

LA CONVALIDACIÓN DE UN DECRETO-LEY POR LA
DIPUTACIÓN PERMANENTE DE UNA ASAMBLEA
EN TIEMPO DE PANDEMIA. COMENTARIO A LA
SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
40/2025, DE 11 DE FEBRERO. RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 3887-2020. (BOE
NÚM. 69, DE 21 DE MARZO DE 2025)

THE VALIDATION OF A DECREE-LAW BY THE PERMANENT
DEPUTY OF AN ASSEMBLY DURING A PANDEMIC.
COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT
NUM. 40/2025, OF FEBRUARY 11. CONCERNING THE ACTION
OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 3887-2020. (BOE NUM. 69, OF
MARCH 21, 2025)

Alfonso CUENCA MIRANDA
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-6329-2712>

RESUMEN

Cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista interponen recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020 aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por estimar, entre otros motivos de inconstitucionalidad, que la convalidación del mismo por la Diputación Permanente de la Asamblea autonómica vulneraba lo establecido en el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara, toda vez que se convocó a la Diputación en período ordinario de sesiones, más allá de lo establecido en tales normas. La sentencia confirma la constitucionalidad de la convalidación señalada apoyándose en las extraordinarias circunstancias que rodearon las primeras semanas de la pandemia, así como los diferentes intereses a salvaguardar, admitiendo la aplicación analógica que a tal coyuntura se realizó, a través de una resolución de la Presidencia del Parlamento, de la posible convalidación

por parte de la Diputación Permanente de un decreto-ley fuera de los períodos ordinarios de sesiones.

Palabras clave: decreto-ley, convalidación, diputación permanente, período de sesiones, covid.

Artículos clave: 23, 78 y 116 de la Constitución española.

Resoluciones relacionadas: SSTC 19/2019, 45/2019, 148/2021 y 168/2021.

ABSTRACT

Fifty senators from the Socialist Parliamentary Group have filed an appeal of unconstitutionality against Decree-Law 2/2020 approved by the Governing Council of the Regional Government of Andalusia, on the grounds, among others, that its ratification by the Permanent Deputation of the Regional Assembly violated the provisions of the Statute of Autonomy and the Rules of Procedure of the Chamber, since the Deputation was convened in ordinary session, beyond the provisions of those rules. The ruling confirms the constitutionality of the aforementioned validation, based on the extraordinary circumstances surrounding the first weeks of the pandemic, as well as the different interests to be safeguarded, admitting the analogous application that was made at that juncture, through a resolution of the Presidency of Parliament, of the possible validation by the Permanent Deputation of a decree-law outside the ordinary sessions.

Keywords: Decree-law, validation, Permanent Deputation, session, COVID.

Key articles: 23, 78 and 116 of the Spanish Constitution.

Related decisions: SSTC 19/2019, 45/2019, 148/2021 and 168/2021.

I. ANTECEDENTES

Cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Los recurrentes sostienen que el referido decreto-ley es inconstitucional por diversos motivos, interesando principalmente a los efectos del presente comentario, aquel por el que los demandantes consideran que la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía había convalidado el referido decreto-ley con vulneración de las exigencias establecidas en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Cámara andaluza.

Los recurrentes indican que la suspensión de las sesiones programadas durante la vigencia del estado de alarma (derivado de la pandemia) no se hallaría entre los supuestos en los que, en el ordenamiento andaluz, se admite la convalidación de un decreto-ley por la Diputación Permanente, no pudiendo subsumirse la situación planteada con la declaración del estado de alarma en el concepto de vacación parlamentaria (tal y como hizo la Resolución de la presidenta del Parlamento andaluz de 18 de marzo de 2020). Se aduce, además, que otras soluciones eran posibles para hacer frente a la situación creada, tales como la propia reforma del Reglamento, o la articulación del voto delegado o del voto telemático.

