

LA DIPUTACION PERMANENTE EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL

JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

I. EL SIGNIFICADO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE. SU NECESIDAD

Se ha dicho que la Diputación Permanente es un órgano de continuidad parlamentaria. Como ya advirtió LOCKE (1) el Parlamento es una institución de actividad permanente, pero no continua (2), puesto que ejerce sus funciones sólo en unos períodos

(1) «Dado que estas normas jurídicas (leyes) pueden ser hechas en un breve período de tiempo, *no es necesario que el poder legislativo funcione continuamente*, no teniendo negocios en que ocuparse. Y porque además puede ser una gran tentación para la fragilidad humana, inclinada a usurpar el poder, que las mismas personas que tienen el poder de hacer leyes tengan también en sus manos el poder de ejecutarlas, con lo que se podrían eximir de la obediencia a las leyes que ellas mismas hacen y acomodar el derecho, en su formación y ejecución, a su propio beneficio privado y venir así a tener un interés distinto del resto de la comunidad, en oposición al fin de la sociedad y del gobierno.

Por lo tanto, en una comunidad bien ordenada, donde el bien de toda la comunidad es considerado como se debe, el poder legislativo es depositado en las manos de diversas personas, quienes debidamente reunidas, tienen por sí mismas, conjuntamente con otras, un poder para hacer leyes, pero cuando éstas han sido hechas y los legisladores se han disuelto como cuerpo, están sujetos a las leyes que ellos mismos hicieron...» (*Ensayo sobre el Gobierno civil*. Trad. de L. SÁNCHEZ AGESTA en *Documentos constitucionales y textos políticos*, Ed. Nacional, Madrid, 1982, págs. 372-373. Los subrayados son míos.)

(2) N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 754.

determinados de tiempo —los llamados períodos de sesiones—, no reuniéndose en el tiempo que media entre esos períodos ni cuando termina su mandato, hasta que se constituye el siguiente tras las elecciones periódicas celebradas. Pero en esos períodos en que las Cámaras no están reunidas o se ha extinguido su mandato, es necesario algún procedimiento que permita la intervención del Parlamento, en cuanto institución de representación popular que encarna los principios del Estado constitucional y democrático (3). Como ha señalado algún autor, en esos períodos de inactividad parlamentaria, el equilibrio del sistema parlamentario exige el mantenimiento de las relaciones entre los distintos órganos del Estado, es decir, los «controles interórganos» de que habla K. LOEWENSTEIN (4); de ahí, la necesidad de una permanencia del Parlamento, aun cuando no esté reunido o haya expirado su mandato y no haya sido elegido otro nuevo (5). Debe asegurarse, en suma, la continuidad de un órgano que es, por su propia naturaleza, discontinuo (6). Pues bien, esa es la función que ha cumplido tradicionalmente en nuestro Derecho la institución de la Diputación Permanente, aunque no es el único sistema que ofrece el Derecho Comparado.

II. LA CONTINUIDAD PARLAMENTARIA. SISTEMAS DE DERECHO COMPARADO

Deben distinguirse dos supuestos en que las Cámaras no están reunidas: cuando el mandato parlamentario está vigente, pero el órgano no se halla en período de sesiones (vacaciones parlamentarias)

(3) F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984, pág. 154. En el mismo sentido, N. PÉREZ SERRANO, *Tratado...*, ob. cit., págs. 762-763; C. RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*, Ed. Reus, Madrid, 1939, págs. 544-545; E. RECODER, en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 829; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed. Nacional, Madrid, 3.ª ed., 1984, pág. 270.

(4) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, II, 1982, pág. 104.

(5) A. MANZELLA, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (eds.), *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Civitas, Madrid, 2.ª ed., 1985, pág. 467.

(6) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen...*, op. cit., pág. 104.

rias), o cuando ha expirado el mandato de las Cámaras, por haberse cumplido el plazo previsto constitucionalmente o por disolución anticipada, y mientras comienza el siguiente mandato después de la elección de la nueva Cámara. El primer supuesto no plantea dificultades especiales, pues en él se pueden mantener en sus funciones a los órganos rectores (Presidencia, Mesa...) para velar por las atribuciones de la Cámara y garantizar el equilibrio interórganos (7). El tema que requiere, pues, mayor atención es el de decaimiento del mandato parlamentario. En esa situación las fórmulas que ofrece el Derecho comparado son muy diversas:

a) *Reunión automática de las Cámaras en situaciones excepcionales*

En algunos países, durante ese período, el Gobierno sólo tiene facultades de gestión ordinaria y las Cámaras cuyo mandato ha expirado se reúnen automáticamente si se originan situaciones excepcionales que lo exijan. Es el caso de Francia, Portugal o Bélgica. En Francia, el Parlamento se reúne de pleno derecho en el caso de la «dictadura provisional» del Presidente de la República prevista en el artículo 16 de la Constitución. En Portugal, la Asamblea de la República tiene que estar reunida durante la vigencia del estado de sitio y del estado de emergencia (artículo 175). Finalmente, en Bélgica, al morir el Rey, las Cámaras se reúnen, sin convocatoria, a lo más tardar al décimo día después del fallecimiento, aunque hubieran sido disueltas, en cuyo caso reanudan sus funciones las antiguas, hasta que se reúnan las que deban sustituirlas (artículo 79).

b) *Prórroga de los poderes de las Cámaras: «prorrogatio»*

Es la fórmula de Italia, cuya Constitución señala que «hasta que no se reúnan las nuevas Cámaras, se considerarán prorrogados los poderes de las anteriores» (artículo 61, segundo párrafo). La *prorrogatio* es, según ELIA (8) la figura por la que el titular de un órgano,

(7) *Ibidem.*

(8) *La continuità del funzionamento degli organi costituzionali*, 1958, pág. 61.

cesado en sus funciones, continúa ejerciendo la competencia del órgano hasta la toma de posesión del nuevo titular. Pero la *prorrogatio* supone sólo una *prórroga en el ejercicio de ciertas funciones* del Parlamento extinto hasta que asume las suyas el nuevo Parlamento elegido, pero no constituye una prolongación en la duración del mandato.

Como advierte RECODER se trata de una institución nacida en el Derecho Romano por exigencias militares. El mando de los ejércitos no permitía soluciones de continuidad; lejos de Roma, el comandante que, por cesar en el cargo, se había convertido en ciudadano privado, continuaba ejerciendo el mando hasta la llegada de su sucesor (9). La traslación de esta figura al ámbito parlamentario se explica por la necesidad de evitar la vacancia absoluta del Parlamento, órgano de representación popular y, por tanto, básico en el ordenamiento jurídico del Estado. Pero ese Parlamento prorrogado debe limitarse a actos de gestión ordinaria, pues ejerce sus poderes —como señalara ya LOCKE— como depositario de la soberanía nacional, y la nación puede otorgar después a sus órganos nuevas orientaciones (10). Ello aconseja privar a ese Parlamento de la potestad legislativa y de la función de control directo, aunque debe entenderse que, paralelamente, y mientras dure la situación de *prorrogatio*, el Gobierno ha de limitarse a realizar exclusivamente actos de administración ordinaria, y no adoptar medidas de trascendencia política.

Lógicamente, la *prorrogatio* produce sus efectos desde la última sesión de la vieja legislatura hasta la proclamación de los miembros de la nueva, de forma que si después de esa fecha es necesario convocar excepcionalmente las Cámaras, no se reunirán las anteriores sino las nuevas.

Debe recordarse finalmente, que esta fórmula, típica del constitucionalismo italiano, ha sido adoptada también en la actualidad en la República Federal Alemana, con la reforma del artículo 45 de la Ley de Bonn realizada en 1976.

(9) *Comentarios...*, op. cit., pág. 829.

(10) *Ibidem*.

c) *Ejercicio de los poderes de la Cámara por un órgano reducido de parlamentarios*

El tercer sistema de asegurar la continuidad parlamentaria consiste en la prórroga del ejercicio de las funciones de las Cámaras por un grupo reducido de parlamentarios, que son designados por las Cámaras y actúan colegiadamente en representación suya. Se trata de las «comisiones ultrapermanentes» a que se refería PÉREZ SERRANO (11) y que considera «hijas de la posguerra», aunque con precedentes en nuestro Derecho.

En efecto, en España, con algunos antecedentes medievales, la Diputación Permanente (nombre tradicional con que se conoce en nuestro Derecho ese órgano reducido que asume las funciones parlamentarias) fue establecida en la Constitución de 1812 de donde pasaría, al cabo de los años, a la de 1931. Y por inspiración del texto gaditano, la institución estuvo presente tempranamente en muchas Constituciones iberoamericanas; fue el caso de las de Méjico (1857, artículos 73 y 74, y 1917); Guatemala (1879), artículos 62 y 63; Chile (1874), artículos 57 y 58; Costa Rica (1871), artículos 93 y 94; y Paraguay, artículos 78 a 86.

Pero en Derecho comparado la fórmula proliferó ciertamente en los textos constitucionales posteriores a la primera gran guerra. La Constitución de Weimar, por ejemplo, creaba una Comisión de Asuntos Extranjeros que podía actuar incluso estando cerrado el *Reichstag* y aun después de extinguirse éste, hasta la elección del sucesor (artículo 35); asimismo, establecía una Comisión permanente encargada de salvaguardar los derechos de la Representación popular frente al Gobierno y al terminar el mandato. Estas Comisiones estaban dotadas de los mismos derechos que las de investigación (artículos 35/34). También se crearon «comisiones ultrapermanentes» en otros países, asumiendo a veces importantes funciones, por ejemplo, en materia de decretos de urgencia; fue el caso de Austria (1929), Checoslovaquia (artículo 58) o la misma España (1931). Y después de la Segunda Guerra Mundial, la institución se incorporó a la Ley

(11) *Tratado...*, op. cit., pág. 763. Junto a estas Comisiones distingue las Comisiones especiales y permanentes.

Fundamental de Bonn, donde se ha mantenido hasta tiempos recientes. Su artículo 45, suprimido en 1976 (12), determinaba que

«El Bundestag designará una Comisión Permanente para salvaguardar los derechos del Parlamento frente al Gobierno durante el período que medie entre dos legislaturas. La Comisión Permanente tiene también las facultades de una Comisión investigadora. No corresponden a la Comisión Permanente facultades más amplias, ni en especial tampoco las de legislar, elegir al Canciller Federal y acusar al Presidente Federal.»

Aunque suprimido, el precepto refleja fielmente la naturaleza y funciones generales de cualquier órgano de este tipo y de ahí su utilidad a efectos interpretativos, incluso en el Derecho español vigente. En ambos casos se trata de un órgano de continuidad parlamentaria, de naturaleza especial, procedente del Parlamento extinto y que vela por los poderes de las Cámaras hasta la reunión de las nuevas, pero sin asumir la totalidad de sus funciones.

Modernamente, la institución también ha sido recogida en otras Constituciones; es el caso de Grecia, cuya Constitución de 1975 atribuye a una sección de la Cámara el ejercicio de la tarea legislativa de ésta que no sea competencia del Pleno fuera de los períodos de sesiones (artículo 71); o Portugal, cuya Constitución de 1976 estableció una Comisión Permanente de la Asamblea de la República (artículo 182).

En suma, al establecer la Constitución española vigente la institución de la Diputación Permanente ha asumido una amplia tradición del constitucionalismo contemporáneo, así como de nuestro Derecho histórico.

III. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN EL DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL (13)

Nuestro Derecho constitucional histórico ha optado tradicionalmente por la institución de la Diputación Permanente como órgano

(12) Ley de Reforma Constitucional de 23 de agosto de 1976 (Boletín de Legislación Federal, I, núm. 107, de 27 agosto 1976).

(13) Puede verse, con carácter general, además de las exposiciones contenidas en los manuales y obras generales sobre historia del constituciona-

de garantía de la continuidad parlamentaria. Con algunos antecedentes medievales, se establece por vez primera en la Constitución de 1812 y más tarde, tras algunos proyectos frustrados, en la Constitución republicana de 1931.

1. ANTECEDENTES MEDIEVALES

Encontramos un antecedente remoto de la Diputación Permanente en las Cortes de la Corona de Aragón, ante la discontinuidad de su funcionamiento y la existencia de ciertos asuntos, como la percepción de los impuestos, que requerían una atención continuada. Surge, pues, ya la institución con una función delegada de las Cortes con carácter de permanencia (14).

