

LA DIPUTACIÓN PERMANENTE A LA LUZ DE CUATRO DÉCADAS DE VIDA PARLAMENTARIA

Pedro José PEÑA JIMÉNEZ
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La Diputación Permanente, que reaparece en la historia constitucional española en 1978 como órgano de garantía, estabilidad y permanencia, en aquellos periodos en que las Cámaras no estén reunidas, hayan sido disueltas o haya expirado su mandato, ha ido perfilando sus contornos y llenando lagunas que existían en su configuración, a lo largo de cuatro décadas de vida parlamentaria. Al mismo tiempo ha ido ganando en dimensión y presencia, puesto que cada vez tiene más miembros y se reúne con mayor frecuencia y en sesiones más largas, hasta el punto de resultar un factor adicional de lo que algún autor ha llamado, en referencia a un contexto más amplio, la continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo. Sin embargo, y pese a que en términos generales ha cumplido bien su papel en ambas Cámaras, hay buenas razones para pensar, a la vista de cómo ha crecido el órgano, que tanto la interpretación restrictiva predominante sobre el alcance de la más sustancial de sus funciones, “velar por los poderes de las Cámaras”, como la práctica seguida respecto de la más ejercitada de aquellas, “solicitar sesiones extraordinarias de las Cámaras”, que ha propiciado el afianzamiento de un tipo de debate que entra en el fondo de lo que originalmente se quiere discutir en el Pleno, pero sin la presencia del miembro del Gobierno a quién se pretende controlar, guiado además, casi exclusivamente, por la rigidez del criterio político de las mayorías de turno, merecen una revisión a fondo en un futuro próximo.

Palabras clave: Diputación Permanente, periodos de sesiones, sesiones extraordinarias, disolución, mandato, control del Gobierno, Decretos-leyes, estados de alarma, excepción y sitio, dación de cuentas.

ABSTRACT

In 1978 the Permanent Deputation (“Diputación Permanente”) reappears in the Spanish constitutional history as a body of guarantee, stability and permanence, when the Houses are not in session, have been dissolved or their terms have expired, and since then has grown through four decades of parliamentary life defining its contours and filling the gaps that existed in its initial configuration. At the same time the Permanent Deputation has increased its stance and dimension, its size, and the number and length of its meetings, up to the point of becoming an additional factor of what some author has called, in a broader context, the continuity of Parliament as a fundamental, consolidated and expansive constitutional principle. However, and even though in general terms the Permanent Deputation has performed well in both Houses, there are good reasons to think that, taking into account the growth of the body, the predominant restrictive interpretation of the more substantial of its functions, “safeguarding the powers of the Houses”, as well as the practice followed regarding the most exercised of them, “to request extraordinary sessions of the Houses”, that it has produced a kind of debate about the substance of the matter to be discussed in the Plenary session, but without the physical presence of the member of the Government supposed to be controlled, and guided almost exclusively by the political interest of the majority, the Permanent Deputation deserves a full review in the near future.

Key words: Permanent Deputation, sessions, extraordinary sessions, dissolution, term, control of Government, Decree-laws, states of alarm, emergency and siege, report on the matters dealt with.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS ORGÁNICOS. 1. *Composición* 2. *Organización* 3. *Funcionamiento*. III. ASPECTOS FUNCIONALES. 1. *Introducción*. 2. *Velar por los poderes de las Cámaras*. 3. *Solicitar sesiones extraordinarias*. 4. *Convalidar o derogar Decretos-leyes, tramitarlos como proyectos de ley*. 5. *Estados de alarma, excepción y sitio*. 6. *Otras funciones que puede realizar la Diputación Permanente*. 7. *Dación de cuentas*. IV. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La Diputación Permanente, cuyos precedentes históricos modernos se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812 y a la Constitución republicana de 1931, reapareció en nuestra historia constitucional en 1978 como órgano de garantía, estabilidad y permanencia del Congreso de los Diputados y del Senado, en aquellos momentos en que las Cámaras no se encuentren reunidas en períodos ordinarios de sesiones o cuando las mismas hubieran sido disueltas o hubiera expirado su mandato. Y lo hizo tras un paso que estuvo fundamentalmente libre de controversias importantes sobre su figura durante las distintas fases de la tramitación del proyecto constitucional y recibiendo, una vez aprobado el mismo, una bienvenida muy generalizada y, en su mayor parte, acrítica.

En efecto, el artículo 78 de la Constitución dice 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, cada una de ellas presidida por el Presidente de la Cámara respectiva, y que tendrán como funciones las de (i) pedir la reunión en sesión extraordinaria de las Cámaras, (ii) asumir las facultades que correspondan a éstas, de acuerdo con los artículos 86 (Decretos-leyes) y 116 (estados de alarma, excepción y sitio), en caso de que hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato, y (iii) velar por los poderes de las Cámaras cuando no estén reunidas. Y añade que, expirado el mandato o en caso de disolución, seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales, con la previsión de que reunida la [nueva] Cámara correspondiente, dará cuenta [*a esta última*] de los asuntos tratados y de sus decisiones.

Su ubicación sistemática (dentro del Capítulo Primero “De las Cámaras” del Título III “De las Cortes Generales”) y la lectura del resto de los artículos dedicados al Congreso de los Diputados y al Senado dejan bien a las claras desde un primer momento que se trata de un órgano parlamentario, con personalidad jurídica propia, distinto de las Comisiones (pese a que el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977 encuadrara a la Diputación Permanente entre aquéllas) y con una relación de suplencia o de sustitución del Pleno, tanto temporal como sustancial. Porque tal relación se concreta únicamente en determinados lapsos o intervalos

de tiempo, a saber, los períodos “entre sesiones”, que son los meses de enero y de julio y agosto, “vacaciones parlamentarias” según terminología comúnmente aceptada, y los períodos “entre legislaturas”, que transcurren desde la disolución o la expiración del mandato hasta la constitución de las nuevas Cámaras, y en relación tan solo a determinadas funciones y no a todas las que constitucionalmente corresponden a las Cortes Generales. De manera que la continuidad de estas últimas, formadas por Congreso de los Diputados y Senado, como órgano constitucional del Estado, cuyo personal se renueva periódicamente mediante elecciones libres por sufragio universal, se concreta en la existencia y en la actuación de una Diputación Permanente en cada una de las Cámaras.

No obstante, y pese a estas primeras certezas, muy pronto se advirtieron insuficiencias y limitaciones en la regulación constitucional de esta figura, y así en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 28 de marzo de 1979, el portavoz del Grupo Parlamentario del PNV, Marcos Vizcaya, reconocía que “ha sido una constante, a lo largo de la actuación y vigencia de la Diputación Permanente, la apreciación por nuestro Grupo, y creo que por todos los componentes o por la mayoría de los que componían esta Diputación Permanente, de la existencia de unas lagunas jurídicas que dificultaban sobremanera, entorpecían y obstaculizaban la labor de dicha Diputación Permanente”, para añadir a continuación que “reduciendo a dos estas lagunas, estas trabas son: la ausencia de una reglamentación exacta de cuáles son las competencias, los objetivos y los fines que debe de cumplir una Diputación Permanente; y, en segundo lugar, una reglamentación estricta de cuál es su funcionamiento interno”. Y Manuel Fraga, uno de los “padres” de la Constitución y portavoz entonces del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática decía, por su parte, que “...la Diputación Permanente se ha encontrado (...) ante un grave problema, el problema del vacío reglamentario. Hemos tenido que discutir sobre cuáles eran las atribuciones de la Diputación y sobre cómo desarrollar esas atribuciones (...), hemos tenido que interpretar qué quería decir la propia Constitución en cuanto a su artículo 78”.

Casi cuarenta años después de la celebración de ese debate, del que están entresacadas las citas anteriores, se ha avanzado bastante en la delimitación de los perfiles de la Diputación Permanente, sobre todo en lo que concierne a sus aspectos orgánicos. Pero continúa abierta e irresuelta la

cuestión capital sobre sus funciones en los períodos “entre legislaturas” que, en última instancia, remite a la interpretación de la función de “velar por los poderes de las Cámaras” y a la consideración como tasadas o abiertas de aquellas. Y, junto a esta primera incertidumbre, la propia práctica parlamentaria ha hecho que resulte pertinente plantearse una segunda cuestión sobre la utilidad y el sentido de los debates en la Diputación Permanente, en los períodos “entre sesiones”, sobre las solicitudes de reuniones extraordinarias de las Cámaras, que cada vez se han hecho más frecuentes. El tratamiento de estas dos cuestiones recibirá una atención preferente en el presente trabajo, donde me propongo examinar lo que las normas de desarrollo del artículo 78 de la Constitución, singularmente los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de Mesas y las resoluciones de Presidencia, así como la práctica parlamentaria, las leyes y la única sentencia del Tribunal Constitucional que ha resuelto un asunto que afecta directamente a la Diputación Permanente (del Congreso de los Diputados, en particular), han ido aportando para clarificar, completar y definir su figura. Por el contrario, obviaré casi enteramente las citas y referencias a la muy abundante producción teórica sobre la Diputación Permanente, donde no son pocos los valiosos y muy interesantes artículos y comentarios que se han ocupado del estudio de los precedentes históricos, de las distintas soluciones ofrecidas por el Derecho comparado al problema de la continuidad del Parlamento (prórroga, *prorogatio*, Comisiones ultra-permanentes...) de la naturaleza jurídica del órgano, o de su composición, organización y funcionamiento. Casi todos ellos me han resultado instructivos, y quien sea especialista podrá encontrar en las páginas que siguen resonancias de algunos de ellos (que reconoceré en la breve nota bibliográfica final). Pero el interés de la obra colectiva a la que pretende contribuir este trabajo radica en exponer y valorar “desde dentro”, desde la perspectiva interna de la vida parlamentaria, lo que ha sucedido en relación a órganos, procesos y funciones de las Cortes Generales, más que en recapitular sobre las elaboraciones teóricas realizadas desde una perspectiva externa o en ofrecer una nueva y actualizada versión de ese tipo de estudios. Por lo demás, y como advertencia debida, y final, de método, he fijado mi atención muy principalmente en el Congreso de los Diputados. Y ello, no solo, en razón de las mayores y más importantes funciones que la Diputación Permanente tiene en esa Cámara comparada con la del Senado, sino también por el hecho de que su regulación en los respectivos reglamentos de una y otra ha llegado a ser (y es, a día de hoy) prácticamente idéntica. De esta

forma pretendo evitar reiteraciones, centrarme en lo fundamental y tratar de hacer la lectura de estas páginas lo más fácil y ligera posible. Las menciones al Senado se harán, pues, excepcionalmente, cuando procedan por el interés del caso concreto.

Seguidamente me propongo examinar y analizar normas, acuerdos, resoluciones, leyes, sentencias, diarios de sesiones que den cuenta de lo que ha sido la vida de la Diputación Permanente desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 hasta el día de hoy, y trataré de precisar cómo a través de unos y otras se ha ido consolidando como ese órgano de “importancia y significación” al que corresponde, según el Presidente Landelino Lavilla, “el hacer efectiva [*extinguido el mandato de las Cortes Generales*] la existencia de un órgano de representación del pueblo español y, de conformidad con las previsiones de la Constitución, (...) garantizar la estabilidad y la permanencia de la institución parlamentaria” (sesión de la Diputación Permanente de 21 de septiembre de 1982). El resultado de tal examen y análisis nos dice que la Diputación Permanente es hoy un órgano que (i) ha crecido significativamente en tamaño, ya que ha ido acogiendo progresivamente a un mayor número de miembros en su seno, (ii) cuenta entre aquellos con titulares y suplentes, distinción ausente en la Constitución, (iii) se reúne cada vez más a menudo, (iv) ha precisado y completado en buena medida su régimen jurídico (a partir de un precepto constitucional necesariamente limitado, pero también escasamente afortunado en su literalidad), (v) ha visto como se consolidaba a lo largo de las legislaturas una interpretación parlamentaria restrictiva de sus funciones, en línea con los intereses de las mayorías de cada momento y (vii) ha dado lugar, en la práctica, a fenómenos curiosos y llamativos, como el hecho de que los debates para solicitar la celebración de sesiones extraordinarias en el Pleno de la Cámara en los meses de vacaciones parlamentarias se hayan convertido, en realidad, en debates sobre el fondo de la cuestión y no sobre la oportunidad de celebrarlos, como en puridad debería de ser y, además, en ausencia del miembro del Gobierno (usualmente su Presidente) al que se pretende controlar. Con todo esto presente, emprendo a continuación la consideración de cómo han evolucionado los aspectos orgánicos y funcionales de la Diputación Permanente en los cuarenta años que han pasado desde la aprobación de nuestra Constitución.