El letrado del Parlamento andaluz alega como cuestión previa que los recurrentes carecerían de legitimación toda vez que los derechos afectados por la convocatoria pretendidamente irregular de la Diputación Permanente serían en todo caso los de los miembros del Parlamento andaluz y no de los senadores ajenos a dicha Cámara. Con respecto al fondo, la representación procesal del Parlamento recuerda lo sorprendente y novedoso de la situación creada a raíz del covid, enfatizando que no debe ignorarse el contexto de urgencia dentro del cual se adoptaron decisiones destinadas a preservar la salud de los parlamentarios y del personal de la Cámara, así como la continuidad de la actividad parlamentaria. Añade el letrado del Parlamento que soluciones como el recurso al voto telemático (propuesta por los recurrentes) planteaban muchas dudas jurídicas, mayores que la vía finalmente adoptada. Recuerda que esta fue adoptada por la Mesa

del Parlamento por unanimidad, recurriéndose a la analogía con el art. 58 del Reglamento respecto a los supuestos de convocatoria de la Diputación Permanente. Dicha convocatoria –añade– fue una respuesta equilibrada a la situación imprevista, siendo esta opción seguida por diversas Asambleas de comunidades autónomas que decidieron mantener un cierto grado de actividad parlamentaria, cuyas diputaciones permanentes también convalidaron decretos-leyes en la fase más aguda de la pandemia.

Por su parte, la letrada de la Junta de Andalucía, tras cuestionar que los senadores recurrentes sean titulares de intereses afectados, en línea con la representación procesal del Parlamento, también defiende la solución seguida, señalando que las resoluciones de la Presidencia de 2008 y 2020 constituían la base normativa para ello, añadiendo que de hecho tal fue la solución seguida por otras comunidades autónomas.

II. COMENTARIO

La sentencia comentada analiza la constitucionalidad de una de las soluciones arbitradas en el contexto de la pandemia del covid con el fin de hacer posible la continuidad de la actividad parlamentaria, en especial, en las primeras y más difíciles semanas de aquella.

En el sentido indicado, ha de recordarse cómo las soluciones seguidas no fueron homogéneas ni en el contexto del derecho comparado, ni tampoco en lo que se refiere al conjunto de las Asambleas parlamentarias existentes en España. En relación con estas últimas, cabe recapitular dichas soluciones en los siguientes grupos: a) Cámaras que optaron por mantener en todo momento la presencialidad de las sesiones, si bien atenuada la exigencia con el recurso al formato reducido de plenos y comisión, complementada, en su caso, con el voto telemático, extendido en su aplicación por vía analógica más allá de los supuestos taxativamente previstos. Son los casos del Congreso de los Diputados, del Senado y de Parlamentos autonómicos como los de Cataluña, Cantabria, Asturias, Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra o Madrid (en este último, por ejemplo, no se celebraron sesiones plenarios ni alternativas hasta finales del mes de mayo); b) en un segundo grupo, figurarían aquellas Asambleas que optaron por acudir (en un primer momento) a la figura de la diputación

permanente, articulándolas en la práctica como sustitutivos del pleno, haciendo una interpretación analógica o extensiva de sus funciones, y con mayores o menores variaciones en relación con su composición efectiva. Son los casos de los Parlamentos de Andalucía, Valencia, Extremadura, Castilla y León, Baleares y Canarias. Dichas diputaciones permanentes convalidaron decretos-leyes de los respectivos Ejecutivos autonómicos, realizaron el control del Gobierno (mediante comparecencias o preguntas) y en algún supuesto incluso llegaron a aprobar proposiciones no de ley. Ha de indicarse que en todos estos casos conforme avanzó la duración del estado de alarma se optó por la primera de las soluciones apuntadas: sesiones plenarias con presencia reducida y permitiendo votación telemática o, en su caso, el voto delegado.

En la sentencia ahora comentada se dilucida si el recurso a la Diputación Permanente como órgano de continuidad parlamentaria estaba o no justificado jurídicamente. En el caso del ordenamiento andaluz el art. 103 de su Estatuto de Autonomía prevé tal figura, conteniendo una regulación mucho más escueta que la del art. 78 de la Constitución (CE). Ha de recordarse que mediante Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 de junio de 2008 se consideró que la Diputación Permanente también extiende sus funciones en relación con la convalidación o derogación de los decretos-leyes a los períodos entre sesiones (o de vacaciones parlamentarias, como impropiamente reza el art. 58 del Reglamento de la Cámara andaluza). Al poco de declararse el estado de alarma, el 16 de marzo de 2020, la Mesa del Parlamento andaluz suspendió la actividad parlamentaria ordinaria señalando que a efectos de continuar con la actividad parlamentaria indispensable se convocaría la Diputación Permanente de conformidad con el art. 57.3 del Reglamento. Dos días más tarde se aprueba la Resolución de la Presidencia del Parlamento sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente, contando con el parecer favorable unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Así, pues, se aplicó analógicamente al supuesto de la pandemia lo previsto para los lapsos entre períodos ordinarios de sesiones. La referida Diputación Permanente se reunió el 25 de marzo, de manera telemática, para la comparecencia de diversos consejeros y, de manera presencial (permitiendo la delegación del voto) los