La institución nace en Cataluña a fines del siglo XIII como un órgano delegado de las Cortes —los «diputats» o delegados— que se constituía al disolverse aquéllas, y cuya función inicial era cuidar de las recaudaciones de los subsidios concedidos al Rey y el cumplimiento de los acuerdos votados. Pero lo que era al principio, pues, una Junta económico-financiera de carácter transitorio (15) pronto se consolida como un órgano permanente y representativo de las Cortes, e incluso de toda Cataluña y acaba siendo su órgano esencial en el siglo XV (16). La institución, «Diputación del General» o Generalitat estaba integrada por un *diputat* y un *oidor de comptes* por cada brazo de las Cortes, primero elegidos y después designados por sorteo.

lismo español, L. GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Historia de las instituciones políticas españolas*, Madrid, 1973; M. FRAILE CLIVILLES, en *La Comisión Permanente de las Cortes*, Ed. Nacional, Madrid, 1974, págs. 44 y sigs.; y N. PÉREZ SERRANO, «La Diputación Permanente de las Cortes en nuestro Derecho histórico», *Anuario de Historia del Derecho*, 1932, págs. 290-312.

(14) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 47.

(15) GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Historia...*, op. cit., págs. 481-483.

(16) Advierte FRAILE que, para evitar la aplicación de estos subsidios a fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos, se encarga incluso a los diputados de administrarlos y de organizar por sí mismos la tropa o escuadra que con esos subsidios debía armarse, quedando bajo su autoridad, aunque se pongan al servicio del Rey (*La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 47).

En Aragón, la institución aparece con normalidad desde 1412, aunque anteriormente existían ya unos tesoreros con la misma finalidad. La Diputación estaba integrada por ocho miembros, dos representando a cada brazo (el nobliario estaba compuesto por dos), elegidos cuando no estaba presente el Rey, aunque luego se designaban por sorteo. En Valencia, la Diputación se crea en 1419 y estaba integrada también por dos representantes de cada brazo.

En general, todas estas Diputaciones van incrementando paulatinamente sus funciones, pues desde la inicial *función fiscal* adquieren, ya en el siglo xv, una *función política*, consistente en velar por la observancia de los Fueros por parte de las autoridades, pudiendo perseguir de oficio las infracciones, y después dar cuenta a las Cortes de los contrafueros, así como convocar los brazos del reino, llegando incluso en Cataluña a tomar las armas contra el Rey en dos ocasiones (1460 y 1640) (17).

La Diputación pierde importancia con el fortalecimiento del Estado, a partir de los Reyes Católicos, y la paulatina decadencia de las Cortes mismas; tan sólo en Aragón durante el siglo xvi conserva cierta importancia en relación con la Administración de Justicia.

En *Navarra* encontramos también una institución similar a la descrita en la Corona de Aragón. Aunque parece que existía ya en 1450, la Diputación del Reino adquiere carácter permanente en 1501, con funciones principalmente administrativas y fiscales. Entre sus funciones políticas, además de la observancia de los fueros, tenía la del «pase foral», es decir, la autorización para la aplicación en Navarra de las disposiciones dictadas por el Rey.

2. CONSTITUCIÓN DE 1812

La Constitución de 1812 configura una Diputación Permanente (Tít. III, cap. X, artículos 157-160) con una finalidad genérica de defensa de la Constitución (18), de vigilancia e información, pero no

(17) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., págs. 47-48.

(18) L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, C.E.C., Madrid, 1984, pág. 77.

concretadas en potestades especiales de carácter sustantivo. La idea estaba presente ya en el apartado XXII del Discurso Preliminar a la Constitución, aunque —como advierte RECODER— en términos más próximos a la tradición histórica que al articulado (19):

«En el intervalo que medie entre las sesiones de las Cortes quedará en ejercicio una diputación de las mismas con facultades señaladas para algunos casos... Como en el curso ordinario del gobierno del reino pueden sobrevenir acontecimientos imprevistos que con urgencia exijan pronto remedio, mientras se hallen de vacante o estén ya disueltas las Cortes ordinarias, ha parecido necesario proveer a estos casos por medio de la reunión de Cortes extraordinarias, que no entenderán sino en el negocio para que fueren convocadas, ni menos estorbarán la elección de nuevos diputados o la instalación de las Cortes ordinarias en las épocas en que uno y otro corresponda» (20).

Queda, pues, configurada la Diputación Permanente, su naturaleza y algunas de sus funciones. La Constitución le dedicará después todo un capítulo, prueba de la importancia dada por los constituyentes a la institución.

a) *Naturaleza jurídica*

La Diputación Permanente tenía el carácter de *comisión de continuidad parlamentaria* (21), según anticipaba el Discurso Preliminar y concreta el texto articulado; la Diputación Permanente —señalaba el artículo 159— durará de unas Cortes ordinarias a otras.

b) *Composición*

La Diputación Permanente de las Cortes estaba compuesta por siete parlamentarios, tres de las provincias de Europa y tres de las

(19) *Comentarios...*, op. cit., pág. ...

(20) AGUSTÍN DE ARGÜELLES, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Introd. de L. SÁNCHEZ AGESTA, C.E.C., Madrid, 1981, pág. 89.

(21) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 49.

de ultramar, y el séptimo designado por sorteo entre un diputado de Europa y otro de ultramar. Los miembros de la Diputación eran nombrados por las Cortes antes de separarse (artículos 157 y 158), y una vez constituida elegía en su seno un Presidente y un Secretario.

c) *Facultades*

La Constitución enumera las facultades de la Diputación en su artículo 160. PÉREZ SERRANO las clasifica en facultades políticas y extraordinarias, y facultades administrativas, y FRAILE distingue entre facultades cuyo ejercicio corresponde a la Diputación, y aquellas facultades en que la decisión compete a las Cortes y la Diputación actúa como órgano de instrucción (22):

1) *Facultades cuyo ejercicio corresponde a la Diputación Permanente.*

a) *Convocatoria de Cortes extraordinarias* (artículo 160, 1.º), en los casos previstos en la Constitución. De acuerdo con su artículo 162, la convocatoria procede en tres casos:

1.º Cuando vacare la Corona (artículos 191 a 193 Reglamento de 1813 y 237 a 239 Reglamento de 1821) (23).

2.º Cuando el Rey se imposibilitare de cualquier forma para el gobierno o quisiera abdicar la Corona en el sucesor, estando autorizada en el primer caso la Diputación para tomar todas las medidas que estime conveniente a fin de asegurarse de la inhabilidad del Rey. Se trataba de un acto complejo, pero no totalmente libre (24) y planteaba el problema de si la imposibilidad puede ser tanto física como moral.

3.º Cuando en circunstancias críticas y por negocios arduos tuviere el Rey por conveniente que se congreguen y lo participare

(22) *Ibidem*, págs. 49-50.

(23) Era competencia de la Diputación, por ejemplo, comprobar el fallecimiento del Rey.

(24) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 51. Cfr. artículo 51. Cfr. artículo 195 Reglamento de 1813.

así a la Diputación Permanente de las Cortes (25). Este supuesto planteaba el problema de si la Diputación podía fiscalizar o no la existencia de esas «circunstancias críticas o negocios arduos». En todo caso, la convocatoria debía hacerse por la Diputación y no por el Rey (26), que se limitaba a solicitarla de aquélla, como efectivamente se hizo en las tres convocatorias efectuadas (27).

b) *Facultades de carácter reglamentario y administrativo.* Correspondía a la Diputación Permanente:

— Mantenimiento de los servicios de las Cortes (artículo 160,3.^a y 111), ordenando la inscripción de los diputados en un registro de la Secretaría de la Cámara (artículos 189 Reglamento de 1813 y 220 Reglamento de 1821).

— Organización de los preparativos de la primera sesión ordinaria, especialmente en orden a la mesa provisional o Junta Preparatoria (artículos 112 a 118 Constitución y 197 Reglamento de 1813).

— Fuera de los períodos de sesiones, disponer que se cubriesen las vacantes bien convocando a los suplentes, o en caso de fallecimiento o imposibilidad absoluta de titulares y suplentes de una provincia, ordenar a la misma la celebración de una nueva elección (artículo 160,4.^a Const.).

2) *Facultades sobre materias en que la decisión compete a las Cortes y la Diputación Permanente actúa como órgano instructor.* Se trata de supuestos en que, como advirtiera ARGÜELLES en la discusión del artículo 157 de la Constitución «no debe darse a la Diputación Permanente facultades que por su naturaleza sólo pueden corresponder a la Representación entera» (28).

a) La principal de estas facultades es la relativa a la *defensa genérica de la Constitución y de la legalidad*, aunque no como competencia directa, sino como registro y propuesta a las Cortes. Corres-

(25) Los Reglamentos especificaban que en caso de Regencia correspondía a ésta solicitar la convocatoria extraordinaria por los motivos del artículo 162,3.^o (artículos 190 Reglamento de 1813 y 229 Reglamento de 1821).

(26) N. PÉREZ SERRANO, «La Diputación Permanente...», cit., pág. 20.

(27) Concretamente, la convocatoria se realizó por la Diputación, tras la solicitud por el Gobierno.

(28) *Diario de Sesiones*, III, núm. 370, pág. 2013.

ponde a la Diputación, en efecto, «velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado» (artículo 160, 1.^a Const.). Por eso «las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella» (artículo 372 Constitución) (29).

b) Aunque no consta expresamente en la Constitución, el Reglamento de 1813 atribuyó a la Diputación Permanente competencia en materia de *inmunidad*, otorgándole la facultad de convocar el Tribunal de Cortes en caso de queja contra un diputado (artículo 55 Reglamento de 1813).

3. CONSTITUCIONES DE 1856 Y 1869 (30)

Como es sabido, el proyecto constitucional de 1856 no fue promulgado, pero el debate sobre la Diputación Permanente fue uno de los más importantes de todo el período constituyente (31), además de constituir el primer ensayo de Diputación Permanente en unas Cortes bicamerales, optando en esta ocasión por establecer una única Diputación de composición mixta y con carácter de órgano de continuidad parlamentaria. En efecto, el *artículo 47* constituía una Diputación Permanente de Cortes, compuesta de cinco diputados y cuatro senadores, que cuando las Cortes no estuvieran reunidas, debían velar por la observancia de la Constitución, y por la seguridad individual, y convocar Cortes cuando vacare la Corona, cuando el Rey se imposibilitare para el gobierno, cuando se mande exigir alguna contribución o préstamo que no hubiera sido aprobado por Ley de Presupuestos u otra especial, o cuando no fueran convocadas por el Rey estando suspendidas en una o más provincias la libertad personal e inviolabilidad del domicilio.

(29) Cfr., en la misma línea, los artículos 189 y 199 del Reglamento de 1813.

(30) Recuerda SÁNCHEZ AGESTA que en el debate de la Constitución de 1837 se propuso llamar al Congreso «Diputación» (*Historia del constitucionalismo español*, op. cit., pág. 218).

(31) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 55.

Se trataba, pues, de una Diputación en línea con la establecida en 1812, más perfilada técnicamente que ésta y manteniendo unas funciones similares, aunque añadiendo la garantía de la seguridad individual, pero ni en este supuesto ni en el de la defensa de la Constitución, la de 1869, a diferencia de lo que preveía la de Cádiz, establecía ninguna competencia concreta. Como en el texto de 1812 también aquí seguía sin respuesta la cuestión de si la imposibilización del Rey comprendía tanto la física como la moral (32).

Respecto a la Constitución de 1869, la Diputación Permanente se presentó como una enmienda al artículo 44 en la discusión constitucional. Ante el argumento de BALAGUER de que la Diputación es absolutamente necesaria para la continuidad de la soberanía nacional, le respondió ROMERO GIRÓN que la soberanía nacional no reside en las Cortes, sino en el cuerpo electoral y su continuidad, por tanto, no es un hecho desde el momento en que está delegada en las Cortes (33). Esta tesis prosperó y, en consecuencia, no se incorporó al texto constitucional la Diputación Permanente, optando por una fórmula de convocatoria extraordinaria de las Cortes; el artículo 44 definitivo se limitó a ordenar la reunión de las Cortes —«necesariamente»— en los casos de quedar vacante la Corona o imposibilidad del Rey «de cualquier modo» para el gobierno del Estado.