II. ASPECTOS ORGÁNICOS

1. Composición

Órgano, según el diccionario de la Real Academia Española, es cada una de las partes de un cuerpo que ejerce una función y, en términos jurídicos, una persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización en un ámbito de competencia determinado. El carácter orgánico de la Diputación Permanente se ha subrayado frecuentemente en los estudios teóricos sobre esta figura con términos como “letargo”, “hibernación”, “sueño” o, incluso, otros más dramáticos, como “muerte” y “resurrección”. Porque la Diputación Permanente entra en escena, precisamente, cuando la Cámara está “aletargada”, “hibernando”, “dormida” o cuando “ha muerto” y está a la espera de su “resurrección”. Dejando a un lado, por ahora, el hecho de que esos períodos de inactividad de las Cámaras, por usar una palabra más neutra, son cada vez más raros y reducidos si se atiende a la evolución del parlamentarismo español, merece la pena comenzar el estudio de los cuarenta años de Diputación Permanente con la consideración de sus aspectos orgánicos, su composición, organización, y funcionamiento, o, por volver al lenguaje organicista, lo que constituye su fisonomía y sus pautas de conducta.

Hay que hacerlo, pues, recordando que la Constitución establece que cada Diputación Permanente estará compuesta por “un mínimo de veintiún miembros”, y lo mismo dicen, con distintas palabras, el Reglamento del Congreso (“formarán parte de la misma”, artículo 56) y el del Senado (“integrada por”, artículo 45). Mantiene así nuestra Constitución el mismo número (21) que aparecía en la republicana de 1931, si bien entonces suponía un máximo, con lo que obviamente, y de una a otra, se ha ganado en flexibilidad en este punto.

En cualquier caso, lo cierto es que el número de miembros de la Diputación Permanente del Congreso no ha dejado de aumentar desde la Legislatura Constituyente, y así se ha pasado de treinta y siete (37) titulares (con sus respectivos suplentes) en la I Legislatura a sesenta y cuatro titulares (y otros tantos suplentes) en la XII actual, en una línea siempre ascendente conforme se han ido sucediendo las legislaturas, como lo prueban los cuarenta y cuatro (44) de la V Legislatura, los cincuenta (50) de la VIII o los sesenta y uno (61) de la XI, siempre con sus respectivos suplentes.

¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Obedece a alguna razón que se haya explicitado por parte de los órganos de gobierno de la Cámara o de los Grupos Parlamentarios presentes en la misma? ¿Hay alguna justificación concreta para este incremento continuo del número de miembros de la Diputación Permanente del Congreso? La realidad es que los acuerdos de la Mesa de la Cámara que, al inicio de cada Legislatura, determinan, en atención a la composición de la misma, los titulares y suplentes que corresponden a cada Grupo Parlamentario, han guardado silencio sobre este punto. A la vista de ello, y con las debidas cautelas, parece que se puede concluir que detrás de la progresiva ampliación en el número de integrantes de la Diputación Permanente no se encuentra otra cosa que la voluntad de extender, una vez disuelta la Cámara o expirado su mandato, los derechos y las prerrogativas propias de la condición de diputado al mayor número razonable de ellos, como titulares y suplentes de la Diputación Permanente. Porque habida cuenta de que tanto la representatividad (número suficiente de Diputados, en todo caso igual o mayor que veintiuno, y presencia de Diputados de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara) y la proporcionalidad (mismo porcentaje de Diputados por grupo en Diputación Permanente que en Pleno), están garantizadas, no se ve otra razón de peso que quepa invocar. De manera que cabe hacerse, a continuación, una nueva pregunta: ¿se justifica una Diputación Permanente con sesenta y cuatro (64) titulares y sesenta y cuatro (64) suplentes (lo que supone más de un tercio de la Cámara) a la vista de las funciones que tiene constitucionalmente encomendadas (y de cómo éstas se interpretan), y si la respuesta es sí, por qué? A ella trataré de responder una vez completado el examen de los aspectos orgánicos y funcionales de la Diputación Permanente.

La fijación concreta del número de miembros (el “cuántos”) de la Diputación Permanente se hace, conforme a la previsión reglamentaria, por la Mesa, oída la Junta de Portavoces y en proporción a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, y ello tanto en el Congreso (artículo 56.2 en relación con el artículo 40.1 del Reglamento) como en el Senado (artículo 45.2 del Reglamento). Pero se ha de reseñar que (i) hubo un tiempo (hasta la reforma de 2008) en que en el Senado era “el Pleno” el que fijaba el número de miembros de la Diputación Permanente (artículo 45.1 del Reglamento) y que, (ii) anteriormente, en el Congreso y según las Normas de Procedimiento de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 18 de enero de 1979 (en adelante, las Normas

de Procedimiento de 1979) aquella estaba compuesta “por el Presidente y un Diputado de cada Grupo Parlamentario por cada diez o fracción igual o superior de cinco de sus componentes, nombrados a propuesta de los respectivos Grupos” (norma 2ª).

En cuanto a la designación de los miembros (el “quiénes”) de la Diputación Permanente, ésta se hace por los Grupos Parlamentarios, lo que no ha presentado ninguna controversia, discusión o especialidad digna de mención. La Constitución dice, sin gran precisión técnica y de una forma que no hay que interpretar en su literalidad, que los miembros de la Diputación Permanente “representarán a los Grupos Parlamentarios”, cuando en realidad a quienes representan, en cuanto a Diputados y Senadores que integran el órgano parlamentario de continuidad que actúa en determinados lapsos o intervalos de tiempo, es al pueblo español en su conjunto. Los Reglamentos precisan esta cuestión, al decir que lo que hacen los Grupos Parlamentarios es designar a los miembros titulares y suplentes que les correspondan, siempre en función de su presencia en el Parlamento o, lo que es lo mismo, de su “importancia numérica”. Y aunque no hay norma que imponga expresamente la obligación de garantizar la representatividad de la Diputación Permanente, la práctica seguida desde un primer momento ha sido que en la misma estuvieran presentes todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, como de hecho ha ocurrido hasta el día de hoy.

La consecuencia más importante para un parlamentario de ser miembro de la Diputación Permanente (titular o suplente) es acceder a la “prórroga en sus funciones” una vez extinguido el mandato (ya sea por expirar su plazo o por disolverse la Cámara) y ello hasta la constitución de la nueva Cámara (artículo 22. 3º del Reglamento del Congreso). El Reglamento del Senado es aún más explícito en este punto y señala 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, aun después de expirado su mandato o de disuelto el Senado y hasta que se reúna el que posteriormente resulte elegido” (artículo 46). En consecuencia, los miembros de la Diputación Permanente siguen siendo, a todos los efectos, Diputados y Senadores (hasta la constitución de la nuevas Cámaras) y conservan todas sus prerrogativas, sus derechos como parlamentarios (ajustados a la situación propia de un periodo “entre legislaturas”, donde por ejemplo no hay Comisiones y, consecuentemente, no puede haber derecho a

formar parte, al menos, de una de ellas), sus derechos de índole económica y social (retribución, protección, medios materiales y personales a su servicio, transporte...) y permanecen sujetos al cumplimiento de sus deberes.

En cuanto a si existen incompatibilidades para ser miembro de la Diputación Permanente, parece en principio que todos los Diputados y Senadores podrían serlo, ya que la Constitución no establece ningún límite al respecto. No obstante, en las Normas de Procedimiento de 1979 se decía que “no podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Diputados que formen parte del Gobierno”. Y en el mismo sentido, el Reglamento del Senado de 1982 establecía que “no podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Senadores que formen parte del Gobierno”. Ahora bien, ni la norma del Congreso, recién citada, se incorporó finalmente al Reglamento de esa Cámara, ni la norma del Senado subsistió tras la reforma de 2008. En ambos casos se optó, a mi juicio, por la mejor solución posible, ya que muy probablemente la incompatibilidad entre integrar la Diputación Permanente y pertenecer al Gobierno fuera inconstitucional. Sea como fuere, lo cierto es que en el Congreso de los Diputados ha sido constante y mayoritaria la presencia de miembros del Gobierno en su Diputación Permanente, hasta el punto de que en la XII Legislatura once ministros del último gabinete del Presidente Mariano Rajoy pertenecían a aquella. A la hora de cerrar estas páginas, cabe decir que la tendencia ha cambiado de manera radical, ya que ninguno de los integrantes del Consejo de Ministros presidido por Pedro Sánchez, surgido del triunfo de la moción de censura contra Mariano Rajoy, es miembro de la Diputación permanente del Congreso.

Finalmente, respecto a la existencia de dos categorías de miembros en la Diputación Permanente, titulares y suplentes, la Constitución no prevé, como se ha visto, la existencia de los segundos. Tampoco lo hacían las Normas de Procedimiento de 1979, de manera que la distinción (y la categoría de suplentes) aparece en los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1982. En el Reglamento del Congreso se dice que “cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados que le corresponda [*según indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en atención a su importancia numérica en la Cámara*] y otros tantos en concepto de suplentes” (artículo 56.2). A su vez, el artículo 46 del Reglamento del Senado (antes de la reforma de 2008) contenía una regulación más detallada de los suplentes (solamente procedía la sustitución caso por caso y siempre que se hubiera producido una vacante por cese en el cargo de Senador, designación como miembro del Gobierno o cambio de Grupo Parlamentario

y, además, tan solo a partir de haberse operado la sustitución tenía lugar la adquisición de todos los derechos y prerrogativas inherentes a la condición de Senador), pero de ese régimen detallado y restrictivo se ha pasado a uno igual al del Congreso, y así hoy ambos se leen de la misma manera, cambiando simplemente Diputados por Senadores (artículo 45.3 del Reglamento del Senado).

2. Organización

La Constitución establece que existen dos Diputaciones Permanentes, una en cada Cámara. No obstante, y desde la pura perspectiva constitucional, una y otra tienen una importancia desigual, ya que las facultades que corresponden al Congreso de los Diputados y al Senado, de acuerdo con los artículos 86 (Decretos-leyes) y 116 (estados de alarma, excepción y sitio), son distintas y mucho más relevantes en el caso del Congreso. En efecto, al Congreso corresponde en exclusiva la convalidación o derogación de los Decretos-leyes, así como los pronunciamientos respectivos sobre los estados de alarma, excepción y sitio, restando únicamente para la Diputación Permanente del Senado una problemática participación en el proceso legislativo en el supuesto de que la del Congreso, tras convalidar un Decreto-ley, decidiese tramitarlo como proyecto de ley, algo que no ha ocurrido hasta la fecha. Algún autor, precisamente en respuesta a esta situación que caracterizó como de “atonía funcional” del Senado, defendió en su momento la oportunidad de constituir una única Diputación Permanente de las Cortes Generales, lo que no encontró eco ni en ambientes académicos ni políticos.

En cuanto a la organización de la Diputación Permanente, hay puntos pacíficos, que no han experimentado variación alguna a lo largo de los cuarenta años de vida aquí considerados y otros controvertidos, donde sí que ha habido dudas y cambios. Entre los primeros se encuentran los que afectan a la Presidencia y a la Mesa, y entre los segundos, los que tienen que ver con los Grupos Parlamentarios y con la Junta de Portavoces.

La Presidencia de la Diputación Permanente se atribuye al Presidente de la Cámara (artículo 78.2 CE, 56.1 del Reglamento del Congreso, artículo 45.1 del Reglamento del Senado), y así ha ocurrido desde la Legislatura Constituyente. Y se le considera como miembro de la Diputación Permanente no incluido dentro de la determinación que haga, en cada Legislatura, la Mesa de la Cámara, por lo que habrá de sumarse al número total de miembros fijado por aquella.

