución obligatoria, que implica que la Diputación asumiría las funciones de la Cámara, situación que durante estados excepcionales no podría darse (64). LAVILLA RUBIRA por su parte 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» (65).

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.

---

(63) 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 referendo del Presidente del Congreso»*.

(64) SERRANO ALBERCA, José Manuel, en Comentarios a la Constitución, dirigidos por GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 3ª Edición (2001).

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

#### h) *Dación de cuentas*

El artículo 78.4 de la Constitución señala que «*Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones*».

Este precepto no especifica si dicha dación de cuentas ha de tener lugar únicamente en períodos interlegislaturas o si también debe producirse en períodos de vacaciones parlamentarias.

El Reglamento del Congreso prevé que ésta se realice «después de celebración de elecciones generales...*una vez constituido éste*» (66), mientras que el del Senado no se pronuncia al respecto, no obstante lo cual, el artículo 48.1<sup>a</sup> establece que la Diputación se debe reunir obligatoriamente «*el día antes de celebrarse Junta Preparatoria*» lo que, como ya apuntábamos y a juicio de ALÓS MARTÍN, parece que tiene por objeto preparar la dación de cuentas (67).

Por ello, pese a que hay autores como ALÓS MARTÍN y de ALONSO DE ANTONIO que apuntan que la dación de cuentas es preceptiva en los períodos interlegislaturas y potestativa en los períodos intersesiones (68), en realidad, sólo se realiza la dación de cuentas tras los períodos de disolución (69).

En cualquier caso, la dación de cuentas no supone a día de hoy, y a diferencia de lo que sucedía con la Constitución de 1931, que se pueda condicionar la validez de los acuerdos de la Diputación por la nueva Cámara, ya que, como se ha apuntado anteriormente, ésta actúa con competencias propias.

---

(66) Artículo 59 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

(67) Ignacio ALÓS MARTÍN, *op. cit.*, p. 33.

(68) Ignacio ALÓS MARTÍN, *op. cit.*, p. 33 y Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 170.

(69) Ver Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 2, 11 de abril 2008, p. 17; y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 21, de 27 de mayo 2008, p. 18. Y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 1, 4 de abril 2008.

Distinto es el control que puede efectuar el Pleno tanto de verificación de la competencia de la Diputación para entender de los asuntos que ha conocido (como puede ser la tramitación de una ley o la imposición de algunas de las sanciones disciplinarias previstas en los Reglamentos de las Cámaras); como de comprobación del cumplimiento de los requisitos formales establecidos reglamentariamente (quórum de asistencia, mayorías exigidas, etc.).

La falta de acatamiento de alguno de estos extremos debe ser puesto de manifiesto por el Pleno, al igual que las posibles diferencias que existan entre los datos suministrados y lo realmente actuado.

El problema que podría plantearse sería el medio viable de oposición (70). Por ejemplo, el desarrollo irregular de la convalidación de un Decreto-ley podría ser atacado mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad. En otras ocasiones el procedimiento no es tan sencillo. Esta dificultad se acentúa si tenemos en cuenta la composición de las Diputaciones, integradas por miembros representantes de unos Grupos Parlamentarios que, a su vez, constituyen el Pleno encargado de analizar los extremos apuntados.

Por ello, en realidad, la dación de cuentas se realiza simplemente mediante la presentación de un informe que elabora, según práctica parlamentaria, la Mesa de la Diputación, aunque *a posteriori* aquella pueda celebrar una reunión con el único objeto de aprobar el informe que la Mesa presente.

Además, en el informe se detallan únicamente cuestiones puramente formales tales como las fechas de convocatoria, enunciado de los temas a tratar y la decisión final sobre ellos, entre otras cuestiones; sin que aparezca una exposición de las opciones planteadas. Falta de precisión que se salva mediante la publicación derivada de los Diarios de Sesiones (71).

---

(70) Esto es estudiado por Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 200.

(71) Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Serie D: General. Publicado el 16 de Abril 2004.

Todo este régimen jurídico plantea la similitud que existe entre la dación de cuentas y algunos mecanismos de control político, aunque, analizado en profundidad, son claras las diferencias entre ambos, fundamentalmente el hecho de que mientras que con el control político se controla al ejecutivo, con la dación, se controla la actividad desarrollada por el órgano de continuidad del poder legislativo. Por ello, dice GUILLÉN LÓPEZ, «sólo en un sentido muy impropio puede hablarse de la función de control que cumple la rendición de cuentas de la Diputación Permanente a la nueva Cámara» (72).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis, «La Diputación Permanente en la Constitución española de 1978» Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 1ª edición (1992).
- ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis, «Repertorio bibliográfico sobre Comisiones parlamentarias y Diputación permanente» en Revista de derecho político, número 33, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid (1991).
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, en «La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español» Revista de las Cortes Generales, número 8 (1986).
- ALÓS MARTÍN, Ignacio, «La Diputación Permanente en la Constitución Española» Revista de las Cortes Generales, número 18 (1989)
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, «El mandato parlamentario: la disolución anticipada y la prolongación del mandato: las instituciones de continuidad» en «Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo». Madrid, 1997.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio, «Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español» en «Revista de Administración Pública» número 106, enero-abril 1985.
- BAR CENDÓN, Antonio, «La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español» Monografías, Congreso de los Diputados (1989).
- BAYÓN Y CHACÓN, Gaspar, «El derecho de disolución del Parlamento», Congreso de los Diputados (1999).
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, en «El mandato parlamentario» Congreso de los Diputados, Madrid (1991).

---

(72) Enrique GUILLÉN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 209.

- DE ESTEBAN, Jorge y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J., «Curso de Derecho Constitucional Español» Tomo III, Madrid (1994).
- FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, «La Comisión Permanente de las Cortes». Editora Nacional (1974).
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique, «La continuidad parlamentaria: las diputaciones permanentes», Civitas, Madrid, 2002.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José, «Artículo 78: la Diputación Permanente en el ordenamiento español» en «Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978» dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid (1996).
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-ley» en «Revista de Derecho Político» número 15, 1982.
- MANZELLA, Andrea, en «Las Cortes en el sistema constitucional español» en «La Constitución española de 1978. Estudio sistemático» dirigido por Predieri y García de Enterría, Cívitas, Madrid, 1981.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, «La Diputación Permanente de Cortes en nuestro derecho constitucional histórico» en «Escritos de derecho político», Madrid (1984).
- RUBIO Y CAMBRONERO, Ignacio, en «La Diputació de Catalunya en los S. XV y XVI». Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona MCML.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, «Derecho parlamentario español», Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, en «Comentarios a la Constitución Española» dirigidos por Garrido Falla, Civitas, Madrid, 2ª edición (1985).
- SERRANO ALBERCA, José Manuel, en Comentarios a la Constitución, dirigidos por GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 3ª Edición (2001).
- TORRES DEL MORAL, Antonio, «Principios del derecho constitucional español», Tomo II, Madrid. Servicio Publicaciones Facultad Derecho, Universidad Complutense Madrid, 2004.