4. CONSTITUCIÓN DE 1931

La Constitución de 1931 vuelve a incorporar la institución de la Diputación Permanente, y lo hace asumiendo tanto la tradición histórica española como, quizá más directamente, la práctica europea e iberoamericana de la época (Alemania, Austria, Checoslovaquia o Méjico, principalmente), constituyendo así el antecedente más directo de la Constitución vigente.

(32) Al decir del profesor SÁNCHEZ AGESTA, la Diputación Permanente «era quizá la institución con la que más radicalmente trataba de afirmarse la sustantividad del Parlamento. Lo que no es fácil es saber si la institución era viable» (*Historia del constitucionalismo español*, op. cit., pág. 250).

(33) *Diario de Sesiones*, IV, núm. 79, pág. 2180.

La Diputación Permanente fue en la teoría y la realidad de la II República una institución especialmente importante por varias razones (34). En primer lugar, por plantear diversas cuestiones —complejas y graves, según PÉREZ SERRANO (35)— que afectan a la naturaleza de la institución e incluso del Parlamento mismo; desde su composición hasta su eficacia, por ejemplo, la asistencia de los ministros, la existencia o no de vocales suplentes, la forma de sustitución de los miembros, la publicidad o no de las sesiones, la necesidad de imprimir Diario de ellas, etc. Algunos de estos problemas fueron resueltos en el Reglamento de 1934, pero siguieron en pie otros de importancia, como los que señala PÉREZ SERRANO: la Diputación Permanente es un órgano nacido del Parlamento, pero con más duración que éste; sus miembros conservan inmunidades y privilegios cuando ya se ha extinguido su condición de parlamentarios; y al reflejar la composición de la Cámara pretérita, puede ser elemento de choque con respecto a Gobiernos que discrepen del Parlamento disuelto, no pudiendo —en caso de necesidad— acudir al Congreso, que no existe, ni contar con su Diputación, que probablemente le será hostil (36). E incluso habría de añadirse el silencio de la Constitución sobre los supuestos de funcionamiento de la Diputación.

La importancia de estas cuestiones abiertas distaba mucho de ser sólo teórica, si se tiene en cuenta que por las dificultades políticas de la época, la Diputación Permanente fue una institución de funcionamiento habitual (37), aunque, sobre todo en su última etapa, con dudosa eficacia y representación real por la presencia exclusiva de los representantes del Frente Popular, la escasa independencia respecto del Gobierno y el condicionamiento por las circunstancias bélicas. Según recuerda TOMÁS VILLARROYA, la Diputación atrajo, especialmente, la atención del país en tres ocasiones durante el primer semestre de 1936. La primera fue al pedirse su

(34) J. TOMÁS VILLARROYA la califica como «una de las instituciones más interesantes de la nueva Constitución» (*Breve historia del constitucionalismo español*, C.E.C., Madrid, 1981, pág. 129).

(35) *Tratado...*, op. cit., pág. 763.

(36) *Ibidem*.

(37) Para un estudio completo y sistemático, M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 61 y sigs.

reunión urgente para que convocase a las Cortes, en aquel momento cerradas, para acusar ante las mismas al Presidente de la República y al del Gobierno por haber prorrogado mediante Decreto, de manera dudosamente regular, los presupuestos del Estado. La segunda, en los días posteriores al triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero, en que acordó «bajo la presión de las masas» la amnistía para los penados y encausados por delitos políticos y sociales. La tercera, el día 15 de julio, cuando se reunió para discutir la prórroga del estado de alarma pedida por Calvo Sotelo; «esa sesión, dos días después del asesinato de Calvo Sotelo y tres antes de comenzar la guerra civil, debe situarse entre los momentos y escenas más dramáticas de toda nuestra historia» (38).

A) *Normas reguladoras*

La actividad de la Diputación Permanente estuvo regulada por la Constitución (artículos 62 y concordantes), el Reglamento de 1934 (artículos 27 a 33) y las resoluciones o acuerdos de la propia Diputación (39).

B) *Composición*

El Congreso —señalaba el artículo 62 de la Constitución— designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de veintiún representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica. Esta Diputación tendrá por Presidente al que lo sea de la Cámara.

El precepto constitucional planteaba, al menos, dos cuestiones:

1.º En cuanto al *número de miembros* (40), el Reglamento dis-

(38) J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, op. cit., págs. 129-130.

(39) Estos podían ser derogados por otros del mismo tipo o por el Reglamento de la Cámara.

(40) Señala M. DARANAS, aunque refiriéndose a la Constitución de 1978, que el número de veintiuno refleja un espíritu de tradición simbólica, en recuerdo de la Comisión de veintiún miembros que funcionó bajo la Con-

puso que la Diputación Permanente estaría constituida por el Presidente y veintiún diputados (artículo 27.1.º), debiendo además las Cortes nombrar los miembros suplentes en igual número (artículo 28.2 Reglamento). Constituida la Diputación, ésta debía designar en su seno, un vicepresidente, un secretario y un vicesecretario (artículo 29.1 Regl.).

2.º La condición de representantes de las distintas fracciones políticas que la Constitución atribuía a los miembros de la Diputación Permanente suscitaba (como en la actualidad) el problema de su *designación*, que la Constitución parecía resolver en favor de la elección por las Cortes a propuesta de las fracciones políticas («El Congreso designará en su seno...»), pero una redacción imprecisa del Reglamento y una paulatina práctica parlamentaria resolvieron la cuestión en el sentido de dar cuenta las Cortes de una comunicación del jefe del grupo correspondiente, señalando su representante (41).

C) *Funcionamiento*

La Diputación Permanente quedaba constituida al comienzo de la legislatura y duraba hasta el comienzo de la siguiente, entendiéndose por ésta la primera reunión, aunque fuera provisional, de la Cámara (artículos 27.1 y 30.1 Regl.). La Diputación, según el Reglamento y ante el silencio de la Constitución, debía reunirse necesariamente al terminar cada período de sesiones, y el día antes de celebrarse junta preparatoria para la reunión de nuevas Cortes; siempre que el Presidente lo considere oportuno; necesariamente cuando se suspendieran las garantías constitucionales; y cuando los solicitase el Gobierno, o cinco vocales de la propia Diputación Permanente, especificando el motivo (artículo 30 Regl.). De los asuntos tratados y de los acuerdos adoptados se daba nota a la prensa y posteriormente se publicaban en el Diario de Sesiones (Acuerdo de la Diputación y artículo 31.1 Regl.).

vención de la Revolución Francesa y que juzgó a Luis XVI, proponiendo al Pleno su condena a muerte (*Constituciones europeas*, Ed. Nacional, Madrid, 1979, pág. 755).

(41) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 63.

D) *Funciones*

Las funciones de la Diputación Permanente eran distintas que en la Constitución de 1812, pues tenía facultades sustantivas en que se concentraban determinadas competencias de las Cortes, pero carecía de la de convocar a la Cámara.

a) *Intervención en la suspensión de garantías* (artículo 62, segundo párrafo, 1.º, y 42 Const.). En caso de disolución de las Cortes, el Gobierno no debía dar cuenta a la Diputación Permanente, que resolverá sobre la suspensión acordada por aquél. El plazo máximo de duración de la suspensión de garantías era de treinta días, y cualquier prórroga necesitaba el acuerdo previo de la Diputación.

Aunque la Constitución limitaba la actuación de la Diputación Permanente a los casos de disolución, y ordenaba en los demás la convocatoria de las Cortes, se siguió la práctica inconstitucional de someter la autorización de prórroga a la Diputación sin estar disueltas las Cortes, y además con enorme periodicidad, dado que la suspensión de garantías fue prácticamente la situación normal de la Constitución de 1931 (42).

b) *Autorización de los decretos-leyes* (artículos 62, segundo párrafo, 2.º y 80 Const.). Cuando no se hallare reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno, y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión o cuando lo demande la defensa de la República. Estos decretos tenían carácter provisional, y su vigencia estaba limitada al tiempo que tardara el Congreso en resolver o legislar sobre la materia (43).

(42) M. FRAILE, *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 72.

(43) Esta competencia ha pasado a la Constitución de 1978, aunque llama la atención la precisión y corrección técnica de la fórmula republicana; debe recordarse, además, que el Reglamento introdujo alguna precisión adicional (por ejemplo, en materia de mayorías; artículo 31, segundo párrafo) y la propia Diputación aprobó algunos acuerdos más sobre cuestiones de forma, materias objeto de los decretos-leyes y procedimiento de actuación de la Diputación (posibilidad de enmiendas, debates, etc.).

c) *Facultades concernientes a la detención y procesamiento de los diputados* (artículos 62, segundo, párrafo 3.º y 56 últ. Const.). Cuando las sesiones estuviesen suspendidas o la Cámara disuelta, la detención o el procesamiento de un Diputado debía ser comunicada a la Diputación Permanente. Transcurridos sesenta días, a partir de la fecha en que la Diputación hubiere acusado recibo del oficio correspondiente, sin tomar acuerdo respecto del mismo, se entendía denegado el suplicatorio. Toda detención o procesamiento de un diputado quedaba sin efecto por acuerdo de la Diputación Permanente.

Lo curioso de esta facultad es que la inmunidad parlamentaria se extendía tanto a los períodos de vacación parlamentaria como a los supuestos de disolución o expiración del mandato. En cuanto al ejercicio de esta competencia, fue regla general la no concesión de los suplicatorios por delitos de opinión, o con matiz político (v. gr., en mítines o artículos publicados).

d) *Las demás materias que el Reglamento de la Cámara le diere atribución* (artículo 52, segundo párrafo, 4.º). Además de las facultades asignadas expresamente, la Constitución preveía su posible ampliación por vía reglamentaria; se trataba de una cláusula abierta, indicativa del deseo de los constituyentes de ampliar las facultades representativas de la Diputación Permanente. Estas fueron las facultades recogidas en el Reglamento:

1.º *Sustitución de la Comisión de Gobierno interior*, en el caso de disolución de la Cámara (artículo 50, párrafo 2).

2.º *Designación de Comisiones de etiqueta*, para representar protocolariamente a las Cortes (artículo 56).

3.º *Nombramiento de defensor ante el Tribunal de Garantías Constitucionales*, en los supuestos de recursos de inconstitucionalidad contra leyes, no estando reunidas las Cortes (artículo 112).

Como puede apreciarse, la Constitución vigente ha aceptado dos de estas facultades expresas —la intervención en caso de suspensión de garantías y las competencias en materia de decretos-leyes—, mientras que la referente a los derechos y privilegios de los parlamentarios tiene una tramitación distinta.

5. LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES EN EL RÉGIMEN DE FRANCO. SUS PECULIARIDADES (44)

Desconocida en la Ley constitutiva de las Cortes de 1942, fue creada por el Reglamento provisional, de donde pasó a las Leyes Fundamentales en la reforma de 1967. La institución tuvo un desarrollo irregular, con importancia creciente hasta la novena legislatura (1967) y una limitación sustancial en la reforma del Reglamento de 1971, al cobrar más importancia las Comisiones Legislativas y crearse la Comisión de Reglamento.

La Comisión Permanente de las Cortes era una institución más próxima a una *Comisión de gobierno* que a las Diputaciones Permanentes, pues funcionaba con carácter permanente, incluso durante los períodos ordinarios de sesiones, aunque se extendiera fuera de ellos, y fue asumiendo el mayor número de competencias del Pleno, reducido a órgano de trabajo fundamentalmente vinculado al procedimiento legislativo (45).

A) *Composición*

De acuerdo con el artículo 25, primero, del Reglamento, la Comisión Permanente estaba integrada por el Presidente de las Cortes, que la presidía; dos miembros del Gobierno; los Presidentes del Consejo Supremo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas del Reino, y del Consejo de Economía Nacional; dos miembros de la Comisión Permanente del Consejo de Economía Nacional, elegidos por ésta; dos Consejeros Nacionales, elegidos por el Pleno del Consejo Nacional, entre sus miembros; diez procuradores elegidos por cada grupo de procuradores, y un secretario de las Cortes, designado por el presidente, que actuaba como secretario de la Comisión.

B) *Facultades*

Las facultades de la Comisión Permanente fueron incrementándose hasta 1967, paralelamente a la potenciación de las Cortes, y

(44) El estudio más acabado es el de M. FRAILE en *La Comisión Permanente...*, op. cit., pág. 84 y sigs.