El Reglamento del Congreso prevé que “la Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir” (artículo 56.3), mientras que el Reglamento del Senado repite, con distintas palabras, el mismo esquema, y añade una mención específica a la “Mesa de la Diputación Permanente”, que está ausente en el texto del Congreso. También, como nota diferenciadora entre los dos reglamentos, establece el del Senado que “la constitución [*de la Mesa*] será comunicada al Gobierno y al Congreso de los Diputados” (artículo 47), lo que también parece una solución más correcta.

¿Existen los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente, en los períodos “entre legislaturas”? Lo cierto es que esta pregunta no ha sido objeto de especial discusión y debe responderse afirmativamente. Los artículos 56.4 del Reglamento del Congreso y 48 del Reglamento del Senado reconocen a los Grupos Parlamentarios capacidad (a dos de ellos conjuntamente) para convocar a la Diputación Permanente, sin que haya mención alguna a que dicha capacidad se pierda en los períodos de disolución o expiración del mandato. Por otra parte, y como consta en los acuerdos administrativos que se adoptan, precisamente, para tales períodos, los Grupos Parlamentarios mantienen subvenciones, locales y medios personales y materiales para el desarrollo de sus trabajos. En fin, en los debates sobre convalidación o derogación de Decretos-leyes en la Diputación Permanente del Congreso, una vez disuelta la Cámara, se pueden citar casos en los que el Presidente va dando la palabra (y los nombra como tales) a los portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios (así, el Presidente Trillo, en la sesión de 1 de febrero de 2000, o el Presidente Posada, en la sesión de 1 de diciembre de 2015, encontrándose una excepción, en este sentido, en la sesión de 12 de diciembre de 2011, presidida por el Presidente Bono, que daba la palabra a los Diputados sin hacer ninguna referencia a sus Grupos, si bien algunos de ellos, como la señora López i Chamosa o el señor Jané, sí que iniciaban sus intervenciones con la expresión del que iba a ser el sentido del voto de “sus” respectivos “Grupos”).

Distinta ha de ser la respuesta a la pregunta de si existe la Junta de Portavoces en la Diputación Permanente, una vez disuelta la Cámara ya que, si bien hay precedentes de reuniones de la Junta en ese período, como por ejemplo en 1982, para conocer de una comparecencia del Ministro de

Defensa (señor Oliart), a petición propia, para explicar la detención de tres jefes militares, lo cierto es que desde mediados de los años ochenta del siglo pasado la Junta de Portavoces del Congreso no se ha vuelto a reunir en períodos “entre legislaturas”. A este respecto, es muy relevante lo dicho por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso en su acuerdo de 11 de febrero de 2004, en el que desestimó el escrito de reconsideración presentado por catorce Diputados del Grupo Parlamentario Socialista frente al acuerdo inmediatamente anterior de la propia Mesa de 9 de febrero, de inadmitir a trámite un escrito de solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno (señor Aznar) con el objeto de informar “de los datos e informes de los que dijo disponer en su día sobre el hecho de que el régimen de Sadam Husein disponía de armas de destrucción masiva, suponía un peligro cierto e inmediato para la comunidad internacional y sobre su conexión con grupos terroristas, que justificaron la posición del Gobierno en la Guerra de Irak, y que no se han visto confirmados por los hechos”. En tal ocasión, la Mesa dijo que:

- i. “Pese a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento, no procede dar audiencia a la Junta de Portavoces en relación con la presente solicitud de reconsideración, dado que, disuelta la Cámara, no existe el referido órgano, siendo así que mientras que el Reglamento prevé en su artículo 56 la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, análoga previsión no se realiza en relación con la Junta de Portavoces. Y ello sin perjuicio de la existencia de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente”, y que
- ii. “No procede colegir de la atribución de determinadas competencias a un órgano de la Cámara el que tales competencias hayan de ejercitarse incluso disuelta la Cámara, sino que, antes bien, sólo existente un órgano, puede ejercer las funciones que las normas correspondientes le atribuyan”.

De manera que, aunque en algún momento se ha dicho que los “Portavoces de la Diputación Permanente” constituyen el correlato funcional de la Junta de Portavoces, lo cierto es que la Junta de Portavoces, como órgano parlamentario, desaparece una vez disuelta la Cámara.

Por último, la Diputación Permanente en el Congreso no ha constituido hasta la fecha, en su seno, ni ponencias ni Comisiones, ni subcomisiones ni ningún otro tipo de órgano interno, y ello seguramente por no haber sido tal constitución necesaria para el ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta la manera en que el mismo se ha producido.

3. *Funcionamiento*

La Constitución no dice nada sobre el funcionamiento de las Diputaciones Permanentes. Por eso, y porque el Reglamento provisional del Congreso de 1977 contenía una escuetísima mención a la Diputación Permanente (a la que encuadraba, como ya se ha dicho, dentro del capítulo dedicado a las Comisiones), se aprobaron por la Presidencia de la Cámara el 18 de enero de 1979 unas Normas de Procedimiento, citadas páginas atrás, que (i) se calificaban como rectoras del funcionamiento de la Diputación Permanente, siendo el Reglamento provisional su texto supletorio, (ii) establecían la composición del órgano, (iii) regulaban el cese de sus miembros y su sustitución, (iv) fijaban los supuestos en que la Diputación Permanente había de reunirse, (v) incluían un régimen de publicidad, (vi) incluían también el quorum para la adopción de acuerdos y la mayoría necesaria para la aprobación de los mismos, (vii) establecían las funciones que asumía la Diputación Permanente, a saber, las previstas por la Constitución y el Reglamento provisional, más las atribuidas por este último a la Comisión de Suplicatorios y al Pleno para la tramitación de los suplicatorios que pudieran recibirse (que han desaparecido y ya no son propias de la Diputación Permanente), y (viii) finalizaba con la obligación de la dación de cuentas.

El vigente Reglamento del Congreso dice que “será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno (...)” (artículo 58), mientras que el del Senado guarda silencio sobre la cuestión, aunque en la versión previa a la reforma de 13 de mayo de 2008 decía 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” (artículo 47.2). Lo que dispone el Reglamento del Congreso es razonable. La Diputación Permanente es un órgano especial, *ad hoc*, que en determinados períodos (“entre sesiones”, “entre legislaturas”) suple al Pleno. Y aunque por composición

se parezca más a una Comisión (número de miembros o existencia de una Mesa con igual número de componentes, por ejemplo) y haya una mayor similitud estructural entre una y otra, desde el punto de vista funcional la Diputación Permanente es, en realidad, la suplente del Pleno, que vela por los poderes de la Cámara, puede convocar sesiones extraordinarias y, en casos de disolución o expiración del mandato, ejerce las competencias que la Constitución atribuye al Congreso en relación a Decretos-leyes y estados de alarma, excepción y sitio.

Por lo que respecta a la convocatoria de la Diputación Permanente, en el Congreso es siempre el Presidente quién lo hace, ya sea (i) a iniciativa propia (cuando considera oportuno reunirla) (ii) cuando lo pidan dos Grupos Parlamentarios o (iii) cuando lo pidan una quinta parte de los miembros de aquella, mientras que en las Normas de Procedimiento de 1979 (norma 4^a) había otros dos supuestos, a saber, cuando lo solicite el Gobierno y cuando lo pidan cuatro de sus miembros, que desaparecieron en 1982. Sobre el tercer supuesto de convocatoria, esto es, a instancias de al menos una quinta parte de los Diputados que integren la Diputación Permanente, procede destacar, para entender bien su alcance, que la sentencia 98/2009 de 27 de abril de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en el recurso de amparo promovido por D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán y tres Diputados más, respecto a los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados que denegaron la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno a informar sobre la guerra de Irak, precisó que “ (...) el citado art. 56.4 RCD (...) sólo atribuye, en lo que ahora exclusivamente nos importa, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a “una quinta parte” de sus miembros, la citada facultad no integra el status constitucionalmente relevante de cada uno de los parlamentarios individualmente considerados, que en consecuencia no pueden tampoco reclamar al amparo del art. 23.2 CE la protección de un *ius in officium* que no cubre la dimensión en que pretende proyectarse.”

Por lo demás, es un hecho destacable en la evolución de la Diputación Permanente en el Congreso que el número de reuniones celebradas por legislatura ha seguido una tendencia ascendente, desde las tres (3) sesiones que se celebraron en cada una de las cuatro primeras legislaturas (Constituyente, I, II y III), hasta las veintisiete (27) de la VIII Legislatura,

que constituye el récord en cuanto a número de reuniones o las veintidós (22) de la X Legislatura, en las que se emplearon noventa y dos (92) horas y diez (10) minutos, récord en cuanto a tiempo consumido en esas reuniones.

En el Senado, el Reglamento no dice expresamente quién convoca, quién realiza el acto formal de la convocatoria, pero sí que la reunión de la Diputación Permanente tendrá lugar en cuatro supuestos: (i) siempre que el Presidente lo considere oportuno, (ii) el día antes de celebrarse la Junta Preparatoria, (iii) cuando lo solicite el Gobierno, y (iv) cuando lo pida una cuarta parte, al menos, de sus miembros, requisito éste último más exigente que el análogo del Congreso.

En cuanto a la verificación de que se dan las condiciones que justifican la convocatoria de la Diputación Permanente, parece claro que corresponde a las Mesas de las Diputaciones respectivas, sin que consten incidencias significativas al respecto.

La Constitución no dice nada sobre la publicidad de las sesiones de la Diputación Permanente. Y tampoco es que las Normas de Procedimiento de 1979 fueran muy explícitas sobre este asunto, ya que solamente afirmaban que “la Diputación Permanente podrá publicar extracto oficial de sus sesiones o simple nota de sus acuerdos, y llevará en todo caso un libro de actas” (norma 5^a). De manera que, en un primer momento, hubo que acudir al Reglamento provisional del Congreso de 1977, que tenía carácter supletorio en la determinación del funcionamiento de la Diputación Permanente y que ubicaba esta última entre las Comisiones, cuyas sesiones, según el artículo 51.2, “se celebrarán a puerta cerrada, aunque podrán asistir a ellas los representantes, debidamente acreditados, de los medios de comunicación social”. Esto motivó que en la Diputación Permanente del Congreso tuvieran lugar interesantes debates sobre la publicidad, en las sesiones de 18 de enero y de 6 de febrero de 1979, con una clara posición ganadora, al menos si se ven las cosas desde la perspectiva actual. En tal ocasión, el Presidente Lavilla dijo que “entendíamos que, dadas las características de una Diputación Permanente como la actual, (...) la presencia de la prensa y del público podía, en definitiva, quitarle el carácter de objetividad, más que de objetividad de neutralidad, de falta por completo de pasión, que siempre es inevitable en alguna de las discusiones de los órganos colectivos”, coincidiendo con sus apreciaciones el señor Pérez-Llorca, portavoz del Grupo

Parlamentario de la UCD, para quien “(...) 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 (...)”, mientras que el señor Martín Toval, del Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña, se refería a la Diputación Permanente como “órgano político indiscutible sustitutivo del carácter político del Congreso, no en todos sus términos – naturalmente que no (...) órgano político de representación, en período, en este caso, de disolución de Cámaras, de resto de representación del pueblo”, y abogaba, al igual que otros portavoces, por un amplio régimen de publicidad para sus sesiones.

En cualquier caso, el Reglamento del Congreso, al establecer en su artículo 58 que “será aplicable a las sesiones de la Diputación y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno (...)”, consagra la publicidad de las mismas, con las excepciones de su artículo 63, esto es, cuestiones que afecten al decoro de la Cámara o de sus miembros, suspensión de un Diputado, cuestiones provenientes de la Comisión del Estatuto de los Diputados que no afecten a incompatibilidades parlamentarias y votación en el sentido de declarar secreta la sesión, acordada por mayoría absoluta.