días 2, 16 y 24 de abril para la convalidación de decretos-leyes y la comparecencia de miembros del Ejecutivo andaluz. Finalmente, ha de indicarse que el 29 de abril se dejó sin efecto la habilitación a la Diputación Permanente y se acuerda retomar la actividad por el Pleno, todo ello acompañado por una reforma del Reglamento que extendía los supuestos de delegación del voto, ya que las sesiones de aquel se celebrarían en formato reducido.

Así, pues, lo resuelto por el Tribunal en la sentencia comentada supone la opinión definitiva en relación con la praxis seguida en el Parlamento de Andalucía y en otros Parlamentos en las primeras semanas de la pandemia.

Entrando a analizar lo indicado en la sentencia, ha de subrayarse que, como cuestión previa, el Tribunal recuerda que el hecho de que no estén concernidos los derechos fundamentales de los recurrentes es irrelevante en el contexto de un recurso de inconstitucionalidad, configurado como proceso objetivo, añadiendo que tampoco el concreto recurso dilucidado tiene como función brindar tutela a los diputados andaluces que no formaban parte de la Diputación Permanente, siendo el objeto del recurso determinar si un acto con fuerza de ley como es el acuerdo convalidatorio impugnado está afectado de un defecto de tramitación (indebida convocatoria de la Diputación Permanente al efecto) que, por repercutir en la formación de la voluntad parlamentaria, podría vulnerar el art. 23.2 CE.

Por lo que respecta al fondo del pronunciamiento, el Tribunal comienza indicando que la cuestión se reduce a la existencia de un posible vicio de incompetencia, al haberse convocado a la Diputación Permanente en un supuesto no previsto. El Tribunal indica que los propios recurrentes admiten en su demanda que una eventual reforma del Reglamento del Parlamento que hubiera previsto dicho supuesto (la convocatoria de la Diputación para supuestos excepcionales fuera de los de vacaciones parlamentarias) hubiera sido plenamente conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Siguiendo tal línea, el máximo intérprete de la norma fundamental, reconoce que la interpretación que habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente, en ausencia de base normativa inequívoca podría entenderse como un claro recorte al derecho del art. 23.2 CE, por repercutir sobre la formación de la voluntad parlamentaria. Sin embargo, añade el Tri-

bunal, lo perseguido y conseguido por la convocatoria de tal órgano, respaldada (recuerda el Tribunal) por la unanimidad de la Mesa y los grupos parlamentarios, fue el inverso, al permitir la continuidad de la actividad parlamentaria en unas circunstancias absolutamente excepcionales como fueron las de la pandemia. En este sentido, la sentencia recalca que, por tanto, el supuesto planteado difiere por completo del analizado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, ya que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados enjuiciada en tal sentencia tenía como efecto el suspender la tramitación de iniciativas en la Cámara.

La sentencia, tras recordar que varias eran las circunstancias concomitantes (la necesidad de salvaguardar la salud de diputados y personal, las dificultades de desplazamiento, la necesidad de dar ejemplo a la ciudadanía y el aislamiento voluntario de los diputados de un grupo tras el positivo de uno de sus miembros), señala que la solución finalmente adoptada permitió mantener la actividad parlamentaria y minimizar los riesgos sanitarios. El Tribunal admite que tal solución se acordó o consiguió mediante una interpretación ciertamente extensiva del Reglamento, pero que coonestaba debidamente el ejercicio de la función parlamentaria de convalidación del decreto-ley dentro de plazo con la participación de diputados y grupos en la misma, ya que la diputación reproduce proporcionalmente la correlación de fuerzas o grupos en el pleno.