(45) *Ibidem*, págs. 85-86.

decaerón notablemente a partir de la reforma reglamentaria de 1971. Siguiendo al profesor FRAILE (46), esas facultades son:

a) *Despacho de los asuntos de urgencia de competencia de las Cortes* durante los períodos de vacaciones (artículo 26.10 Regl.).

b) *Facultades relativas a los privilegios de la Cámara:*

1) En materia de inmunidad, la concesión de los suplicatorios para procesar a los procuradores (artículo 26.9 Regl.).

2) En materia de autonomía financiera, la aprobación del presupuesto de la Cámara y el examen posterior de las cuentas.

c) *Facultades relativas a la composición de la Cámara y sus órganos.*

c.1. *Composición:*

1) Órgano instructor en el procedimiento de separación de la condición de procurador por motivos de indignidad (artículos 26.8, primer párrafo y 15 Regl.).

2) Especificación del número de componentes de alguno de los grupos de Procuradores a que se refería el artículo 2.º de la Ley de Cortes.

c.2. *Comisiones:*

1) Determinación de las Comisiones (artículos 8.º y 18.2 Ley de Cortes).

2) Determinación de los miembros de las Comisiones (artículo 8.º y 18.2 Ley de Cortes).

d) *Facultades relativas al funcionamiento de las Comisiones.*

1) Informar sobre la *devolución* a una Comisión del dictamen emitido por ella para su ampliación, aclaración o mejor estudio (artículo 26.11 Regl.).

2) Derecho de los miembros de la Comisión Permanente a asis-

(46) *Ibidem*, pág. 101 y sigs.

tir con voz y voto a todas las Comisiones Legislativas (artículo 25,3.º Regl. de 1957, suprimido en el Reglamento de 1971) (47).

e) *Facultades referidas a la toma en consideración de las iniciativas no gubernamentales de actuación parlamentaria.* Esta importantísima facultad tuvo una intensa evolución. Hasta 1971, la Comisión intervenía en todos aquellos procedimientos en que la iniciativa no partía del Gobierno; así, en el procedimiento legislativo respecto a las proposiciones de ley; procedimientos de control e información; informe a la Presidencia de las Cortes previo a las peticiones y propuestas que hicieran las Comisiones (artículo 14, ap. 12); y la intervención en la delimitación de las figuras de la pregunta y la interpelación (artículos 22, 13 y 72). También entendía la Comisión Permanente en los procedimientos iniciados por los particulares, como conocer en materia de peticiones (artículo 135).

La reforma del Reglamento de 1971 limita drásticamente las funciones de la Comisión en esta materia, dejándole sólo la competencia en materia de *peticiones* (artículo 135 Regl.), y la de *informar al Presidente de las Cortes acerca del carácter reservado que pueda tener un ruego o pregunta*, y esto a solicitud del Presidente (artículo 121 Regl.). Desapareció, pues, la competencia en materia de proposiciones de ley, lo que supuso una disminución notable de la competencia de la Comisión Permanente.

f) *Facultades en materia de contrafuero.*

La Ley Orgánica del Estado atribuía a la Comisión Permanente de las Cortes legitimación para interponer recurso de contrafuero contra las disposiciones de carácter general del Gobierno que vulneren los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino (artículos 59.1 y 60,b) (48). Además se otorga-

(47) Adviértase sobre la importancia jurídica y política de estas facultades, en especial la posible doble pertenencia a la Comisión Permanente y a las Comisiones Legislativas.

(48) El recurso de contrafuero procedía también contra los actos legislativos; pero en ese caso, sólo podría promover el recurso el Consejo Nacional, por acuerdo adoptado por las dos terceras partes de sus Consejeros. El Consejo era además competente para recurrir contra las disposiciones generales del Gobierno (artículo 60,a. Ley Orgánica del Estado).

El recurso interpuesto por la Comisión Permanente de las Cortes debía

ban ciertas facultades a la Comisión durante la tramitación del recurso, como designar un representante en la ponencia asesora del Consejo del Reino (artículos 61.II y 62.I), órgano que debía proponer al Jefe del Estado la resolución procedente (artículo 62.I).

g) *Otras facultades constitucionales.*

Estas facultades afectaban a las relaciones de las Cortes con los demás órganos constitucionales del Estado; fueron formuladas por la Ley Orgánica del Estado, pero tuvieron escasa utilización.

1) *Proponer al Pleno de las Cortes la declaración de incapacidad de su Presidente* (artículos 7, III,d Ley de Cortes y 26, párrafo 2.º Regl.).

2) *Proponer a la Presidencia de las Cortes que solicite al Jefe la prórroga de una legislatura* cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los procuradores (artículo 26, párrafo primero, 12 Regl.).

3) *Solicitar del Gobierno que sean informadas las Cortes acerca de la gestión del Gobierno y de los respectivos Departamentos ministeriales* (artículo 26, párrafo primero, 6.º).

4) *Requerir dictamen de la Comisión de competencia legislativa, competente en la delimitación de la competencia de las Cortes y en la emisión del informe preceptivo de los decretos-leyes* (artículo 12,I Ley de Cortes).

IV. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL VIGENTE

1. IDEAS GENERALES

La Constitución española de 1978 ha resuelto el tema de la continuidad parlamentaria durante el tiempo que media entre los períodos de sesiones y desde la expiración del mandato de las Cámaras o su disolución hasta la constitución de las nuevas, estableciendo

acordarse por la mayoría de dos tercios de sus componentes (artículo 60,b, Ley Orgánica del Estado).

la *Diputación Permanente* en cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales (artículo 78), órgano parlamentario reducido designado por la Cámara respectiva y que asume su representación colegiada (49).

Como ya sabemos, la fórmula responde a la tradición constitucional española (50) y presenta, además, indudables ventajas sobre otros sistemas de Derecho Comparado:

1.º Reflejar fielmente la composición de la Cámara de la que procede, puesto que se forma en proporción a la importancia numérica de los grupos parlamentarios en la Cámara respectiva (artículo 78.1 Const. española) (51), permitiendo así que pueda asumir legítimamente algunas de las funciones que corresponderían, en principio, a la totalidad de la Cámara.

2.º Reducir al mínimo indispensable la institución parlamentaria durante los períodos que median entre dos legislaturas. La cuestión no deja de ser importante, porque la gran mayoría de los parlamentarios (todos menos los que integran las Diputaciones Permanentes) pierden su *status* con la extinción del mandato de las Cámaras, debiendo acudir a la elección de las siguientes en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos, lo que no ocurre

(49) La Diputación Permanente no ha sido una institución excesivamente estudiada por nuestros autores, ni siquiera en obras específicas sobre las Cortes Generales, a pesar de estar presente incluso en los Parlamentos autonómicos. Además de las páginas que dedican al tema los manuales y obras generales sobre la Constitución, o alguno de los libros sobre Derecho Parlamentario, como el citado de F. SANTAOLALLA, puede consultarse el trabajo de ANTONI MONREAL FERRER, «Notas sobre las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado en la Constitución española de 1978», en la ob. col. *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, págs. 153-164, y en *Rev. Jurídica de Cataluña*, núm. 1, 1980.

Por lo demás, debe advertirse que el presente trabajo versa sólo sobre las Diputaciones Permanentes de las Cortes Generales, sin analizar por tanto las instituciones similares de los Parlamentos autonómicos, tema que espera completarse más adelante.

(50) En este sentido SÁNCHEZ AGESTA habla de «institución castiza» (*Constitución española. Edición comentada*, C.E.C., Madrid, 1979, pág. 191). Y F. RUBIO LLORENTE califica a la Diputación Permanente de «institución pseudo-tradicional» en su artículo sobre «España» en *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, 1980, pág. 239.

(51) En adelante CE.

en el caso de la *prorrogatio* de toda la Cámara, pues en tal supuesto todos los parlamentarios mantienen su situación, y los privilegios que conlleva, hasta la constitución de la nueva Cámara y, por tanto, durante todo el desarrollo del proceso electoral (52).

2. ELABORACIÓN PARLAMENTARIA DE LA CONSTITUCIÓN

El establecimiento de la Diputación Permanente, su significado, composición y funciones fueron cuestiones pacíficas en el proceso de elaboración del texto constitucional, como demuestra el hecho de que desde el comienzo se mantuvieron redacciones muy similares a la del artículo 78 de la Constitución.

En efecto, la existencia misma de la institución fue acordada por la ponencia que se constituyó en el seno del Congreso de los Diputados, aunque en el primer borrador filtrado a la prensa (53) quedó pendiente de redacción el artículo correspondiente (artículo 68), indicándose tan sólo la facultad de la Diputación de solicitar la convocatoria de períodos extraordinarios de sesiones (artículo 64.2).

En el Anteproyecto del texto constitucional redactado por la Ponencia (54) se regulaba ya la Diputación Permanente en términos muy similares a los actuales (artículo 68). No se incluían, sin embargo, entre sus funciones las de asumir las facultades que corresponden a las Cámaras en materia de decretos-leyes y de estados de alarma, excepción y sitio, en el caso de disolución o expiración del mandato de las Cámaras, ni la indicación actual de que en estos dos supuestos de inactividad las Diputaciones Permanentes ejercen sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales. Las dos modificaciones fueron introducidas, respetando el resto del precepto, en el Informe de la Ponencia sobre las enmiendas presentadas al anteproyecto (artículo 71). La relativa a la ampliación de funciones fue recogida por la Ponencia aceptando las enmiendas en ese sentido del diputado de Alianza Popular, señor Silva Muñoz,

(52) F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., págs. 154-155.

(53) 25 noviembre 1977.

(54) *Boletín Oficial de las Cortes* (B.O.C.), 5 enero 1978.

y de los Grupos Mixto y Vasco; la referente a la duración en las funciones de la Diputación se acordó por la Ponencia por unanimidad, a la vista de las enmiendas presentadas, «para mejor perfilar la auténtica naturaleza de la Diputación Permanente» (55).

Así, pues, desde el Informe de la Ponencia se mantiene la misma regulación de la Diputación Permanente, en términos prácticamente idénticos a la actual, con algún ligero matiz de redacción (56).

3. NATURALEZA JURÍDICA

La Diputación Permanente es un órgano parlamentario de naturaleza especial (57), aunque discutida. Para algunos, constituye una representación a escala reducida de la Cámara que asume la prórroga del ejercicio de sus funciones y tiene una naturaleza jurídica similar a la de las Comisiones (58), lo que explica que el Reglamento Provisional del Congreso de 1977 la regulara en la sección 2, capítulo III, título IV, dedicada a las comisiones permanentes. Pero alguno de esos autores reconoce que tiene, al menos, dos características que las diferencian del resto de Comisiones permanentes (59):

1.º Su permanencia *total*, pues funcionan incluso cuando las Cámaras se encuentran en período de vacaciones o han sido disuel-

(55) *B.O.C.* 17 abril 1978.

(56) Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados relativo al anteproyecto de Constitución (*B.O.C.* 1 julio 1978), artículo 72; Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*B.O.C.* 24 julio 1978), artículo 72; Dictamen de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución (*B.O.C.* 6 octubre 1978), artículo 77; Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados (*B.O.C.* 13 octubre 1978, artículo 77; y Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución (*B.O.C.* 26 octubre 1978), artículo 78.

(57) Especialísima, según F. SANTAOLALLA (*Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 154).

(58) Por ejemplo, E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 2.ª ed., 1985, pág. 160, y J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., pág. 105.

(59) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, op. cit., págs. 105-106.

tas o ha expirado su mandato; por eso PÉREZ SERRANO calificaba a la Diputación de comisión «ultrapermanente» (60).

2.º Cualitativamente, la Diputación asume los poderes correspondientes a la Cámara cuando ésta no está reunida o ha expirado su mandato (61).

Y buena prueba de esta diferencia entre la Diputación Permanente y las Comisiones Permanentes, en su significado, duración y funciones lo constituye el que los actuales Reglamentos del Congreso y del Senado dedican a las respectivas Diputaciones Permanentes un tratamiento diferenciado (62). Pero, al menos en su funcionamiento, no pueden desconocerse similitudes entre esas dos instituciones; por eso las normas reglamentarias sobre el funcionamiento de las comisiones se aplican subsidiariamente al de la Diputación.

No faltan tampoco quienes niegan a la Diputación Permanente su carácter tanto de «Cámara en *prorrogatio*», como de *órgano secundario* de aquélla en los supuestos de disolución de la Cámara o extinción de su mandato (63). Se trataría, en suma, de un órgano parlamentario peculiar con sustantividad propia en una situación de *suplencia* (64) y con una función de *garantía* de la institución parlamentaria (65).