Sobre la asistencia precisa para poder adoptar acuerdos, las Normas de Procedimiento de 1979 decían que “para adoptar acuerdos, la Diputación Permanente debe estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros” y añadía que “dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, salvo en el caso de la declaración del estado de sitio, que requerirá el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Diputación Permanente” (norma 6^a). El régimen de este asunto no ha cambiado desde entonces, como se comprueba tras la lectura de los artículos 78 y 79, así como 162 a 164, todos ellos del Reglamento del Congreso. Por lo que respecta al debate en la Diputación Permanente, éste sigue las normas de los debates en Pleno (artículos 69 a 77 del Reglamento). En fin, el Presidente vota por regla general en la Diputación Permanente, no existe allí ponderación de voto en caso de empates, al contrario de lo que ocurre en las Comisiones, y se vota, y se ha votado siempre, como en estas últimas, por asentimiento o a mano alzada.

Sí merecen citarse, de todas formas, dos prácticas parlamentarias consolidadas en cuanto al funcionamiento de la Diputación Permanente: la primera, iniciada en la VIII Legislatura, que consiste en convocar una reunión de la Junta de Portavoces con carácter previo a las reuniones en períodos entre sesiones, precisamente para ordenar el debate en la propia Diputación, y la segunda, que empezó en la IX Legislatura, consistente en celebrar reuniones de la Diputación Permanente a los solos efectos de fijar el orden del día de la próxima sesión extraordinaria del Pleno que tuviera lugar (y que usualmente se celebra a continuación), también en períodos entre sesiones.

Sobre la forma en que se procede a las suplencias, a las sustituciones, en el seno de la Diputación Permanente, ésta resulta claramente informal y pragmática, desprovista de rigidices innecesarias y orientada simplemente a dejar constancia de que en la reuniones del órgano participan únicamente quienes están capacitados para ello, esto es, sus miembros titulares y, en caso de ausencia, sus suplentes. En concreto, la sustitución se hace bien mediante escrito entregado a la Mesa (por ejemplo, en la sesión de 12 de enero de 1995, donde el Presidente dijo “ruego a los grupos que hagan llegar a la Mesa las sustituciones que se hayan producido de entre los miembros de cada grupo designados para integrar la Diputación Permanente; sustituciones que, como saben, tiene que efectuarse por los Diputados designados como suplentes para integrar la Diputación Permanente. No se pasa lista como trámite previo al desarrollo del orden del día, pero sí rogamos que hagan llegar a la Mesa estas sustituciones”) o bien de viva voz al inicio de la sesión (por ejemplo, en la sesión de 17 de enero de 1990, en la que el Presidente dijo “antes de abordar el desarrollo del orden del día, a efectos de acta, ruego a SS.SS. indiquen si, además de las sustituciones de las que tiene conocimiento la Mesa, que son las de don Adolfo Suárez, sustituido por don Carlos Revilla; de don José María Benegas, sustituido por don Rafael Ballesteros (...) hay alguna otra sustitución de las que tengamos que tomar nota (El señor De Rato pide la palabra). Tiene la palabra [*a esos efectos*] el señor Rato (...”).

Por último, en cuanto al período de tiempo en el cual la Diputación Permanente funciona, a su vigencia, ésta se extiende desde su constitución (que en el Senado ocurre “tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara”, mientras que en el Congreso, donde no se dice nada, se constituye

en la práctica, sin excepción, al inicio de la Legislatura, durante el primer periodo ordinario de sesiones) hasta la constitución de las nuevas Cortes (“extinguido el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes”), tal como establece el artículo 78.3 de la Constitución.

III. ASPECTOS FUNCIONALES

1. Introducción

Desde una perspectiva finalista, las funciones son más importantes que los órganos. Lógicamente la existencia del órgano es presupuesto necesario para que éste pueda ejercer las funciones que las normas le atribuyan. Pero, en definitiva, el órgano se justifica por su aportación, por su contribución al funcionamiento de un sistema. Las funciones son las tareas que los órganos han de realizar, y expresan su capacidad de actuar. De manera que la forma en que los órganos ejerzan sus funciones servirá para juzgar su utilidad y rendimiento.

Las funciones que atribuye la Constitución en el artículo 78 a la Diputación Permanente, como se ha repetido en este trabajo, son (i) pedir la reunión en sesión extraordinaria de las Cámaras, (ii) asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con el artículo 86 (Decretos-leyes), (iii) asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con el artículo 116 (estados de alarma, excepción y sitio), siempre, en ambos casos, que hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y (iv) velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas. Además, la Diputación Permanente tiene la obligación de, reunida la [nueva] Cámara correspondiente, dar cuenta a la misma de los asuntos tratados y de sus decisiones.

A su vez, el Reglamento del Congreso ofrece, en su artículo 57, una redacción que coincide sustancialmente con el 78.2 de la Constitución pero que, como la de aquél, dista de ser técnicamente correcta y clarificadora:

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

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

- a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.
 - b) Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.
- 2º En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución [*pedir sesiones extraordinarias de la Cámara*]

Hay, pues, cuatro funciones expresamente citadas en la norma constitucional y dos momentos relevantes en que se ejercen las mismas, que son “entre períodos de sesiones” y “entre legislaturas”. Lo que plantea la pertinencia de interrogarse, al menos, por lo siguiente: (i) ¿qué diferencias hay entre los dos períodos en que se activa la Diputación Permanente (“entre sesiones” y “entre legislaturas”)?, (ii) ¿se ha de interpretar que las funciones de la Diputación Permanente son exclusivamente las cuatro que cita el artículo 78 de la Constitución, están estrictamente tasadas, o cabe admitir alguna más?, (iii) ¿cómo se ha de interpretar la función de “velar por los podres de las Cámaras”? y, en fin, (iv) ¿existe un desajuste entre órgano y funciones, es capaz el órgano de cumplir con las funciones que se le encomiendan, está bien preparado y dimensionado para ello?

Sobre los lapsos o intervalos de tiempo en que actúa la Diputación Permanente, la Constitución dice que el Congreso de los Diputados es elegido por cuatro años y que el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara (artículo 68.4), si bien los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente ven prorrogadas sus funciones hasta la constitución de la nueva Cámara (artículo 22.3 del Reglamento). Lo mismo vale para el Senado (artículos 69.6 de la Constitución y 46 del Reglamento del Senado). Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato, y el Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones (artículo 68.6 de la Constitución). En consecuencia, el período “entre legislaturas”, en el que la Diputación Permanente ejerce las funciones atribuidas por la Constitución al Congreso en relación a los Decretos-leyes y a los estados de alarma, excepción y sitio, es el que va desde la disolución de la Cámara

o la expiración del plazo de cuatro (4) años para el que fue elegida hasta la constitución de la nueva Cámara, salida de elecciones generales, que marca el inicio de la nueva Legislatura.

La Constitución dice igualmente que “las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos de sesiones: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio” y también que “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”, añadiendo que estas “sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que este haya sido agotado” (artículo 73). El Reglamento del Congreso, en su artículo 61, reproduce con distintas palabras y sin mayores especificaciones adicionales, lo dispuesto en la Constitución al respecto. En el Senado, la Diputación Permanente de la Cámara también puede pedir la celebración de sesiones extraordinarias, que tendrán lugar en las mismas condiciones que las del Congreso: orden del día determinado y clausura de la sesión una vez agotado aquél.

Sin ninguna duda, es en el período “entre legislaturas” donde el carácter de órgano de garantía, estabilidad y permanencia de la Diputación Permanente se manifiesta en toda su extensión. Y cuando le corresponde, en el caso de la del Congreso, ejercer las funciones en relación a los Decretos-leyes y a los estados de alarma, excepción y sitio, que recaerían en el Pleno, de no haber sido la Cámara disuelta o haber expirado su mandato. En ese período la Diputación Permanente opera sin red, por así decirlo, y representa en exclusiva a la soberanía popular, bien que en fase crepuscular y a la espera de una renovación de personal, a través de elecciones generales, que insufla nueva legitimidad a la institución.

Tres de las funciones de la Diputación Permanente, expresamente establecidas por la Constitución, plantean al menos un problema.

- i) La función de “velar por los poderes de las Cámaras” resulta esencialmente genérica, y aparece en el texto constitucional como una cláusula vaga o un concepto jurídico indeterminado que requiere interpretación, pudiendo ser ésta, a grandes líneas, restrictiva o expansiva. En segundo lugar, y puesta en relación con el resto de funciones del órgano, puede operar como “cláusula de apertura”, que da sentido y pauta de

ordenación y encaje a las demás, o como “cláusula de cierre”, que permite recoger otras actuaciones no expresamente encomendadas por la Constitución, o por el resto del ordenamiento jurídico, a la Diputación Permanente y que en esta función encontrarían acogida constitucional. En fin, se plantea también un problema en relación a su aplicación temporal, porque la Constitución la circunscribe a “cuando éstas [*las Cámaras*] no estén reunidas”, mientras que el Reglamento del Congreso, que utiliza la misma expresión en singular, sitúa la frase al inicio del artículo correspondiente (el 57), como un pórtico del mismo, para luego diferenciar a continuación dos situaciones, a saber, disolución o expiración del mandato y lapsos de tiempo entre período de sesiones, con lo que se podría concluir que el velar por los poderes de las Cámaras aplica a unos y a otros.

- ii) La función de “solicitar sesiones extraordinarias de la Cámara [*conforme al artículo 73 de la Constitución*]” tiene el problema de la deformación producida por el uso excesivo de la misma, que ha convertido lo que debería ser excepcional en normal, lo extraordinario en ordinario. Y junto a ello, y en íntima relación, la escasísima efectividad de la propia función, en la medida en que una gran mayoría de las solicitudes de celebración de sesiones extraordinarias del Pleno o de las Comisiones en época de vacaciones parlamentarias, son rechazadas. En resumen, el debate que se pretende celebrar en sesión extraordinaria del Pleno o de Comisión y con comparecencia de un miembro del Gobierno, se celebra, en realidad, en la propia Diputación Permanente y en ausencia de ese miembro del Gobierno, normalmente su Presidente, de quien se requieren las explicaciones sobre el asunto, extraordinario y urgente, que ha motivado la petición de comparecencia.
- iii) La función de asumir las facultades del artículo 86 (Decretos-leyes) de la Constitución, en caso de disolución o expiración del mandato, tiene el problema jurídico que plantea tanto la adición de la palabra “todas” por el Reglamento del Congreso (“asumir todas las facultades”), en su artículo 57, con lo que precisa y amplía el tenor literal del artículo 78 de la Constitución, como la rotundidad del artículo 151.5 del mismo texto reglamentario, cuando dice 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”. ¿Puede la Diputación Permanente, a la vista de lo anterior, legislar? ¿Y si la respuesta es afirmativa, cómo parece que habría de ser, en qué fases, con qué órganos? ¿Y qué papel jugaría entonces la Diputación Permanente del Senado?

- iv) Por último, y a diferencia de las anteriores, la función de asumir las facultades del artículo 116 (estados de alarma, excepción y sitio) de la Constitución no ha planteado hasta la fecha ningún problema práctico (ya que no se ha usado), ni tampoco interpretativo, dentro de las Cortes Generales. El 165.2 del Reglamento del Congreso dice que “disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que den lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias [*atribuidas por el presente Capítulo*] al Pleno del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente”, reproduciendo así literalmente el último inciso del artículo 116.5 de la Constitución.

A continuación expondré cómo se han abordado en la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados los problemas que aquí se acaban de citar.

2. Velar por los poderes de las Cámaras

No resulta ocioso insistir como principio, ha dicho el Tribunal Constitucional, en “el hecho inconcluso de que la Constitución española, como las demás, utiliza palabras, expresiones y conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya, y cuyo significado hay que extraer del sustrato cultural donde confluyen vectores semánticos, ante todo, y jurídicos, en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes, y también de la experiencia” (STC 102/1995).