Cabe reseñar especialmente el hecho de que la propia sentencia reconozca que la Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 de junio de 2008, por la que se atribuye a la Diputación Permanente la competencia para la convalidación de decretos-leyes tanto entre períodos de sesiones como cuando el Parlamento está disuelto, «no es la respuesta más adecuada desde las exigencias derivadas de la teoría de las fuentes, en cuanto es una norma supletoria y no el propio Reglamento la que lo dispone». Tras esta consideración, el Tribunal indica que «sin embargo, en las extraordinarias circunstancias concurrentes [...], ni la interpretación analógica llevada a cabo ni el recurso a una norma supletoria que debiera haberse incorporado al Reglamento parlamentario, convierten en inconstitucional el acuerdo de convalidación del Decreto-ley impugnado, tanto más cuanto que la Diputación Permanente tiene en

nuestro régimen parlamentario la misión institucional de garantizar la permanencia y continuidad del Parlamento» (fundamento jurídico 3). El Tribunal concluye así que el sentido y finalidad de la convocatoria de la Diputación Permanente fue garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria en un contexto extraordinario derivado de la emergencia sanitaria y teniendo presente lo dispuesto en el art. 110.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en punto a la necesidad de convalidación expresa de los decretos-leyes en el plazo improrrogable de 30 días. Se permitió así (añade la sentencia) que el control parlamentario sobre la legislación de urgencia pudiera llevarse a cabo en el plazo estatutariamente establecido y en los términos previstos en la ya mencionada resolución de la Presidencia, esto es, con la debida intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios en el correspondiente debate de totalidad y la posterior votación una vez concluso dicho debate. Por todo ello, el Tribunal resuelve que no puede apreciarse, en las concretas circunstancias concurrentes en el caso analizado, que la convocatoria de la Diputación Permanente fuera contraria al 23.2 CE ni, derivadamente, que el debate de convalidación del Decreto-ley 2/2020 esté afectado por un vicio competencial que convierta el acuerdo de convalidación en inconstitucional.

La sentencia aquí comentada valida, pues, la solución adoptada en el primer momento de la pandemia por el Parlamento andaluz, compartida también por otras Asambleas autonómicas, en el sentido de optar por la convocatoria de la Diputación Permanente en sustitución del Pleno, en concreto, con el fin de someter a control de convalidación o derogación los decretos-leyes que, por razones perfectamente entendibles, se habían adoptado por los Ejecutivos autonómicos en el contexto de la pandemia. Ciertamente, la sentencia parte de la consideración, o cuando menos admite, que la solución adoptada podría no ser plenamente ortodoxa desde el punto de vista del ordenamiento autonómico toda vez que la base normativa de apoyo a la misma podría considerarse no suficientemente sólida, en este caso, una resolución presidencial interpretativa o supletoria del Reglamento. Con todo, el Tribunal opta por una solución realista y comprensiva de las extraordinarias, complejas y difíciles circunstancias que rodearon las primeras semanas de la pandemia.

Ciertamente podrían haberse seguido soluciones más ajustadas al ordenamiento jurídico (como se hizo por otras Asambleas o por el mismo Parlamento andaluz más adelante¹), señaladamente los plenos de composición reducida con voto telemático, si bien la opción de acudir a la Diputación Permanente en opinión del Tribunal pudo conciliar todos los intereses y derechos en juego. Sin duda alguna, el hecho de que todos los grupos parlamentarios dieran su conformidad a la solución seguida ha tenido un peso no menor en el fallo comentado².

III. CONCLUSIONES

En la sentencia analizada el Tribunal Constitucional admite, en el contexto de las extraordinarias circunstancias derivadas de la pandemia, la convocatoria en período ordinario de sesiones de la Diputación Permanente de un Parlamento autonómico con el fin de convalidar un decreto-ley. La sentencia valida la aplicación extensiva o analógica que del concepto de vacación parlamentaria (o lapso entre

¹ Así, el 29 de abril de 2020 se dejó sin efecto la habilitación conferida a la Diputación Permanente, convocándose una sesión plenaria para el 6 de mayo con formato reducido (44 diputados) y voto delegado (en la ulterior sesión del Pleno de 20 de mayo se aprobaría una reforma del Reglamento de la Cámara para extender los supuestos de este último).