(60) *Tratado...*, op. cit., págs. 762-763.

(61) A. MONREAL FERRER, «Notas sobre las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 162.

(62) En adelante, RC = Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 («B.O.E.» núm. 55, de 5 de marzo de 1982), y RS = Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982 («B.O.E.» núm. 155, de 30 de junio de 1982).

(63) J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley», *Rev. de Derecho Político*, U.N.E.D., núm. 15, 1982, pág. 51. El concepto de «órgano secundario» está formulado por JELLINEK en su *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1973, pág. 414.

(64) A. MANZELLA, «Las Cortes en el sistema constitucional español», cit., pág. 484, y J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 51. El concepto de *suplencia* es el propuesto por A. ROMANO, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milán, 1967, págs. 170-171.

Por eso no parece muy aceptable la concepción disminuida de ALVAREZ CONDE, que considera a las Diputaciones Permanentes como órganos de trabajo de las Cámaras, ya que, en su opinión, no son más que una Comisión especial de cada una de ellas (*El régimen político español*, op. cit., pág. 160).

Como advierte el profesor SÁNCHEZ AGESTA la Diputación tiene un sentido político claro, que viene a reforzar el papel de las Cortes (66), como consecuencia, ha añadido MANZELLA, de la legitimación que se otorga a un colegio restringido para subrogarse en las principales funciones parlamentarias y para garantizar las mismas durante los períodos en que las asambleas no están reunidas (67). Esa *función de garantía* deriva de la «permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional. Expresa, pues, la idea de un poder que existe, que se incluye en la organización estatal, incluso cuando, provisionalmente, el colegio específico que lo debe ejercitar no se halle reunido o no haya sido elegido todavía» (68).

Por eso, esa función de garantía, más que en sus facultades —notables, a juicio del profesor italiano— consiste más bien «en lo que no hace, en los poderes que no tiene y cuya intangibilidad en favor de la Cámara futura o en vacaciones asegura con su sola existencia constitucional» (69).

Se ha partido, pues, de la concepción del Parlamento como órgano central e indefectible del sistema, con una «necesaria continuidad de acción» que salvaguarda, en todo momento, con independencia de la reunión de las asambleas, el equilibrio constitucional (70).

4. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN

a) *El carácter dual; su significado*

Debe comenzar por advertirse que es la primera vez que en la historia constitucional española se establece la Diputación Perma-

(65) A esa función de garantía se refieren A. MANZELLA en «Las Cortes en el sistema constitucional español», cit., pág. 495 y G. PECES-BARBA (con la colab. de L. PRIETO), *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, F. Torres, Ed., Valencia, 2.ª ed., 1984, pág. 62.

(66) L. SÁNCHEZ AGESTA, *Constitución española. Edición comentada*, op. cit., pág. 191.

(67) «Las Cortes en el sistema constitucional español», cit., pág. 484.

(68) *Ibidem*, pág. 495.

(69) *Ibidem*.

(70) *Ibidem*.

nente en unas Cortes bicamerales, puesto que los dos únicos precedentes constitucionales (Constituciones de 1812 y 1931) lo fueron en Parlamentos unicamerales. Esta circunstancia plantea la cuestión de si habría de establecerse una Diputación en cada Cámara, o una Diputación de las Cortes Generales, común a las dos Cámaras. La Constitución se ha pronunciado por la primera opción, al señalar en su artículo 78.1 que *en cada Cámara habrá una Diputación Permanente*. Desde luego, también podría haberse acogido la otra posibilidad, como hizo el proyecto constitucional de 1856, y que incluso algún sector de la doctrina estima más conveniente (71) por entender que habría evitado la «atonía funcional» que afecta a la Diputación Permanente del Senado, al tiempo que se habría obtenido una más fiel representación de las Cortes como institución compleja. Estas razones son, me parece, discutibles. En primer lugar, porque esa «atonía funcional» no afecta sólo a la Diputación Permanente del Senado, sino que es la consecuencia lógica de la atonía funcional del Senado en su totalidad. No se comprende cómo esa pretendida Diputación conjunta podría entender en materia de convalidación de decretos-leyes o en lo relativo a los estados excepcionales, cuando éstas son facultades que en principio sólo corresponden al Congreso de los Diputados, por lo que parece correcto que en períodos de ausencia de las Cámaras tales funciones sean asumidas únicamente por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados. Salvo, claro está, que se defienda una equiparación constitucional entre las posiciones funcionales de las dos Cámaras, pero eso es, obviamente, tema distinto. Respecto a la fidelidad representativa de la propuesta Diputación Permanente de las Cortes Generales, dada la heterogeneidad en los criterios de representación presentes en el Congreso y en el Senado, no parece viable unificarlos en la Diputación Permanente, y más bien la solución constitucional traduce mejor esas distintas representatividades.

En cualquier caso, la cuestión tenía sentido *de lege ferenda*, pues la Constitución se ha decidido por la fórmula de una Diputación Permanente en cada Cámara, es decir, por la existencia de dos órganos distintos que deberán actuar como tales, sin que sea posible su

(71) Por ejemplo, F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 155.

reunión conjunta (argumento *a sensu contrario*, artículos 74.1 y 76.1 CE).

b) *Número de componentes*

En cuanto al número de parlamentarios que integran las Diputaciones Permanentes, la Constitución señala que *la Diputación Permanente de cada Cámara está compuesta por un mínimo de veintiún miembros* (artículo 78.1), cifra que coincide con la correspondiente a la Constitución de 1931, aunque en ésta era el número máximo de miembros, y en la vigente este número es el mínimo (72).

La Constitución, por tanto, no establece un número fijo de componentes de las Diputaciones ni tampoco lo hacen ninguno de los Reglamentos parlamentarios. El RC repite los términos de la Constitución (artículo 65.1) y remite la fijación del número de miembros a lo dispuesto para la composición de las Comisiones (artículo 56.2); será, pues, la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, quien determinará en cada legislatura el número de miembros. En cuanto al Senado, su Reglamento recoge la cifra de la Constitución y encomienda al Pleno la competencia para fijar el número de componentes de la Diputación Permanente (artículo 45.1), sin que puedan pertenecer a ella los senadores que formen parte del Gobierno (artículo 45.2).

Hasta ahora, las Diputaciones Permanentes tienen el mismo número de miembros que las Comisiones, es decir, 36 en el Congreso y 25 en el Senado, pero en la II Legislatura (1982-1986) el Senado ha ampliado su número a 27.

c) *Representación de los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Su significado jurídico y político. El problema de la designación*

Según el artículo 78.1 de la Constitución los componentes de la Diputación Permanente representan a los grupos parlamentarios,

(72) Sobre la cifra de *veintiún* miembros, véase, *supra*, nota 40.

en proporción a su importancia numérica. Por eso se ha dicho que constituyen una representación a escala reducida de la Cámara (73). Pero la expresión constitucional, inspirada en el artículo 62 de la Constitución de 1931, plantea varias cuestiones de importancia.

En primer lugar, la fórmula de la Constitución parece contradecir en este punto tanto el postulado de la representación nacional que encarnan las Cortes (artículo 66.1 CE) como la prohibición del mandato imperativo de los parlamentarios (artículo 67.2 CE), pero es, consciente o inconscientemente, reveladora de la importancia de los grupos parlamentarios en nuestro Parlamento actual (74). La incorrección jurídico-constitucional es especialmente notoria en el caso de disolución o extinción del mandato, pues en ellos los grupos parlamentarios, sencillamente, no existen (75).

En segundo término, esa representación de los grupos parlamentarios suscita el tema de si han de ser designados por éstos o por la Cámara. Desde los comienzos, y siguiendo una práctica ya en la Segunda República, los componentes de las Diputaciones Permanentes han sido designados directamente por los grupos parlamentarios, sin ratificación posterior de su nombramiento por el Pleno ni por ningún otro órgano de las Cámaras, lo que si no es inconstitucional, podría al menos pecar de «escasa elegancia» (76).

En todo caso, los actuales Reglamentos han resuelto el problema en sentido formalmente distinto, pues el RC opta por la *designación directa por parte de los grupos parlamentarios* de sus representantes en la Diputación Permanente (artículo 56.2, segundo párrafo),

(73) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 105.

(74) MANZELLA llega a hablar de «relevancia constitucional de los grupos parlamentarios» («Las Cortes en el sistema constitucional español», cit., pág. 484). Téngase en cuenta además que, sobre todo en el Congreso, se han derivado diversas consecuencias prácticas del principio constitucional, sobre todo en orden a la designación de los componentes de las Diputaciones y su sustitución.

(75) A. TORRES DEL MORAL, «Los grupos parlamentarios», *Rev. de Derecho Político*, U.N.E.D., núm. 9, 1981, pág. 41; y J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 36.

(76) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 105.

mientras el RS establece la *elección* de la Diputación Permanente *por parte de la Cámara*, en proporción al número de componentes de los respectivos grupos parlamentarios y *a propuesta de los mismos* (artículo 45.1).

La Constitución no señala tampoco el momento en que han de ser designados los componentes de las Diputaciones Permanentes. Cabría hacerlo, pues, al iniciarse cada legislatura o en el momento de comienzo de las funciones de las Diputaciones. El RS ha optado por la primera fórmula, al determinar que «tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara, procederá a designar la Diputación Permanente» (artículo 45.1). No hay precisión parecida en el RC, por lo que el momento de la designación debe fijarlo la propia Cámara, aunque parece conveniente seguir el sistema del Senado, especialmente en previsión de una disolución anticipada, con lo que la Diputación previamente designada podría comenzar inmediatamente su funcionamiento.

d) *Organización*

La organización de las Diputaciones Permanentes es similar a la de las Comisiones; como ellas, dispone de una Mesa integrada por el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios. Siguiendo la fórmula de la Constitución de 1931, las Diputaciones Permanentes están presididas por el *Presidente de la Cámara respectiva* (artículos 78.2 CE, 56.1 RC y 45.1 RS). Además, las Diputaciones eligen en su propio seno dos vicepresidentes y dos secretarios de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa de la Cámara (artículos 56.3 RC y 47.2 RS) y que son, pues, cargos internos de la Diputación distintos de los correspondientes a la Cámara.

e) *Estatuto de los miembros*

e.1) *Titulares y suplentes. Causas de sustitución y momento de designación de los suplentes*

También el sistema parlamentario actual ha recogido la fórmula republicana de designar, junto a los miembros titulares de las Dipu-

taciones, los correspondientes suplentes. El principio ha sido introducido por los Reglamentos, ante el silencio constitucional. De acuerdo con ellos, cada grupo parlamentario puede designar (Congreso) o proponer (Senado) tantos miembros titulares de la Diputación Permanente como le correspondan en proporción a su importancia numérica, así como los suplentes en número igual al de aquéllos (Congreso) (artículo 56.2 RC) o no superior (Senado) (artículo 46.2 RS).

El RS ha sido más explícito que el del Congreso para limitar los supuestos en que los suplentes pueden devenir titulares, pues el nombramiento de esos suplentes lo es «al solo efecto de cubrir las vacantes que puedan producirse» por alguna de las causas siguientes:

1.º Cuando un miembro de la Diputación Permanente cese en el cargo de senador, o sea, designado miembro del Gobierno, o cambie de grupo parlamentario.

2.º Al expirar el mandato de los senadores, o ser disuelta o estar cerrada la Cámara.

Sin embargo, el RC guarda silencio sobre las posibles causas de sustitución, por lo que puede entenderse aplicable la misma regla de la Cámara Alta o la regla de sustitución propia de las Comisiones, es decir, por decisión de los grupos parlamentarios (artículo 40.2 RC), lo que atribuiría a éstos un poder absoluto sobre la composición de la Diputación Permanente (77). Pero no faltan razones en el propio Reglamento que apoyarían esta segunda interpretación, como la propia designación directa por los grupos parlamentarios de todos los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente (artículo 56.2 RC), o la igualdad de *status* jurídico entre titulares y suplentes (artículo 22.3.º RC), que hace prever cierta facilidad en la sustitución de los titulares por los suplentes, según decisión de los grupos parlamentarios.

Queda por determinar el *momento de la designación* de los suplentes, que los Reglamentos no aclaran terminantemente. En el

(77) En el mismo sentido, F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 159.