Este es el caso de la cláusula constitucional vaga, o concepto jurídico indeterminado, “velar por los poderes de las Cámaras”, sobre el que la doctrina ha formulado diversas interpretaciones, coincidentes casi todas ellas en que “velar” no es “ejercer”, pero divergentes en casi todo lo demás. “Velar”, según el diccionario de la Real Academia Española es “cuidar solícitamente de algo” mientras que “ejercer” es “hacer uso de un derecho, capacidad o virtud”. Qué duda cabe que en “velar” hay mucho más de guar-

día, prevención, contención, defensa, mientras que en “ejercer” predomina la disposición, la ejecución, el desarrollo y el despliegue. Pues bien, el recurso de amparo promovido por el señor Caldera y otros tres Diputados respecto a los Acuerdos de la Mesa de 9 y 11 de febrero de 2004, que denegaron la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno (señor Aznar) a informar sobre la guerra de Irak, en el que se alegaba la vulneración del ejercicio del cargo parlamentario, supuso una oportunidad de oro, finalmente frustrada, para que el Tribunal Constitucional precisara con su interpretación qué había que entender por “velar por los poderes de las Cámaras” cuando éstas hubieran sido disueltas (como era el caso). Pero ocurrió que, en su sentencia 98/2009 de 27 de abril, la Sala Segunda del Tribunal inadmitió el mencionado recurso, señalando que “la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD”. Añadiendo a continuación que “siendo en efecto inequívoco, conforme repetidamente este Tribunal ha subrayado, que el derecho fundamental del art. 23.2 CE invocado por los recurrentes es un derecho de configuración legal cuya corrección y regulación han sido efectuadas en los Reglamentos parlamentarios, a los que corresponde de modo principal fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios (por todas, 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2) resulta igualmente inconcuso que, dado que el citado art. 56.4 RCD –cuya constitucionalidad ninguna duda ha planteado– (...) sólo atribuye, en lo que ahora exclusivamente nos importa, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a “una quinta parte” de sus miembros, la citada facultad no integra el status constitucionalmente relevante de cada uno de los parlamentarios individualmente considerados, que en consecuencia no pueden tampoco reclamar al amparo del art. 23.2 CE la protección de un *ius in officium* que no cubre la dimensión en que pretende proyectarse.” De manera que el Tribunal no llegó a entrar en el fondo del asunto que planteaba el recurso, sin que desde entonces haya tenido ocasión de volver sobre el mismo.

En cualquier caso, y a este respecto, son muy ilustrativos los argumentos de los catorce Diputados socialistas miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en la VII Legislatura y firmantes de la solicitud, por una parte, y de la Mesa de la Cámara en esa misma legislatura, por otra, en relación al asunto en cuestión, que se recogen en (i) el escrito de fecha 4 de febrero de 2004 (la Cámara se había disuelto el 20 de enero del mismo año) de solicitud de comparecencia ante la Diputación Permanente del Presidente del Gobierno, (ii) el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 9 de febrero, de inadmisión a trámite del escrito anterior “por exceder el objeto de la solicitud de las competencias propias de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, así como los precedentes”, (iii) el escrito de reconsideración del Acuerdo dirigido a la Mesa por los Diputados promotores de la iniciativa, de 10 de febrero y, finalmente, (iv) el Acuerdo de la Mesa de 11 de febrero, desestimando la reconsideración.

En síntesis, la posición de los Diputados socialistas se justificaba en:

- i) el carácter controvertido de las funciones de la Diputación Permanente en supuestos de disolución parlamentaria,
- ii) la necesidad de interpretar la función de velar por los poderes de las Cámaras a partir de la naturaleza de este órgano [*la Diputación Permanente*] de garantía y continuidad parlamentaria, destacando su íntima relación con la centralidad del Parlamento, ligada al sistema parlamentario y al propio principio democrático, que se deriva de la permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional,
- iii) la conveniencia de encontrar un punto medio entre interpretaciones extremas que lo reducen [*a la Diputación Permanente*] a un mero órgano de administración o que le atribuyen el ejercicio regular de los poderes de la Cámara, siendo así que ninguna de estas interpretaciones sería compatible ni con la significación histórica ni con la normativa reguladora de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados,

- iv) la función general de salvaguardar los poderes de las Cámaras, atribuida por el artículo 78.2 de la Constitución a la Diputación Permanente va necesariamente más allá de las funciones particulares previstas en el propio precepto constitucional,
- v) la propia elaboración del texto constitucional, durante la cual se rechazó una enmienda que pretendía sustituir la expresión ‘velar por los poderes de las Cámaras’ por la expresión ‘velar por el respeto a la competencia de las Cámaras frente al Gobierno’, así como algunos análisis doctrinales,
- vi) la pertinencia de que la función “velar por los poderes de las Cámaras” incluya la celebración de comparecencias de miembros del Gobierno (artículo 110 de la Constitución) ante acontecimientos de extraordinaria importancia y particular urgencia, sobre todo cuando el Presidente del Gobierno no aspira a renovar su mandato, (...) o de especial relevancia política, (...), que no puedan aguardar a la constitución de las nuevas Cámaras, si bien, y para no confundir la función de velar por los poderes de la Cámara con su ejercicio ordinario, dichas funciones de control deben interpretarse restrictivamente, limitadas a supuestos inaplazables por su urgencia o importancia y que, por tanto, no pueda influir indebidamente en el proceso electoral en curso,
- vii) la necesidad de evitar que durante determinados períodos de tiempo el sistema democrático quede sin un órgano que le dé significado y sustento, evitando que los poderes subsistentes, y, concretamente, el Gobierno, puedan actuar sin ningún tipo de control, incluso ante determinadas situaciones excepcionales, y
- viii) la propia configuración orgánica y funcional de la Diputación Permanente, que tiende a reproducir en la medida de lo posible su órgano matriz, el Pleno de la Cámara, para mantenerlo vivo en períodos de vacaciones parlamentarias y, sobre todo, en períodos entre legislaturas.

A su vez, la posición de Mesa de la Diputación Permanente del Congreso se ciñó a los siguientes puntos:

- i) del mismo modo que el Gobierno en funciones ve limitadas sus competencias, las Cámaras, una vez disueltas, se ven reducidas a las Diputaciones Permanentes de las mismas y al ejercicio de las funciones que a tales órganos corresponden (esto es, lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento),
- ii) la función de “velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas” constituye un concepto jurídico indeterminado que ha merecido diversas interpretaciones, si bien, y en todo caso, ‘velar’ por los poderes de las Cámaras no puede equipararse a ‘ejercer’ los mismos, sino que conlleva una función esencialmente garantista,
- iii) en concreto, no cabría que la Diputación Permanente continuara el ejercicio de la función de control ordinario al Gobierno una vez disuelta la Cámara,
- iv) según ha planteado la doctrina, tal función de garantía sólo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas, distintas de la función ordinaria de control al Gobierno, cuando se tratase de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar la supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese necesaria la intervención de las Cámaras, por no estar prevista otra solución que la intervención de las mismas,
- v) debería tratarse de una gravedad y urgencia objetivas, de forma que la intervención de la Diputación Permanente fuese necesaria para salvaguardar los poderes de las Cámaras en cuanto institución y no el eventual ejercicio de la facultad de control de una Cámara concreta, por otra parte ya inexistente,
- vi) debería tratarse de un acontecimiento de extraordinaria importancia, que pudiese poner en peligro el equilibrio constitucional de poderes,
- vii) abierto un proceso electoral, no es admisible, ni lógica ni jurídicamente, que la Diputación Permanente ejerza las funciones de las Cámaras más allá de la excepcionalidad señalada, y
- viii) han de aplicarse los mismos criterios restrictivos acuñados desde la II Legislatura por las distintas Mesas de la Diputación Permanente,

cuya composición ha ido variando, que se expresan en frases como las del Presidente Pons, “solamente procede el ejercicio de la función de velar por los poderes de la Cámara cuando los mismos pudieran ser desconocidos o vulnerados desde fuera de la misma, puesto que una interpretación distinta no se ajustaría a lo que establece la Constitución” o la Presidenta Rudi, “si el constituyente hubiese querido que la Diputación Permanente ejerciera una función de control ordinario sobre el Gobierno hubiera optado por otro modelo, modelo que no cuestiona que fuera mejor o peor que el vigente, pero en todo caso distinto”

Sea como fuere, y tal como ya se ha dicho, el Tribunal no entró en la determinación del concepto jurídico “velar por los poderes de las Cámaras”, de forma que los distintos operadores jurídicos que tienen que aplicar la norma en el caso concreto (o que pueden interpretarla en diferentes ocasiones) pueden optar por una lectura expansiva, amplia, contextual y enfatizar la necesidad de que el Gobierno esté contralado también (o pueda estarlo), en situaciones extraordinarias y urgentes, cuando el Congreso haya sido disuelto o haya expirado su mandato, o por una lectura restrictiva, estricta, literal de los preceptos constitucionales y priorizar el principio de no haya extralimitación en la actuación de la Diputación Permanente, que llegue a interferir indebidamente en el proceso electoral abierto.

3. Solicitar sesiones extraordinarias

El artículo 73.2 de la Constitución dice que “las Cámaras pueden 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”. Pero, ¿por qué se recurre con tanta frecuencia al expediente de pedir esas sesiones extraordinarias a través de la Diputación Permanente? Sin duda, porque es más fácil conseguir una sesión extraordinaria de la Cámara con un acuerdo de la Diputación Permanente, que solo requiere mayoría, que con la solicitud de la mayoría absoluta de los Diputados. De manera que fácilmente se puede advertir como, a lo largo de los cuarenta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978, se ha consolidado en el Congreso de los Diputados una tendencia creciente de solicitudes de sesiones extraordinarias (de Pleno o de Comisión), casi todas ellas propuestas por la oposición, por las minorías parlamentarias, que en la gran mayoría de los casos son rechazadas. Y también que los

argumentos, tanto para pedir como para rechazar esas comparencias, suelen ser los mismos, y que las posiciones del que solicita y de quien se opone apenas difieren, de forma que lo único que ocurre es que se intercambian los papeles. En esos debates hay siempre un telón de fondo, que es la centralidad del Parlamento y la urgencia de su revitalización, y también reproches continuos entre unos y otros y, por qué no decirlo, una especie de válvula de escape, que funciona así: la comparencia solicitada del Presidente del Gobierno en sesión extraordinaria del Pleno no tendrá lugar, pero la oposición parlamentaria podrá desahogarse, en su ausencia, en la Diputación Permanente, y sus críticas, tachas, reparos y objeciones llegaran convenientemente a la opinión pública.

Pero antes de examinar algunas peticiones de comparencia del Presidente del Gobierno en sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, debatidas en la Diputación Permanente, para explicar y justificar lo dicho anteriormente, merece la pena reseñar una rareza que ocurrió el 11 de julio de 1985, al utilizarse un cauce manifiestamente inadecuado que consistió en la comparencia del Presidente del Gobierno (señor González) ante la Diputación Permanente, en vez de ante el Pleno de la Cámara (que habría podido reunirse en sesión extraordinaria, ya que la Cámara no estaba disuelta ni había terminado su mandato), para dar cuenta de un cambio de Gabinete. Pues bien, ante la objeción formal del señor Fraga Iribarne, portavoz del Grupo Parlamentario Popular, de que “(...) no había razón ninguna para que el Gobierno no hubiera convocado un Pleno en coherencia con aquellas ideas y que hubiera dado todavía una explicación más concreta”, el Presidente del Gobierno respondió que “(...) respecto de la iniciativa tomada de comparecer ante la Diputación Permanente, no me correspondería a mi dar a la Diputación Permanente la dimensión que tiene. La Diputación Permanente es la representación de la soberanía popular entre los distintos períodos de sesiones. Minusvalorar la Diputación Permanente me parece un error político de envergadura, ya que aquí están representados todos los parlamentarios y a través de la Diputación Permanente también está representada la soberanía popular”, para añadir a continuación que “exactamente igual hubiera hecho esta comparencia en un Pleno. ¿Qué diferencia hubiera podido haber? Yo me pregunto por qué se insiste tanto en algo que en realidad no representa ninguna diferencia desde el punto de vista de la opinión pública, desde el punto de vista de la presencia de cualificados portavoces de los distintos grupos políticos”. No será ésta la última vez, como se verá a continuación,

en que un parlamentario de primer nivel se pronuncie con cierto desdén o indiferencia hacia las normas jurídicas que regulan el “dónde”, “cuándo” y “cómo” hacer determinados debates, poniendo el foco de su interés, casi exclusivamente, en el hecho de que el debate, “en sí mismo considerado”, tenga lugar y eso ocurra ante representantes cualificados de todos los Grupos Parlamentarios.