² La Sentencia 40/2025 (de la cual es ponente el magistrado Arnaldo Alcubilla) también aborda algunas cuestiones adicionales además de la analizada en el presente comentario. Así, se impugna la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad respecto al conjunto del decreto-ley como, en particular, respecto a la regulación contenida en diversos de sus artículos. El Tribunal aprecia la concurrencia de tal necesidad con carácter general dada la insólita situación derivada de la pandemia y los daños económicos que esta producía e iba a producir aún más en el futuro. Con respecto a los concretos artículos referidos, tiene particular interés la declaración de inconstitucionalidad de varios de ellos (22, 23 y 25) por articularse a través de los mismos modificaciones de diversos decretos sin que se justificara la concreta extraordinaria y urgente necesidad de cada una de las medidas contenidas en aquellas, pudiéndose haber articulado mediante la modificación reglamentaria de los decretos de «origen». A pesar de que el decreto-ley señala en relación con dichas modificaciones que las mismas conservan el rango reglamentario, el Tribunal no acepta la plena equiparación, dado que a efectos de impugnación dichos artículos solo pueden recurrirse vía recurso de inconstitucionalidad y no mediante el régimen ordinario aplicable a los reglamentos, con los conocidos efectos restrictivos en cuanto a la legitimación activa y, por tanto, a las posibilidades de impugnación. También se declara inconstitucional otro artículo del decreto-ley enjuiciado (art. 7) por considerar que en el caso concreto existía una reserva estatutaria en favor de una ley del Parlamento, sin que por otra parte pudiera hablarse de una colaboración ley-reglamento en la regulación concreta que hacía el decreto-ley de la cuestión debatida.

períodos de sesiones), en relación con la situación creada en las primeras semanas tras la declaración del estado de arma por el covid, hizo una resolución de la Presidencia del Parlamento andaluz, respaldada por todos los grupos parlamentarios de la Cámara.

Efectivamente, han de reconocerse las extraordinarias circunstancias vividas en las primeras semanas de la primavera de 2020. Lo inusitado de la situación provocó que se dieran respuestas novedosas e imaginativas desde distintos ámbitos, incluido el parlamentario. En este último, muchos de los instrumentos previstos para circunstancias de normalidad no eran suficientes ni adecuados en numerosos casos para dar respuesta a la situación. De ahí que tuvieron que hacerse con frecuencia aplicaciones extensivas o analógicas de mecanismos previstos únicamente para situaciones de normalidad. Ello sucedió no solo en España, sino en la mayoría de países y, dentro de estos en buena parte de los Parlamentos foráneos. Las sesiones telemáticas o el voto telemático en los Parlamentos anglosajones es un buen ejemplo de ello. Con todo, deben hacerse dos precisiones. Ciertamente existían soluciones más respetuosas que otras con el marco constitucional, estatutario o reglamentario vigente y que favorecían más que otras la continuidad de la actividad parlamentaria y, en definitiva, la garantía de su posición en la arquitectura constitucional. No debe olvidarse que, precisamente, en situaciones de anormalidad o anomalía es cuando el Parlamento ha de estar más vigilante (y por lo tanto activo) que nunca, y que en tales situaciones se produce una necesaria concentración de poderes en los Ejecutivos. Por otra parte, y al margen de la sentencia comentada, ha de tenerse en cuenta que mecanismos arbitrados en la pandemia «llegaron para quedarse», algo no admisible por cuanto que solo se justificaban en la situación de absoluta excepcionalidad que produjo aquella.

Ello nos conduce también a la reflexión sobre la necesidad de que las lecciones aprendidas en la pandemia se incorporen con urgencia al ordenamiento jurídico, de tal manera que ante indeseables nuevas situaciones insólitas se hallen preestablecidos adecuados mecanismos de respuesta. Esta consideración, aplicable a la totalidad de sectores del ordenamiento jurídico, se hace especialmente predicable en relación con el derecho constitucional y parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

- CUENCA MIRANDA, A. (2021). Análisis crítico de un estado de alarma excepcional. En C. GARRIDO LÓPEZ (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, pp. 271-308.
- (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia. En J. TUDELA y M. KÖLLING (dirs.), *Calidad democrática y Parlamento*. Marcial Pons.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. (1998). Artículo 78 CE: las Diputaciones permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado. En O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a la CE de 1978*. Cortes Generales-Edersa.
- ORTEGA GARCÍA, E. (2021). *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico*. Fundación Manuel Giménez Abad. Publicaciones Libros digitalizados.