Congreso parece que la designación por los grupos parlamentarios de sus representantes titulares y suplentes debe ser simultánea (artículo 56.2 RC) (78). Pero en el Senado, su Reglamento deja entrever dos momentos distintos. Por un lado, la Cámara, a propuesta de los grupos parlamentarios, designa la Diputación Permanente tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara (artículo 45.1 RS), mientras que la lista de suplentes será aprobada por la Cámara al mismo tiempo que se constituye la Diputación Permanente (artículo 46.2 RS), que lógicamente ha de ser posterior a la constitución de la Cámara (79), salvo que el RS quiera referirse, incorrectamente, a la elección de la Diputación Permanente y no a su constitución.

e.2) *Derechos y prerrogativas de los componentes de las Diputaciones Permanentes.*
El «status» de los miembros suplentes

La doctrina venía defendiendo que los miembros de las Diputaciones Permanentes continúan en el uso de todos los derechos y prerrogativas inherentes a su condición de diputados y senadores, a pesar del silencio de la Constitución y de los Reglamentos Provisionales de las Cámaras, por entenderlas derivadas del carácter funcional y no personal de esos derechos y prerrogativas; es decir, que debían continuar mientras continuase la función parlamentaria, lo que sucedía en el caso de los parlamentarios integrantes de las Diputaciones Permanentes (80).

La cuestión ha quedado resuelta en ese sentido, aunque no exactamente de igual forma, por los Reglamentos definitivos hoy vigentes.

La regla general es la de que los miembros de las Diputaciones conservan su condición de diputado o senador con todos los dere-

(78) «...Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes.»

(79) «La Diputación Permanente se constituirá *después de elegida...*» (artículo 47.1 RS).

(80) Por todos, J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 109.

chos y prerrogativas inherentes, aun después de expirado el mandato o de disolución de la Cámara respectiva, y hasta que se reúna la que resulte posteriormente elegida (artículo 22.3.º RC y 45.3 RS).

Pero en el Congreso el tratamiento afecta por igual a los titulares y a los suplentes, pues el citado artículo 22.3.º de su Reglamento señala expresamente que *continúa la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente*. Sin embargo, en el Senado los suplentes sólo adquieren los derechos y prerrogativas de los senadores *desde el momento en que se produzca la vacante* (artículo 46.3 RS) (81); de otro modo, pues, su condición es la misma que la del resto de los senadores y de los ciudadanos ordinarios. La solución parece más lógica si se tiene en cuenta que el *status* especial de los parlamentarios se justifica única y exclusivamente por razones funcionales y no personales, y por eso no tiene sentido otorgar un tratamiento privilegiado a los parlamentarios que, aun siendo suplentes, no han actuado nunca como miembros de la Diputación Permanente.

Pero la fórmula del Congreso, como señala SANTAOLALLA, ha podido venir determinada en paralelismo con la mayor facilidad con que los suplentes podrían sustituir a los titulares, que desaconsejaría un régimen de continua inestabilidad en la posesión de esos derechos y prerrogativas (82).

5. FUNCIONAMIENTO

a) *Normas reguladoras*

Ni la Constitución ni los Reglamentos Provisionales de las Cámaras contenían reglas sobre el funcionamiento de las Diputaciones Permanentes, lo que llevó a la doctrina a defender un funcionamiento similar al de las Comisiones Permanentes (83). Los actuales

(81) El tratamiento uniforme que hace ALVAREZ CONDE no es, pues, a la vista de los Reglamentos correcto (*El régimen político español* op. cit., página 160).

(82) *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 160.

(83) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 109.

Reglamentos contienen algunas precisiones específicas al respecto, pero en principio remiten en esta materia a las normas reglamentarias generales. En el Congreso hay una remisión general a lo establecido para el Pleno en el Reglamento (artículo 58 RC) (84). El Reglamento del Senado, por su parte, dispone que la Diputación Permanente ajustará su régimen interior a lo dispuesto en ese Reglamento, en cuanto resulte aplicable, y, en su defecto, a las normas que ella misma acuerde (artículo 47.2).

b) *Convocatoria*

La Diputación Permanente del Congreso será convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de los Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla (artículo 56.4 RC) (85). Además debe entenderse convocada obligatoriamente en los casos de estados de alarma, excepción y sitio (artículo 116 CE) y de aprobación de decretos-leyes (artículo 86 CE) (86). Pero fuera de estos casos no hay determinación de los supuestos en que la Diputación Permanente del Congreso debe ser convocada obligatoriamente, a diferencia de lo que ocurre con la del Senado, cuyo Reglamento determina que la Diputación Permanente se reunirá siempre que el Presidente lo considere oportuno y, necesariamente, en los siguientes casos: a) El día antes de celebrarse Junta Preparatoria); b) Cuando lo solicite el Gobierno; y c) Cuando lo pida una cuarta parte, al menos, de sus miembros (artículo 48.1 RS) (87).

(84) La remisión a las normas sobre el Pleno quizá no parezca excesivamente realista, pues el funcionamiento de la Diputación es más similar al de las Comisiones, lo que explicaría la práctica parlamentaria de aplicar las normas sobre éstas como reglas supletorias. No está prevista en el RC la facultad de la Diputación del Congreso de acordar normas de funcionamiento, siguiendo el precedente afirmativo de la etapa republicana y de la posibilidad contemplada en el RS. No parece, sin embargo, haber obstáculos insalvables para permitir esos acuerdos, ni desde luego las normas interpretativas del Reglamento acordadas por el Presidente de la Cámara (artículo 32.2 RC), pero hasta la fecha no se han aprobado ni aquellos acuerdos ni estas normas.

(85) El artículo 59 del Proyecto de Reglamento aumentaba a *tres* el número de los Grupos que podían solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente.

(86) Cfr. *infra*, sobre estas funciones de la Diputación Permanente.

(87) Obsérvese que el RS contempla la facultad del Gobierno de solicitar

c) *Asistencia de los miembros del Gobierno*

En los Reglamentos de las Cámaras está prevista la asistencia de los miembros del Gobierno a las sesiones de la Diputación Permanente. En el Congreso no directamente, sino por remisión a las normas reglamentarias sobre el Pleno (artículos 55 y 58 RC) (88) y directamente en Senado, cuyo Reglamento, tras prohibir formar parte de la Diputación Permanente a los senadores que formen parte del Gobierno (artículo 45.2 RS), permite concurrir a los ministros a las sesiones con voz, pero sin voto (artículo 48.2 RS).

d) *Publicidad*

Aunque serían de aplicación las normas generales sobre la publicidad parlamentaria, lógicamente deberían adecuarse a la naturaleza especial del órgano. De acuerdo con los Reglamentos, las intervenciones y acuerdos de las Diputaciones Permanentes se reproducirán en los *Diarios de Sesiones* de la Cámara respectiva (artículos 96.1 RC y 190 RS), dejando constancia de las incidencias producidas. El RC dispone, además, que de las sesiones secretas se levantará Acta taquigráfica, cuyo único ejemplar se custodiará en la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado por los diputados (89), previo acuerdo de la Mesa. Los acuerdos adoptados se publicarán en el Diario de Sesiones, salvo que la Mesa de la Cámara decida el carácter reservado de los mismos (artículo 96.2 RC).

la convocatoria de la Diputación Permanente del Senado, lo que no ocurre en el Congreso.

(88) La asistencia de los miembros del Gobierno puede ser imprescindible en alguna de las funciones de la Diputación del Congreso; por ejemplo, en los supuestos excepcionales o de convalidación de decretos-leyes. Es claro que el adecuado ejercicio por la Diputación de sus competencias exige el conocimiento preciso de las razones que han motivado la actuación del Gobierno en esos temas.

(89) Debe entenderse que esa consulta sólo es posible en el tiempo que media entre dos períodos de sesiones, pero no cuando se ha extinguido el mandato de las Cámaras o éstas han sido disueltas, pues los parlamentarios han dejado de serlo desde ese momento; salvo, desde luego, que el derecho de consulta alcanza también a los parlamentarios elegidos después, lo que no sería sino una información complementaria a la dación de cuentas por la Diputación Permanente.

e) *Duración*

Tratándose de vacaciones parlamentarias, la Diputación Permanente actúa durante el tiempo que media entre dos períodos de sesiones, finalizando, pues, cuando se reanuda el período de sesiones. En caso de expiración del mandato o disolución de las Cámaras, las Diputaciones seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales (artículo 78.3 CE), debiendo entenderse que la referencia de la Constitución es a la Constitución «provisional», es decir, la que tiene lugar con la formación de la Mesa de edad, pues parece carente de sentido que coexista la anterior representación, asumida por la Diputación Permanente, con la nueva surgida en la elección de las Cortes. Además sería aconsejable que desde la proclamación de los nuevos parlamentarios, la Diputación Permanente se limite a los actos de administración ordinaria (90).

f) *Dación de cuentas*

Según el artículo 78.4 CE, reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones. Exigencia constitucional que resulta lógica en un órgano que tiene a su cargo el cuidado de una institución (91) y que representa a modo de responsabilidad político-constitucional de la Diputación Permanente (92) derivada de su función de garantía y salvaguardia de la institución parlamentaria.

El primer problema que se plantea, y que la Constitución no resuelve claramente, es si la dación de cuentas debe producirse en cualquier supuesto de actuación de la Diputación o sólo cuando la Cámara se reúna por vez primera después de haberse extinguido el mandato o haber sido disuelta la anterior Cámara y celebrarse las elecciones correspondientes. La escasa doctrina que se ha ocupado del tema defiende la segunda interpretación (93), abonada ade-

(90) E. RECODER, *Comentarios...*, op. cit., pág. 834.

(91) *Ibidem*.

(92) La expresión es de A. MANZELLA en «Las Cortes en el sistema constitucional español», cit., pág. 495.

(93) Por ejemplo, F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 158.

más por el RC, cuyo artículo 59 señala que la dación de cuentas se produce después de la celebración de elecciones generales y una vez constituida la nueva Cámara. No obstante, entiende que ni la Constitución ni el RC impedirían que la dación de cuentas se realizara también al reanudarse el período de sesiones en la misma legislatura, interpretación que sería aplicable al Senado, cuyo Reglamento guarda silencio sobre el tema. Pero quizá en este supuesto sería un *acto voluntario* de la Diputación, mientras en el anterior se trata claramente de un *acto debido*.

Sobre la *forma* de este trámite, parece lo más adecuado que la información de la Diputación Permanente a la Cámara se haga por *escrito*, pues desde el momento de la reunión de las nuevas Cortes, los miembros de la Diputación dejan de serlo y cesan en su condición de parlamentarios, perdiendo la facultad de intervenir en actos de ese carácter. Con ello se logra, además, el cumplimiento de la finalidad perseguida por el precepto constitucional de que las nuevas Cámaras conozcan lo efectuado anteriormente y, en su caso, continuar las mismas acciones (94).

No obstante, la exigencia del carácter escrito no aparece claramente en los Reglamentos de las Cámaras; desde luego, en el RS que —como se ha dicho— no se pronuncia sobre la cuestión, ni en el RC que se limita a decir que la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno, *una vez constituido*, de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas (artículo 59). Es más, el precepto reglamentario podría apoyar la tesis de una comparecencia de la Diputación ante el Pleno del Congreso, aunque sus miembros hayan dejado de ser parlamentarios. Y desde luego, esa posibilidad permanece si se acepta la dación de cuentas en el supuesto de vacaciones parlamentarias, pues no existen aquí ninguno de los obstáculos señalados para la información verbal de la actuación de la Diputación.

(94) *Ibidem*.

6. FUNCIONES

A) *Ideas previas*

En el tema de las funciones de las Diputaciones Permanentes deben hacerse dos advertencias previas:

1.º *Las funciones de las Diputaciones permanentes no son iguales en ambas Cámaras*, puesto que las de la Diputación Permanente del Senado son notoriamente menores. Pero esa atonía funcional (en palabras de F. SANTAOLALLA) no es sino la consecuencia lógica de la menor importancia del Senado en nuestro sistema parlamentario.

2.º *No hay acuerdo doctrinal sobre la igualdad o diferencia de las funciones de las Diputaciones Permanentes* en los dos supuestos de funcionamiento, es decir, en caso de vacaciones parlamentarias y de extinción del mandato o disolución. En el primer sentido se pronuncia un sector de la doctrina (95) para el que sólo la cortesía puede obligar al órgano permanente, en caso de expiración del mandato, a no tomar decisiones que no se puedan aplazar hasta la constitución de la nueva Cámara.