Hecha la referencia al caso excepcional, cabe ahora considerar, bien que de forma sumaria, una serie de solicitudes de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno del Congreso para que comparezca el Presidente del Gobierno a petición de la oposición parlamentaria, debatidas en la Diputación Permanente del Congreso, en períodos “entre sesiones”, con referencia al asunto en cuestión, a las razones expuestas a favor de la sesión extraordinaria, a los argumentos en contra de la misma y al resultado final del debate.

- i) “Debatir y tomar decisiones sobre el terrorismo” (sesión de la Diputación Permanente de 21 de julio de 1987). A favor de la sesión extraordinaria intervino el señor Calero, del Grupo de Coalición Popular, para quien “existen razones políticas que aconsejan un Pleno extraordinario del Congreso que tome decisiones sobre el fenómeno terrorista, se han producido novedades importantes, cuantitativas y cualitativas, en el tema del terrorismo, no ha habido por parte del Gobierno directrices claras en la materia, lo que ha originado confusión en la opinión pública y hay que movilizar a la sociedad frente al mismo y llegar a un consenso por parte de todos sobre esta cuestión”. En contra se pronunció el señor Martín Toval, del Grupo Socialista, quien sostuvo, en mi opinión de manera errónea al no ser ese el punto a considerar, que “el debate tiene que girar sobre si efectivamente los poderes de las Cámaras se han visto conturbados en este período inter sesiones, poderes que constitucionalmente solo pueden verse conturbados cuando el Ejecutivo o el Judicial hayan actuado como Poder Legislativo o atacado, directa o indirectamente, las funciones de este, y como es evidente que desde que las Cámaras no están reunidas no ha habido conturbación de los poderes de las mismas, constitucionalmente la Diputación Permanente no está en el caso de actuar (...) para velar por esos poderes del Legislativo”, y añadir luego, más ajustadamente al objeto del debate, que “la política del Gobierno en cuanto a ideas, programas y acciones

concretas en relación al terrorismo no se ha modificado un ápice en los últimos meses, y en consecuencia no hay razón para la convocatoria de un Pleno extraordinario”. La petición fue rechazada.

- ii) “Debatir sobre el envío de fuerzas españolas a la zona en conflicto en el Golfo Pérsico” (sesión de la Diputación Permanente de 28 de agosto de 1990). A favor de la sesión extraordinaria, intervino el señor Sartorius del Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, quien subrayó la urgencia de la situación, y dijo que “teniendo en cuenta que hoy es día 28 de agosto (...) la semana que viene se podría reunir en un Pleno ordinario”, añadiendo que para su Grupo “el tema fundamental (...) no es si convocamos un Pleno ordinario o extraordinario; lo que decimos es que se convoque inmediatamente un Pleno – ya tarde – pero que se convoque (...) poniéndole el apellido que se quiera (...)”, en otro ejemplo de “relativismo” reglamentario o procedimental. En contra tomó la palabra el señor Martínez, del Grupo Socialista, quien propuso la vía alternativa de una reunión con carácter urgente y extraordinario de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara, “órgano plenamente representativo de la Cámara”, en la que tal vez fuera una calificación excesiva del diputado citado y, además, “específicamente dedicado a tratar cuestiones del ámbito que aquí nos ocupa”. Cabe destacar, en este debate, la intervención inusual de un Ministro, el de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, señor Zapatero, quien manifestó que “la Diputación Permanente no está habilitada para entrar en el fondo de la cuestión [*el debate sobre el envío de fuerzas españolas a la zona en conflicto en el Golfo Pérsico*]”. La petición fue rechazada.
- iii) “Informar sobre los motivos que justifican la dimisión del Vicepresidente del Gobierno, don Alfonso Guerra González”, (sesión de la Diputación Permanente de 29 de enero de 1991). A favor de la sesión extraordinaria intervino el señor Rato, del Grupo Popular, para quien “estamos ante un asunto de importante responsabilidad política, que solo puede ser esclarecida por don Felipe González, y también ante un asunto de urgencia, que por el interés de los ciudadanos no puede quedar diluido en el conjunto de un cambio de Gobierno o en (...) el debate sobre el estado de la nación”, mientras que en contra habló el señor Martín Toval, del Grupo Socialista, para quien “la comparecencia se producirá cuando tenga lugar la remodelación gubernamental, ya

que por ahora simplemente lo que ha habido es una dimisión del Vicepresidente, aceptada por el Presidente”. La petición fue rechazada.

- iv) “Explicar los motivos que justifican la dimisión del señor Ministro de Sanidad y Consumo, don Julián García Valverde”, (sesión de la Diputación Permanente de 23 de enero de 1992). A favor de la sesión extraordinaria se pronunció el señor Álvarez-Cascos, del Grupo Popular, para quien “se está resintiendo gravemente la institución parlamentaria y (...) para revitalizarla sería oportuno que se modificaran los usos parlamentarios que practica este Gobierno”. En contra, intervino el señor Martín Toval, del Grupo Socialista, cuyo principal argumento fue que “no está previsto en nuestra Constitución el que se produzcan comparecencias del Presidente del Gobierno para abonar o explicar las razones que producen una determinada composición de un Gobierno determinado”. La petición fue rechazada.
- v) “Dar a conocer los datos que maneja el Gobierno respecto de los conocidos como Grupos Armados de Liberación (GAL)”, (sesión de la Diputación Permanente de 19 de enero de 1995). A favor de la sesión extraordinaria habló el señor Romero del Grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, según el cual “la naturaleza de la democracia parlamentaria y el modelo de Estado que consagra la Constitución exige que comparezca el Presidente del Gobierno para dar explicaciones políticas a la Cámara”, para añadir luego que “se critica a los Grupos Parlamentarios de ir detrás de los medios de comunicación, y cuando se adopta una iniciativa estrictamente política, se aborta con el auxilio de dos matronas de ocasión” y que “no se puede auto castrar el Parlamento como poder del Estado, de donde emanan el resto de los poderes que conforman el Estado democrático de Derecho”. En contra de la solicitud intervino el señor Almunia, del Grupo Socialista, que dijo que “para cumplir con las reglas del Estado de Derecho lo que sí conviene, (...) es que ninguno de los poderes del Estado trate de inmiscuirse en el terreno del otro, ni pretenda coaccionarlo en el ejercicio de funciones constitucionales”. La petición fue rechazada.
- vi) “Informar sobre los problemas que plantea la sostenibilidad de los actuales niveles de déficit público a lo largo del período de vigencia del programa de convergencia” (sesión de la Diputación Permanente

de 16 de julio de 1998). A favor de la sesión extraordinaria, el señor Martínez Noval, del Grupo Socialista, se preguntó “¿qué hay de malo en que comparezca el señor Aznar en el Pleno del Congreso para discutir estas cuestiones? ¿qué hay de innecesario en ello? (...) para desvanecer nuestras dudas y preocupaciones en relación con lo que pueden ser las proyecciones de futuro del gasto público en nuestro país”. En contra el señor Aguirre, del Grupo Popular, dijo que “esta iniciativa que se trae hoy está debatida de forma reiterada y de forma abundante (...) y porque (...) contamos con el respaldo mayoritario de esta Cámara (...)”. La petición fue rechazada.

- vii) “Razones políticas de interés general que han motivado la remodelación del Gobierno”, (sesión de la Diputación Permanente de 26 de enero de 1999). A favor de la sesión extraordinaria el señor Martínez Noval, del Grupo Socialista, expresó su opinión de que “para el señor Aznar, el Parlamento no es otra cosa que una prolongación más de sus atribuciones, un mero lugar de referencia que debe limitarse a refrendar sus decisiones (...) en el procedimiento utilizado para esta remodelación planean claros e inequívocos tics presidencialistas o, si se prefiere, tics autoritarios o caudillistas, incompatibles claramente con nuestro sistema de democracia parlamentaria”. En contra, intervino el señor De Grandes, del Grupo Popular, quien no cuestionó “ (...) la legitimidad de los Grupos Parlamentarios para proponer la convocatoria de esta Diputación Permanente, no voy a restar yo un ápice de legitimidad a la pretensión de convocatoria de un Pleno extraordinario (...) nuestra democracia es parlamentaria y está en la naturaleza de las cosas tal petición”, para, después de referirse a precedentes sobre la cuestión, concluir que la remodelación no tenía dimensión de crisis (era un reajuste o simple cambio), y oponerse a la petición, que resultó rechazada.
- viii) “Explicar las actuaciones del Gobierno ante la marea negra generada por la catástrofe del “*Prestige*” (sesión de la Diputación Permanente de 21 de enero de 2003). A favor de la sesión extraordinaria el señor Llamazares, del Grupo Federal de Izquierda Unida, dijo que “hubiéramos deseado que fuera cierta la proclama del Gobierno de que este período extraordinario se iba a dedicar a comparecencias y a cualquier tipo de mecanismo de control en relación con la catástrofe ecológica del “*Prestige*”, pero nos hemos encontrado con una evidencia de lo contrario, la

de que los Grupos Parlamentarios que hemos pedido la convocatoria de esta Diputación Permanente hemos tenido que esperar más de dos semanas para que, finalmente, la Diputación Permanente se reúna”. En contra la señora Sáinz, del Grupo Popular, señaló que “deben saber [*sus señorías*] que el tiempo aproximado de debates dedicados en el Congreso al “*Prestige*” ha sido de 45 horas y media (...), y que “se ha actuado con una transparencia y con una exhaustividad como nunca se ha hecho en la historia del Parlamento”. La petición fue rechazada.

- ix) “Explicar razones y evidencias que justificaban afirmaciones realizadas para apoyar la guerra en Irak” (sesión de la Diputación Permanente de 17 de julio de 2003). A favor de la sesión extraordinaria intervino el señor Caldera, del Grupo Socialista, para quien “el Presidente del Gobierno de España no debe eludir la comparecencia en este Parlamento para mostrar las pruebas que le llevaron a afirmar que existían esas armas”, “el Parlamento no puede permanecer ajeno a decisiones sobre participación de España en conflictos de esta naturaleza”, “se le niega al Parlamento el ejercicio efectivo de la función de control, incluso se le niega la autorización de una acción militar”. En contra el señor Aristegui, del Grupo Popular, que defendió la posición del Gobierno que apoyaba su Grupo al decir que “hemos vuelto a cumplir con rigor y con seriedad democráticas el sagrado deber de informar a la ciudadanía española y al depositario de la soberanía nacional, que es el pueblo”. La petición fue rechazada.
- x) “Explicar las circunstancias en las que se ha producido el trágico suceso en el que fallecieron 17 militares españoles en Afganistán” (sesión de la Diputación Permanente de 2 de agosto de 2005). A favor, el señor Zaplana, del Grupo Popular, criticó el que en el plazo de un año el Grupo Socialista hubiera pasado de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del derecho de los parlamentarios al ejercicio de su cargo (por los acuerdos de la Mesa de la Cámara de 9 y de 11 de febrero de 2004) a eludir la presencia en el Parlamento, incumplir el compromiso de revitalizarlo, y también el de lograr la autorización previa del Parlamento a las misiones militares extranjeras. En contra el señor Alonso, del Grupo Socialista, afirmó que el Ministro de Defensa había dado una gran cantidad de información, con atención al detalle, en la reunión de la Comisión de Defensa, y que por tanto no

entendía por qué razón se quería la comparecencia del Presidente del Gobierno. La petición fue rechazada.