En favor de la diferencia de funciones se manifiesta la doctrina mayoritaria (96) que defiende la no atribución de todas las facultades parlamentarias en caso de expiración del mandato, limitándolas a los asuntos urgentes e inaplazables, la administración ordinaria y la preservación para la futura Cámara de los poderes, medios y atribuciones que le corresponden, garantizando el no abuso por el ejecutivo de la ausencia del Parlamento (97). La razón esgrimida consiste en entender que con la extinción del mandato se ha

(95) Por ejemplo, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1972, pág. 177.

(96) P. BISCARETTI, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1970, pág. 369; o C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1962, pág. 253. Entre nosotros, O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ed. del Foro, Madrid, 1979, pág. 528; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 106; y L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema...*, op. cit., pág. 309.

(97) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 106.

extinguido la legitimidad de la Cámara y, por tanto, de la Diputación Permanente derivada de ella, y que el electorado concederá inmediatamente a la nueva Cámara elegida (98). Lógicamente, durante ese tiempo, el Gobierno, que no puede gozar ya de la confianza de una Cámara inexistente, es un Gobierno «en funciones», que debe limitarse a los actos de gestión y de administración ordinarias imprescindibles para el funcionamiento del Estado, sin adoptar decisiones políticas de especial trascendencia.

B) *Las funciones en particular*

Al estudiar las funciones que corresponden constitucionalmente a las Diputaciones Permanentes hemos de distinguir los dos supuestos de funcionamiento y, cuando proceda, las facultades de cada Diputación.

a) *Vacaciones parlamentarias*

El primer supuesto de actuación de las Diputaciones Permanentes se refiere a la inactividad parlamentaria entre los períodos ordinarios de sesiones. De acuerdo con el *artículo 78.2 CE* corresponde a las Diputaciones Permanentes en esa situación solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias de la Cámara respectiva y velar por los poderes de las Cámaras.

1.º *Solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias* (artículos 78.2 y 73.2 CE; 57.2.º y 61.2 RC; y 70.1 RS). Se trata de una facultad de las Diputaciones Permanentes de alguna tradición en nuestro Derecho histórico (99) que no plantea especiales problemas.

La solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria corresponde a la Diputación Permanente en votación por mayoría simple (ante la falta de exigencia constitucional o reglamentaria de otra mayoría) y en la petición debe figurar el orden del día que se

(98) *Ibidem*.

(99) Está presente en la Constitución de 1812 (artículo 160.2.º, pero no en la de 1931 (artículo 62).

propone para la sesión extraordinaria solicitada (artículos 61.2, *in fine* RC y 70.2 RS), sesión que no puede ser negada (artículos 61.3 RC y 70.2 RS) (100). Mientras el RC no establece plazo para la convocatoria, el RS ordena su convocatoria dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud (artículo 70.2 RS), y corresponde, en todo caso, al Presidente de la Cámara (artículos 54 y 61.3 RC, y 70.2 RS). La sesión extraordinaria se celebrará de acuerdo con el orden del día fijado, agotado el cual finaliza la sesión (artículos 73.2 CE, 61.3 RC y 70.2 RS).

En principio, las solicitudes de convocatoria de sesiones extraordinarias son *facultativas*, es decir, pueden hacerse siempre que las Diputaciones Permanentes lo consideren conveniente. Pero en el Congreso de los Diputados y a veces en el Senado hay casos de *convocatoria obligatoria*, concretamente:

a) *Convalidación de decretos-leyes*, para lo cual el Congreso de los Diputados ha de ser convocado, si no estuviere reunido (artículo 86.2 CE).

b) *Estados de alarma, excepción y sitio*. Una vez declarados no puede procederse a la disolución del Congreso, *quedando automáticamente convocadas las Cámaras* si no estuvieran en período de sesiones (artículo 116.5 CE).

Entiendo que en estos casos de convocatoria obligatoria no es precisa la solicitud de la Diputación Permanente. En el caso de la convalidación de decretos-leyes es la Constitución la que ordena directamente al Presidente del Congreso la convocatoria. En cuanto a los estados excepcionales parece que la convocatoria de las Cámaras se produce *ope constitutionis*, sin ser preciso siquiera el acto formal de convocatoria por el Presidente. No obstante, el RC ha reconducido este supuesto al anterior al establecer que el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del *Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido* (artículo 165.1 RC), convocatoria que compete al Presidente en los términos ordinarios (artículo 54 RC).

(100) «La Presidencia *convocará* la sesión extraordinaria si se le pide, de conformidad con la Constitución, por quien establece el párrafo anterior...» (artículo 61.3 RC); «El Presidente *deberá* convocar la Cámara...» (artículo 70.2 RS).

La convocatoria del Senado, ante la falta de detalles reglamentarios, deberá realizarse igualmente por su Presidente (artículo 37.2 RS).

Lógicamente, en el caso de que las Diputaciones Permanentes soliciten convocatoria de sesión extraordinaria fuera de esos supuestos obligatorios, se trata no de una facultad decisoria sino del ejercicio de una *función cognitiva y registral* (101), es decir, de tomar nota de los sucesos y, en su caso, someterlos al Pleno (102).

2.º *Velar por los poderes de las Cámaras* (artículo 78.2 CE).

Estamos ante una competencia genérica e imprecisa, inspirada tal vez en la Ley de Bonn (103), empezando por la relativa indeterminación del supuesto en que se ejerce, es decir, si sólo alcanza al tiempo que media entre los períodos ordinarios de sesiones o se extiende también a los casos de extinción del mandato o disolución, interpretación esta última que parece encontrar apoyo en la Constitución, pues ésta se refiere al supuesto en que las Cámaras «no estén reunidas» (artículo 78.2, *in fine*), término cuya amplitud creemos que incluye todos los casos de inactividad parlamentaria, aun, que desde luego no puede excluirse la interpretación contraria (104).

(101) La expresión es de F. BASTIDA, R. PUNSET e I. DE OTTO, en sus *Lecciones de Derecho Constitucional*, Giastur, Oviedo, 1983, pág. 252.

(102) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 107.

(103) El antiguo artículo 45 de la Ley de Bonn, como ya sabemos, atribuía a la Comisión Permanente del Bundestag facultades «para salvaguardar los derechos del Parlamento frente al Gobierno durante el período que medie entre dos legislaturas...». La expresión «velar» estaba ya presente en la Constitución de 1812 (artículo 160.1.º).

(104) Están claramente a favor de la interpretación amplia que aquí se defiende autores como F. SANTAOLALLA (*Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 156) y E. RECODER (*Comentarios...*, op. cit., pág. 832). Una interpretación restrictiva a los períodos de vacaciones es defendida por O. ALZAGA, para quien esta función sólo pueden ejercerla las Diputaciones Permanentes «cuando el mandato de las Cortes esté en vigor, pero éstas no se encuentran reunidas» (*La Constitución española...*, op. cit., pág. 521). Parecen ser de la misma opinión J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA (*El régimen constitucional español*, op. cit., II). Una posición más tibia es la de SÁNCHEZ AGESTA quien en principio sostuvo que parecía excluirse esta facultad fuera de los períodos de vacaciones (*Constitución Española. Edición comentada*, op. cit., pág. 191), para considerar después que la extensión a casos de extinción del mandato o disolución debería incluirse en los Reglamentos (*Sistema...*, op. cit., pág. 308).

Desde luego, el tema debía haber sido contemplado en los Reglamentos parlamentarios, pero no lo han hecho. El RC se limita a repetir los términos de la Constitución (artículo 57) y el RS guarda silencio.

Tampoco han aclarado los Reglamentos el *contenido* de esta competencia, como hubiera sido deseable al menos en alguno de sus extremos. En cualquier caso, la doctrina está de acuerdo en que *velar por los poderes de las Cámaras no significa ejercerlos* (105), y además parece que en general los poderes de la Diputación Permanente han de interpretarse con *criterios restrictivos* (106), por la excepcionalidad que supone en la actuación del Parlamento. Ello no significa, a mi entender, que las *competencias de la Diputación estén tasadas absolutamente* (107), es decir, limitadas a la solicitud de convocatoria de sesiones extraordinarias, o, en caso de extinción del mandato o disolución, a las facultades en materia de decretos-leyes y de situaciones excepcionales. Ciertamente que el ejercicio de estas facultades puede incluirse en la genérica de velar por los poderes de las Cámaras, pero identificadas ambas, la mención de esta competencia en la Constitución quedaría sin contenido, además de contradecir el alcance político indudable que el texto fundamental ha querido asignar a la Diputación Permanente como órgano de garantía de la institución parlamentaria y, por tanto, de equilibrio de todo el sistema constitucional. Lo que quiere decir que:

1.º Junto a las competencias atribuidas expresamente, las Diputaciones Permanentes pueden ejercer otras al amparo de la genérica de «velar por los poderes de las Cámaras».

2.º Esta competencia está construida como un *concepto jurídico indeterminado* que habrá de concretar en cada caso la práctica parlamentaria, pero que debe incluir tanto la misma presencia política

(105) E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, op. cit., pág. 160; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 107; J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 52; E. RECODER, *Comentarios...*, op. cit., pág. 834; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema...*, op. cit., pág. 308.

(106) N. PÉREZ SERRANO, *Tratado...*, op. cit., pág. 763.

(107) En contra, J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 51, y F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., páginas 157-158.

y constitucional de las Diputaciones como, en caso de urgencia, la actuación encaminada a defender los derechos de las Cámaras y de sus miembros (108).

3.º En todo caso *no incluye el ejercicio de la totalidad de las funciones de las Cámaras*, sino sólo las necesarias para el mantenimiento del autogobierno parlamentario y demás funciones atribuidas constitucionalmente a las Cámaras (109).

Es obvio, por ejemplo, que en estos períodos de vacaciones parlamentarias las Diputaciones Permanentes no pueden asumir funciones legislativas ordinarias (artículo 66.2 CE), de aprobación del presupuesto (artículo 134.1 CR), autorización del referéndum (artículo 92 CE), investidura del Presidente del Gobierno (artículo 99 CE), comprometer la responsabilidad política de éste a través de la cuestión de confianza o de la moción de censura (artículos 112 y 113 CE), actuaciones constitucionales de las Cámaras en relación con la Corona (sucesión, artículo 57.3; matrimonio de los herederos de la Corona, artículo 57.4; regencia, artículo 59.3; tutela del Rey menor, artículo 60.1; juramento del Rey y del Príncipe heredero, artículo 61, etc.), convalidación de decretos-leyes (artículo 86), estados excepcionales (artículo 116 CE), o adopción de medidas extraordinarias en relación con las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE).

Que las Diputaciones Permanentes (las dos o la del Congreso, según los casos) no pueden asumir estas facultades en los períodos de vacaciones parlamentarias parece claro (110):

a) Porque el ejercicio de estas competencias exige acuerdos formales establecidos en la Constitución y que son imposibles de respetar en el seno de las Diputaciones Permanentes (111).

(108) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 107.

(109) *Ibidem*.

(110) Ya sabemos que el antiguo artículo 45 de la Ley de Bonn excluye expresamente algunas de estas facultades para la Comisión Permanente del Bundestag, como la de legislar o elegir canciller.

(111) En general, el procedimiento del artículo 79 CE, pero también los específicos para cada una de las competencias, por ejemplo, las que se contienen en el artículo 99 para la votación de investidura, en los artículos 112

b) Porque la Constitución ha previsto en estos casos soluciones específicas. Por ejemplo:

— En la función legislativa, autorización de referéndum, investidura o responsabilidad política del Gobierno, actos en relación con la Corona o medidas excepcionales referentes a las Comunidades Autónomas, la Diputación Permanente puede ejercer su función de velar por los poderes de la Cámara respectiva haciendo uso de su facultad de solicitar la *convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno* de la Cámara, para que éste adopte la decisión correspondiente.

— En la aprobación del presupuesto, la Constitución ofrece dos soluciones para la hipótesis de que la correspondiente ley no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente: o convocar sesiones extraordinarias de las Cámaras con ese único objeto (artículo 73.2 CE), o entenderse automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (artículo 134.4 CE), lo que tendría lugar en el siguiente período de sesiones.

— En el caso de la convalidación de los decretos-leyes, la Constitución ordena la convocatoria del Congreso si no estuviere reunido (artículo 86.2).