- xi) “Explicar la situación de la economía española y el desempleo” (sesión de la Diputación Permanente de 14 de enero de 2009). A favor de la sesión extraordinaria intervino la señora Sáenz de Santamaría, del Grupo Popular, para quien “es una pena que Zapatero prometiera hacer del Parlamento el centro de la vida política y ahora se escude en aparecer en la pantalla plana de un ordenador”, añadiendo luego que “no veo ni un solo motivo para que Zapatero no quiera venir a esta Cámara para hablar del principal problema de este país, que es el desempleo”. En contra el señor Jáuregui, del Grupo Socialista, quien estimó que “esta petición de comparecencia perentoria (...) responde mucho más a la búsqueda de una oportunidad política cuasi electoral, contra el presidente del Gobierno, de desgaste, yo creo que muy cercana al oportunismo político (...)”. La petición fue rechazada.
- xii) “Explicar la situación actual y las perspectivas futuras del conflicto bélico en Afganistán, así como sus implicaciones para la misión de las tropas españolas allí destinadas”(sesión de la Diputación Permanente de 21 de enero de 2010). A favor, intervino la señora Rodríguez-Salmones, del Grupo Popular, diciendo que se trataba de una “petición que en cualquier Parlamento de los cuarenta y tres países que estamos presentes allí [*Afganistán*] parecería incomprensible, que es en la necesidad de que el presidente del Gobierno explique las razones de nuestra presencia allí.” En contra el señor Jáuregui, del Grupo Socialista, quien se preguntó “¿qué es lo que quiere el Partido Popular con estas peticiones de comparecencias? se lo digo con toda la buena fe, yo creo que lo único que ustedes quieren es enredar, y eso no es responsable cuando estamos hablando a cuestiones que afectan a la seguridad del mundo”. La petición fue rechazada.
- xiii) “Explicar los motivos por los que se niega a asumir las responsabilidades políticas por los casos de corrupción que afectan a su partido” (sesión de la Diputación Permanente de 24 de agosto de 2017). A favor de la sesión extraordinaria intervino la señora Robles, del Grupo Socialista, para quien “que el presidente del Gobierno no haya querido comparecer voluntariamente, a final de julio, nos lleva a tener que hacer

una intervención planteando como un marco excepcional lo que tendría que ser puramente normal, dentro del funcionamiento de un sistema democrático” y remachar que “le pedimos que venga aquí al Congreso de los Diputados, que dé explicaciones, que asuma responsabilidades, que no hable luego de regeneración democrática, porque difícilmente será creíble cuando priva al Parlamento de la función de control que establece el artículo 66 de la Constitución”. En contra el señor Martínez Maíllo, quien afirmó que “nunca este Parlamento ha estado tan alejado de la realidad de los ciudadanos (...) sinceramente (...) cuando tengamos que venir a hablar de hechos de hace veinte años (...) vamos a estar muy alejados de esa realidad a la que teníamos que estar conectados (...) ¡vamos a parecer extraterrestres!”. La petición fue aprobada y la comparecencia del Presidente Mariano Rajoy en sesión extraordinaria del Pleno de la Cámara tuvo lugar el 30 de agosto de 2017.

En conclusión, ha habido una línea constante y consistente de rechazo de las solicitudes de celebración de sesión extraordinaria del Pleno del Congreso para la comparecencia del Presidente del Gobierno, pedidas por la oposición parlamentaria, si bien es cierto que se aprecia un cambio de tendencia en la XII Legislatura, donde aparte de la solicitud citada en último lugar de la lista anterior, en la sesión de la Diputación de 24 de agosto de 2017 se aprobaron once (11) solicitudes, de catorce (14) pedidas, de sesiones extraordinarias de Comisiones diversas, y en la de 23 de enero de 2018 se aprobaron cuatro (4) solicitudes, de trece (13) pedidas.

En fin, ejemplos de solicitudes de celebración de sesiones extraordinarias, de Pleno o de Comisiones, propuestas por todos o por la mayoría de Grupos Parlamentarios, o por los dos principales Grupos del Congreso son las relativas a habilitación de sesiones extraordinarias de las once Comisiones permanente legislativas, para comparecencia de los titulares de los diferentes ministerios para informar sobre la política que desarrollará en sus respectivas áreas el nuevo Gobierno (sesión de la Diputación Permanente de 17 de enero de 1990), o el debate y votación de la resolución por la que se insta al Gobierno a que solicite la ilegalización de Herri Batasuna, de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (sesión de la Diputación Permanente de 19 de agosto de 2002) o las enmiendas del Senado a la proposición

de ley reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia de género (sesión de la Diputación Permanente de 29 de julio de 2003).

4. Convalidar o derogar Decretos-leyes, tramitarlos como proyectos de ley

Según la Constitución, compete a la Diputación Permanente “asumir las facultades que correspondan a las Cámaras de acuerdo con el artículo 86 [*sobre los Decretos-leyes*] (...) en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato”. Y también dice el texto constitucional que “los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación”, añadiendo que la Cámara Baja “habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación” y que, además, “dentro de ese plazo las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

Las Normas de Procedimiento de 1979, aprobadas pocos días después de la entrada en vigor de la Constitución, no arrojaron luz sobre el principal interrogante que abría la lectura combinada de los artículos 78.2 y 86.3 de la Constitución, y se limitaban a decir, en la norma 4ª, que “la Diputación Permanente habrá de reunirse necesariamente en el caso de que el Gobierno dicte Decretos-leyes” y que “la convocatoria se producirá inmediatamente de tener conocimiento del correspondiente Decreto-ley”.

Por ello, no resultó extraño que en la sesión de la Diputación Permanente de 18 de enero de 1979, en la Legislatura Constituyente, se produjera una viva discusión sobre la interpretación que había que dar a las normas antes citadas, entre los portavoces de los dos Grupos Parlamentarios principales, centrista y socialista. Y así, el diputado que hablaba por éste último grupo, señor Peces-Barba, decía que “el artículo 78 afirma que las Diputaciones Permanentes asumirán las facultades del artículo 86 sin hacer distinción alguna. (...) asume todas las facultades (...) si la Constitución hubiera querido excluir la facultad del apartado 3 del artículo 86 lo hubiera afirmado expresamente” y se preguntaba retóricamente que “si las Diputaciones Permanentes no pudieran asumir las facultades del artículo 86.3, qué funciones tendría la Diputación Permanente del Senado en caso de di-

solución de las Cámaras”. Por el contrario, su homólogo en la bancada de la UCD, el señor Pérez Llorca, replicaba que “vaya por adelantado (...) que nos parece que la interpretación realizada por el señor Peces-Barba (...) es lícita, es una interpretación que cabe dentro de los términos de la Constitución” pero que “ (...) también nos parece que no es la única interpretación posible, y que existen argumentos igualmente fuertes, igualmente contundentes, que abonan interpretaciones distintas”, para añadir a continuación que “nosotros concebimos a la Diputación Permanente, y muy especialmente en período de disolución, como un organismo especial con facultades tasadas por la Constitución, facultades que deben de ser interpretadas, a nuestro juicio, restrictivamente”, y concluir que “la interpretación de la Constitución no se puede verificar en un solo acto, en un momento, ni en una sola reunión de la Diputación Permanente, sino que es cuestión que deberá irse desarrollando a través de la práctica, a través de actos repetidos, a través del Reglamento de la Cámara, que tendrá que entrar en este problema, y de la posible interpretación del Tribunal Constitucional”.

Y, en efecto, ocurrió como el señor Pérez Llorca había anticipado. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 “entró” en el problema, al establecer en su artículo 57 que

“Corresponde a la Diputación Permanente (...):

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

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

Y remachar la cuestión, en el artículo 151.5, al decir 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 en los períodos entre legislaturas”.

Así pues, aunque la regulación reglamentaria no ha dejado contento a un amplio sector de autores y comentaristas, que han criticado con muchos (y en ocasiones plausibles) argumentos estas disposiciones, lo cierto es que no cabe duda de que dentro de las competencias de la Diputación Permanente del Congreso se encuentra la de tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia Decretos-leyes convalidados una vez

disueltas las Cámaras, y ello pese a la ausencia de un cauce específico para la tramitación y el silencio de las normas sobre la intervención en el mismo de la Diputación Permanente del Senado, necesaria en un sistema bicameral como el español.

En la práctica, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados no ha acordado nunca la tramitación de un Decreto-ley como proyecto de ley. Lo más cerca que estuvo de ello fue, precisamente, en la Legislatura Constituyente, donde se sucedieron tres empates en sendas votaciones y, por esa razón, decayó finalmente la tramitación del Real Decreto-ley de Protección de la Seguridad Ciudadana como proyecto de ley (en la sesión de la Diputación Permanente de 7 de marzo de 1979). En relación con este punto es muy interesante un escrito de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, denominado “Nota sobre el esquema de procedimiento para tramitar un Decreto-ley en el seno de la Diputación Permanente como Proyecto de Ley, de acuerdo con lo previsto en artículo 86.3 de la Constitución”, donde se dice que “esta Secretaría General ha de comenzar por reiterar su opinión, ya anteriormente expresada, en cuanto a la imposibilidad de considerar aplicable a la Diputación Permanente la previsión del artículo 86.3 de la Constitución, dada la inexistencia en este órgano de las estructuras reglamentariamente indispensables para la tramitación de los proyectos de ley, sea por el procedimiento ordinario, sea por el procedimiento de urgencia. Es claro que en el reglamento vigente no se prevé en ningún caso la omisión del trámite de Comisiones y que estas no existen dentro de la Diputación Permanente”. Para concluir de la siguiente manera: “(...) el Presidente de la Cámara, como toda autoridad del Estado, viene obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución y que, en consecuencia, si entiende que es competencia constitucional de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados hacer uso de la facultad que el apartado 3º del artículo 86 atribuye a las Cortes, deberá poner todos los medios necesarios para hacer posible el ejercicio de esa facultad. No estando previstas en el Reglamento vigente normas que hagan posible la tramitación de los Proyectos de ley sin intervención de las Comisiones y prescindiendo del Pleno, es indispensable, en el supuesto que consideramos, establecer normas al efecto, establecimiento que tal vez exceda en algo de las facultades que el artículo 23 concede a la Presidencia para suplir e interpretar el Reglamento en los casos de duda u omisión. Si se considera que, efectivamente, la promulgación de estas normas reglamentarias exceden de los poderes presidenciales, no cabe otra

solución sino la de atribuir también a la Diputación Permanente la facultad de completar el Reglamento de las Cámaras, para lo cual se requiere, según establece el artículo 72, apartado 1, una mayoría absoluta de éstas”.

Ninguna de estas previsiones ha tenido desarrollo, puesto que si bien siempre que se ha convalidado un Decreto-ley en la Diputación Permanente del Congreso se ha formulado la pregunta de rigor sobre si algún Grupo Parlamentario estaba interesado en tramitarlo como Proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, nunca se ha dado el caso de un voto favorable a la misma. Por esta razón, sigue siendo otra cuestión irresuelta relativa al régimen jurídico de la Diputación Permanente la que afecta a la forma y a la sustancia de un posible ejercicio de la función legislativa por su parte, cuando las Cámaras se han disuelto o han terminado su mandato.

5. Estados de alarma, excepción y sitio

La Constitución establece que le cumple a la Diputación Permanente “asumir las facultades que correspondan a las Cámaras de acuerdo con el artículo 116 [*sobre los estados de alarma, excepción y sitio*] (...) en caso de que hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato”, mientras que el artículo 116.5 dice que “(...) disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados [*alarma, excepción, sitio*], las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente”. Y el artículo 165.2 del Reglamento del Congreso reproduce en esencia lo dicho por el precepto constitucional que se acaba de citar.

El principio firmemente asentado en la Constitución de 1978 es que los poderes constitucionales del Estado siguen funcionando durante los estados de alarma, excepción y sitio. Y si el poder legislativo se encontrase en un período entre legislaturas, con el Congreso disuelto o el mandato expirado, la Diputación Permanente sería el órgano que tendría, según los casos, que recibir notificación del Gobierno de la declaración del estado de alarma (y recabar la información y la documentación que estimase procedente, para lo que podría constituir una Comisión en su seno), así como autorizar la prórroga del plazo de la declaración, autorizar la declaración y la prórroga del estado de excepción y declarar por mayoría absoluta de sus miembros el estado de sitio.

En la tramitación y discusión del proyecto constitucional se contempló la solución de la prórroga de poderes del Congreso (en casos de disolución o expiración de mandato) hasta tanto la situación excepcional permaneciese (en línea con la Ley Fundamental de Bonn), pero finalmente se optó por la solución de dar la competencia en esta materia y esas circunstancias a la Diputación Permanente.

No ha habido, afortunadamente, ninguna experiencia práctica al respecto en las cuatro décadas de vida parlamentaria bajo la Constitución de 1978.

6. Otras funciones que puede realizar la Diputación Permanente

Pero, además de las cuatro funciones expresamente citadas por el precepto constitucional que regula la Diputación Permanente, ésta última realiza en la práctica, como cuestión de hecho, otra serie de funciones como las siguientes:

- i) Gestión de los asuntos internos de las Cámaras, de las que se ocupa la Mesa de la Diputación Permanente.
- ii) Traslado a las nuevas Cámaras de las cuestiones sobre las que se hayan de pronunciar. Como excepción a lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento del Congreso (“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”), la práctica parlamentaria consagrada a partir de la VII Legislatura es que la Mesa de la Diputación Permanente traslade a la Cámara de la siguiente Legislatura las iniciativas presentadas ante el Congreso de los Diputados por sujetos externos a las Cortes Generales, distintos del Gobierno, así como las peticiones de los particulares.
- iii) Ejecución de un acuerdo del Pleno del Congreso para la defensa de la posición constitucional y las atribuciones de la Cámara. Así, el 10 de mayo de 2016, la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso planteó, una vez disueltos el Congreso y el Senado por Real Decreto de 3 de mayo de 2016 y de conformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de

2016), un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de que las Cortes Generales controlen a un Gobierno en funciones, aún pendiente de resolver. Y ello al discrepar profundamente del criterio mantenido por aquél de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre el mismo y el Congreso de los Diputados.

- iv) Control del Gobierno, a petición de éste último, en caso de acontecimientos extraordinariamente graves y urgentes. Esto fue lo que ocurrió en la sesión de la Diputación Permanente de 11 de octubre de 1982, en cuyo orden del día se incluyó una información a cargo del Ministro de Defensa, señor Oliart, en relación con los hechos que dieron lugar a la detención de tres jefes militares, y que se tramitó con arreglo a lo previsto en el artículo 203 del Reglamento del Congreso.
- v) Intervenciones previstas por el ordenamiento jurídico, como es el caso del artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que prevé expresamente que la Diputación Permanente sea informada de un determinado asunto, al decir que “cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen [*el Defensor del Pueblo*] podrá presentar un informe extraordinario [*distinto del ordinario anual*] que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas”.
- vi) Distinto es el supuesto de las intervenciones provenientes de una práctica parlamentaria, como la seguida con ocasión de la solicitud de ratificación por el Congreso de los Diputados del acuerdo de despliegue de los efectivos necesarios para operar vehículos aéreos no tripulados, en la misión ISAF, en la que participaban las fuerzas españolas en Afganistán, que tuvo lugar en la sesión de la Diputación Permanente de 25 de marzo de 2008. Hubo entonces un debate relativo a la ratificación por la Cámara prevista en el artículo 17.3 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que es una ratificación a posteriori, prevista para supuestos excepcionales. En consecuencia, el Presidente Manuel Marín declaró, en esa ocasión, que “reunida esta mañana la Mesa de la Diputación Permanente, hemos estimado que tratándose de la primera vez que se da esta circunstancia de procedimiento de urgencia y, al

mismo tiempo, confirmación por la Diputación Permanente, se aplicaría el sistema habitual de la Diputación Permanente para la ratificación de los acuerdos del Gobierno, es decir, tratar este punto como si fuera un decreto ley”.

- vii) Presencia activa del Congreso ante la opinión pública a través de declaraciones institucionales. Por ejemplo, la “de indignación y repulsa ante la innoble agresión cometida contra la población indefensa en Beirut, que ha llenado de horror al pueblo español”, aprobada en la sesión de la Diputación Permanente de 21 de septiembre de 1982.
- viii) Finalmente, y respecto a otras funciones consideradas por algunos autores como implícitas o meramente posibles, como la acusación miembros del Gobierno 102 de la Constitución, la autorización para la inculpación o el procesamiento de parlamentarios 71.2 de la Constitución, en períodos “entre legislaturas”, no hay ningún precedente en tal sentido en la práctica de estas cuatro décadas bajo la Constitución de 1978.

7. Dación de cuentas

La Constitución establece que “reunida la [*nueva*] Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones”.

Las Normas de Procedimiento de 1979 añadieron una leve precisión, al decir que “en la primera sesión que celebre el Congreso de los Diputados, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de los acuerdos recaídos” y el Reglamento del Congreso vigente reiteró tres años más tarde que “después de la celebración de las 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”.

La Diputación Permanente solo ha hecho referencia en el Informe de Dación de Cuentas, hasta la fecha, a los asuntos y acuerdos acaecidos entre disolución o expiración del mandato y constitución de nueva Cámara. En otras palabras, de lo acaecido en períodos “entre sesiones” no se da cuenta a la Cámara de la nueva Legislatura, entre otras cosas porque en esos períodos,

y después de cada uno de ellos, hay un Congreso con total legitimidad y en pleno ejercicio de sus poderes y competencias al que dirigirse, en su caso.

En un Informe de Dación de Cuentas se incluye típicamente la composición, las sesiones de la Diputación Permanente, los asuntos tratados y las reuniones de Mesa de Diputación Permanente. La Mesa es el órgano encargado de constatar la caducidad de la generalidad de los escritos así como de las iniciativas ya calificadas y en curso de tramitación al producirse la disolución, en aplicación del artículo 207 del Reglamento. Como excepción a este principio, y tal y como se ha señalado anteriormente, es práctica parlamentaria trasladar a la nueva Cámara aquellas iniciativas presentadas ante el Congreso por sujetos externos a las Cortes Generales, distintos del Gobierno, así como las peticiones de los particulares.

Por lo general, los Informes de Dación de Cuentas se aprueban por unanimidad. Como excepción se puede citar la votación en la sesión de la Diputación Permanente de 1 de abril de 2004 del Informe de la VII Legislatura, donde el señor Llamazares se manifestó “en contra del Informe (...) en contra, sobre todo, del ejercicio de la Diputación Permanente (...) es la breve historia de una diputación *non nata*, de una diputación inexistente (...) en palabras de Groucho Marx, en su lápida, esta diputación podría decir “perdonen que no me levante”, no pasará esta Diputación a la historia del parlamentarismo”. Por lo demás, el mismo señor Llamazares también votó en contra del Informe de Dación de Cuentas de la IX Legislatura, en la sesión de la Diputación Permanente de 12 de diciembre de 2011.

En cuanto al tratamiento de la nueva Cámara del Informe de Dación de Cuentas de la Diputación Permanente de la legislatura anterior, cabe distinguir tres etapas;

- i) Lectura del Informe: ocurrió en la dación de cuentas de la Diputación Permanente de la I Legislatura al Congreso de la II Legislatura, Pleno del Congreso de 14 de diciembre de 1982. El señor Presidente, tras la lectura preguntó si “¿Algún Grupo Parlamentario quiere consumir algún turno en relación con el informe de la Diputación Permanente? (*Pausa*). Entiendo que ningún Grupo y, por consiguiente, pasamos al punto siguiente del orden del día”

- ii) Toma de conocimiento: en el Pleno del 12 de diciembre de 1989 “Queda tomado conocimiento de la dación de cuentas de la Diputación Permanente de la III Legislatura”
- iii) Aprobación: en el Pleno del 16 de septiembre de 1993, “El Pleno (...) ha aprobado el informe de dación de cuentas de la Diputación Permanente de la IV Legislatura a la Cámara de la V Legislatura, publicado en el BOCG...” A partir de entonces, siempre ha habido aprobación formal y publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

IV. CONCLUSIONES

La Diputación Permanente ha ido perfilando sus contornos y llenando lagunas que existían en su configuración constitucional, a lo largo de cuatro décadas de vida parlamentaria. Esto se ha hecho, en unos casos, a través de normas jurídicas (como la introducción de las categorías de titulares y suplentes, entre sus miembros, o la precisión de que las funciones que ha de asumir la Diputación Permanente del Congreso en relación a los Decretos-leyes cuando las Cámaras hayan sido disueltas o hubieren terminado su mandato, son todas, incluyendo la de tramitar el Decreto-ley convalidado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia) y en otros, de prácticas parlamentarias (como la manera de tramitar el Informe de Dación de Cuentas de una Diputación Permanente a la nueva Cámara de la Legislatura siguiente, o la presencia de Diputados de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara en la Diputación Permanente). Al mismo tiempo ha ido ganando en dimensión y presencia, puesto que cada vez tiene más miembros y se reúne con mayor frecuencia y en sesiones más largas, hasta el punto de resultar un factor adicional de lo que algún autor ha llamado, en referencia a un contexto más amplio, la continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo. Sin embargo, y pese a que en términos generales ha cumplido bien su papel de órgano de garantía, estabilidad y permanencia en ambas Cámaras, en los períodos entre sesiones o entre legislaturas, hay buenas razones para pensar, a la vista de cómo ha crecido y ha intensificado su actividad, que tanto la interpretación restrictiva predominante sobre el alcance de la más sustancial de sus funciones, “velar por los poderes de las Cámaras” como la práctica seguida respecto de la más ejercitada de aquellas, “solicitar sesiones extraordinarias de las Cámaras”, que ha consolidado un tipo de debate que

entra en el fondo de lo que originalmente se quiere discutir en el Pleno, pero sin la presencia del miembro del Gobierno a quién, en principio, se pretende controlar, y donde además se ha aplicado con rigidez la lógica de la mayoría, sin atención real a consideraciones de otro tipo (más allá de las del puro interés político coyuntural), merecen una revisión a fondo en un futuro próximo. Porque parece que se ha llegado a una situación de desajuste entre un órgano creciente y unas funciones menguantes, que ofrece como resultado una gran cantidad de trabajo, con una productividad que no está a la altura del esfuerzo en que se incurre. Esa frustración por la escasa capacidad de la Diputación Permanente de controlar al Gobierno cuando ocurren situaciones extraordinarias y urgentes, cuando las Cámaras no están reunidas o han sido disueltas o ha expirado su mandato, que en algunas ocasiones se ha expresado en forma de voto en contra al informe de dación de cuentas, es lógica si se piensa en un órgano numeroso, representativo y proporcional del Pleno, que sin embargo hace demasiado poco para la entidad que ha ido alcanzando, o lo que hace se ha vuelto demasiado rutinario y poco trascendente, si se compara con su dimensión orgánica y la posición que ocupa en el conjunto institucional de las Cortes Generales.

BIBLIOGRAFÍA

- AIZPURU SEGURA, A.: “La Disolución de las Cámaras y la Diputación Permanente en el ordenamiento jurídico español”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 76, 2009, pp. 167-210.
- AIZPURU SEGURA, A.: “Comentarios de los artículos 56 a 59”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 472-493.
- ALÓS MARTÍN, I.: “La Diputación Permanente en la Constitución Española”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989, pp. 7-66.
- ARAÚJO DÍAZ DE TERÁN, M.: *Sinopsis artículo 78 de la Constitución*. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=78&tipo=2> [consulta: 05/10/2018].
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo”. En: PENDÁS GARCÍA, B. [Dir.]: *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2018. T. IV, pp. 3541-3560 [en prensa].

- BAR CENDÓN, A.: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- LAVILLA RUBIRA, J.: “Artículo 78: Las Diputaciones Permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado”. En: ALZAGA VILLAAMIL, Ó [Dir.]: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Edersa, Madrid, 1996, pp. 683-761.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D.: *Los conceptos jurídicos indeterminados en la jurisprudencia constitucional española*. Dykinson, Madrid, 2009.
- RECODER DE CASSO, E.: “Artículo 78”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 2001.