— En los estados de alarma, excepción y sitio, la Constitución declara convocadas las Cámaras automáticamente (artículo 116.5).

Ciertamente, la Diputación Permanente vela por el cumplimiento de los poderes de la Cámara con el hecho mismo de su presencia en el acontecer político (112). Pero, y además de pedir la convocatoria de sesión extraordinaria, puede utilizar los *instrumentos ordinarios de inspección e información* (113), aunque puede discutirse

y 113 para la cuestión de confianza y moción de censura, o en el artículo 155 para la intervención en las Comunidades Autónomas, o la exigencia de sesiones conjuntas para el ejercicio de algunas de las funciones de las Cortes en relación con la Corona.

(112) A. MANZELLA, «Las Cortes en el sistema constitucional español», cit., pág. 495, y E. RECODER, *Comentarios...*, op. cit., pág. 833.

(113) Utilizó el término de «instrumentos» como distinción entre lo que son medios para el ejercicio de las competencias y éstas mismas con contenido sustancial. La palabra «inspección» pretende, por su carácter más

su alcance. Desde luego, se excluirían algunos medios de control formal como las cuestiones de confianza y mociones de censura, las preguntas e interpelaciones y el nombramiento de Comisiones de investigación (114), pero nada impide que las Diputaciones Permanentes requieran la presencia de los miembros del Gobierno o de cualquier otra autoridad, o soliciten de ellas la información que estimen necesaria, o les hagan observaciones (115). La interpretación encuentra apoyos en los Reglamentos de las Cámaras, si se tiene en cuenta que el Reglamento del Congreso declara aplicable a las sesiones de la Diputación y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno en el Reglamento (artículo 59) y que el RS posibilita la concurrencia de los Ministros a las sesiones de la Diputación Permanente con voz, pero sin voto (artículo 48.2 RS).

Y, desde luego, cualquier otra facultad concreta de las Diputaciones Permanentes puede serles atribuida por una norma expresa o por la práctica parlamentaria en tanto no contradiga los preceptos de la Constitución o de los Reglamentos de las Cámaras. Por ejemplo, cuando las Cámaras no se encontraran reunidas el Defensor del Pueblo puede dirigir a las Diputaciones Permanentes de las

neutro e impreciso, obviar la más comprometida —y discutible— de «control», aunque no acepto la tesis del «control informal» frente al «control formal», que defiende RECODER (*Comentarios...*, op. cit., pág. 834). La distinción entre «inspección» y «control» es propuesta por J. JIMÉNEZ CAMPO («Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 52), quien identifica, por otra parte, la «función inspectiva» y la que PIZZORUSSO llama «función inquisitiva» (*Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, pág. 270 y sigs.).

(114) F. SANTAOLALLA admite la posibilidad de preguntas e interpelaciones (*Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 158). Ciertamente quizá no habría obstáculos sustanciales para permitir las, pero podrían plantearse dificultades procedimentales. Si se admitieran debería adecuarse su ejercicio a las peculiaridades de las Diputaciones Permanentes (por ejemplo, la imposibilidad de respuesta oral de un Ministro a un parlamentario no integrante de la Diputación y de la réplica de éste).

Respecto al nombramiento de Comisiones de investigación, parece que no habría prohibición constitucional clara, pero entiendo que lo prohíben los Reglamentos. Desde luego el del Congreso, que atribuye al Pleno la creación de esas Comisiones (artículo 52.1). En el del Senado se encarga, genéricamente, a la Cámara (artículo 59.1), pero la lógica reglamentaria aconseja la misma fórmula del Congreso.

(115) En esa línea, L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema...*, op. cit., pág. 308; y F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., págs. 157-158.

Cámaras un informe extraordinario cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen (artículo 32.2 Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo).

En todo caso, la utilización de estos instrumentos por las Diputaciones Permanentes permite velar por los poderes de las Cámaras como órgano de representación popular, además de constituir un indiscutible instrumento de publicidad y, por ende, de conformación de la opinión pública.

B) *Expiración del mandato o disolución de las Cámaras*

En este segundo supuesto de funcionamiento de las Diputaciones Permanentes son distintas las funciones que corresponden a la del Congreso de los Diputados y a la del Senado.

a) *Diputación Permanente del Congreso de los Diputados*

La Constitución señala que, cuando las Cortes hubieran sido disueltas o hubiere expirado su mandato, las Diputaciones Permanentes asumen las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116 (artículo 78.2), es decir, en relación con los decretos-leyes y con los estados excepcionales. Parece que la redacción del precepto constitucional es incorrecta, o cuando menos confusa, puesto que en ambos casos la Constitución no atribuye competencias a las Cámaras en plural, sino sólo al Congreso de los Diputados, por lo que esas competencias deben entenderse referidas sólo a la Diputación Permanente del Congreso (116):

1.º *Facultades en relación con los estados de alarma, excepción y sitio*

Expirado el mandato de las Cámaras o disueltas éstas *corresponde a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados*

(116) El sentido del precepto también puede salvarse atribuyendo competencias efectivamente a las Diputaciones de las dos Cámaras, concretamente en relación con la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Es la posición defendida por G. PECES-BARBA (en colab. con L. PRIETO), *La Constitución española...*, op. cit., pág. 63.

autorizar la prórroga del estado de alarma, autorizar la declaración por el Gobierno del estado de excepción y declarar el estado de sitio (artículos 78.2 y 116 CE, y 165.2 RC). No obstante, las facultades de la Diputación Permanente sólo proceden cuando la declaración de algunos de esos estados debiera producirse después de expirado el mandato de las Cámaras o de la disolución de éstas, y no cuando esa declaración sea anterior al término del mandato legislativo, pues en tal caso deben entenderse prorrogadas las Cortes Generales hasta tanto concluya la vigencia de esos estados. Se trata de una prórroga excepcional exigida por el artículo 116.5 CE que prohíbe la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados excepcionales.

2.º *Facultades en relación con los decretos-leyes*

Expirado el mandato de las Cámaras o disueltas éstas, *corresponde a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados la convalidación de los decretos-leyes* dictados por el Gobierno (artículo 78.2 y 86 CE). De acuerdo con la Constitución y el RC, el debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Diputación Permanente antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación. En todo caso, la inserción de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Un miembro del Gobierno expondrá ante la Diputación Permanente las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad. Concluido el debate se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» (artículos 86.2 CE y 151.1 a 3 y 6 RC).

Pero, además, el RC (artículo 151.5) permite a la Diputación Permanente tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas. ¿Quiere ello decir que se atribuyen a la Diputación Permanente plenas funciones legislativas? Afirmar

tal cosa supondría —al decir de JIMÉNEZ CAMPO en un documentado trabajo (117)— la creación de un nuevo órgano legislativo y la distorsión del sistema general de fuentes, por lo que, de acuerdo con la Constitución, debería negarse tal competencia (118). Pero la opinión no es unánime en la doctrina, pues un cualificado sector defiende la contraria basándose en una interpretación literal del artículo 78.2 CE, que conduce al artículo 86 en su totalidad, y por tanto también a su apartado 3, que faculta a las Cortes para tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia durante el plazo de treinta días que la Constitución prescribe para la convalidación o derogación de un decreto-ley (119).

Parece que debe defenderse la no atribución a la Diputación Permanente del Congreso de plenas facultades legislativas por vía de tramitación de decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia sobre la base de los siguientes argumentos (120):

1.º Supone una alteración sustancial de los órganos y procedimientos legislativos, que exigiría una habilitación constitucional expresa y directa, y no la argumentación doctrinal, discutible, apoyada en preceptos incidentales.

2.º Entraña dificultades formales, en cuanto deviene problemá-

(117) «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 36.

(118) *Izidem*, pág. 46 y sigs. En el mismo sentido, J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pág. 107; A. MONREAL FERRER, «Notas sobre las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 156; y, matizadamente, F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 156. Véanse también las consideraciones de P. L. SERRANO CONTRERAS, «¿Leyes de la Diputación Permanente de las Cortes?», *Rev. Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980.

(119) Sostienen esta postura E. AJA, «Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias», en *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980, pág. 133; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., pág. 63; y J. SALAS, *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, pág. 111. La mayoría de los autores no plantean el tema.

(120) Desde luego creo que debe descartarse definitivamente la atribución de cualquier facultad a la Diputación Permanente del Senado, no obstante la imprecisión de los términos constitucionales. Además de una interpretación sistemática de la Constitución, el discutido artículo 151.5 RC sólo menciona a la Diputación del Congreso y el RS se limita a observar un absoluto silencio.

tico compatibilizar las garantías y la complejidad del procedimiento legislativo con la relativa simplicidad de un órgano reducido como es la Diputación Permanente. En efecto, es difícil en su seno el pleno cumplimiento de alguno de sus requisitos constitutivos (121), como la publicidad (artículo 80 CE), la deliberación (espec. artículo 90 CE) y el respeto a las minorías parlamentarias, sobre todo en cuanto a la legitimación de éstas para interponer recurso de inconstitucionalidad (artículos 162.1,a CE y 32.1 L.O.T.C.), al menos inmediatamente, pues expirado el mandato o disueltas las Cámaras, todos los parlamentarios (menos los componentes de las Diputaciones Permanentes) pierden su condición de tales.

3.º El artículo 86.3 CE, como advierte JIMÉNEZ CAMPO, no atribuye facultades legislativas a las Cortes, sino que se limita a recordar, aunque no muy correctamente, la competencia legislativa genérica contemplada en el artículo 66 para aplicarla durante el tiempo que sigue a la aprobación de un decreto-ley; de ahí que el artículo 86.3 no puede entenderse atributivo de facultades a las que pueda remitirse el artículo 78.2 CE (122).

4.º La interpretación restrictiva de las competencias de la Diputación Permanente viene exigida por la atribución expresa de competencias en casos de urgencia y no en cualquier supuesto; concretamente en los casos en que sea de extraordinaria y urgente necesidad la aprobación de decretos-leyes (artículo 86 CE), o los de declaración de estados excepcionales (artículo 116 CE) (123).

5.º Tampoco parece válida la aplicación analógica de la delegación legislativa, porque son indelegables competencias que no estén contenidas en una enumeración tasada y porque faltarían las Cortes Generales como supuesto órgano «delegante» (124).

6.º La tramitación como ley podría realizarse sobre *cualquier*

(121) J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 54.

(122) *Ibidem*.

(123) Lo que evidencia, según JIMÉNEZ CAMPO, que las Diputaciones Permanentes no están al servicio tanto de la continuidad funcional de las Cortes como de la continuidad misma del Estado, que podría verse afectado de parálisis en situaciones de emergencia («Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 52).

(124) J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes...», cit., pág. 53.

materia, lo que permitiría a la Diputación Permanente regular cualquier tema al margen de la prohibición expresa del artículo 86.1 CE (125). La competencia de la Diputación alcanza sólo a la convalidación o derogación de decretos-leyes, norma que, aunque con fuerza de ley, es sustancialmente distinta de la ley formal, como ha puesto de manifiesto ya el Tribunal Constitucional. Así, señala el alto tribunal que «no puede afirmarse que el decreto-ley se haya convertido en ley formal del Parlamento tras el acuerdo de convalidación, sino únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional de que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución. En otras palabras, el decreto-ley no se transforma en ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica» (126). De donde se deduce que la facultad concedida a la Diputación Permanente no puede, en ningún caso, operar una conversión cualitativa del decreto-ley sometido a su consideración.

En suma, las dificultades materiales y formales, la verdadera significación de la Diputación Permanente y la relativa incomunicación jurídica entre los artículos 78.2 y 86.3 de la Constitución aconsejan el no reconocimiento de facultades legislativas a la Diputación Permanente del Congreso, limitando, pues, su competencia a la *convalidación o derogación de los decretos-leyes* en los términos del artículo 86.2 CE.

Ciertamente la incomunicación jurídica entre los artículos 78.2 y 83.3 de la Constitución no es total (127). Una interpretación conjunta de ambos preceptos, teniendo presente además el alcance y significado de la Diputación Permanente, y el artículo 151.5 RC, permite que la Diputación pueda *acordar que se tramite* el decreto-ley presentado a su consideración como proyecto de ley y hacerlo constar así en el informe que ha de presentar a la nueva Cámara, pero la función de la Diputación acaba con ese *acuerdo de tramitación*, sin abarcar en ningún caso la tramitación misma, que debe-

(125) *Ibidem.*

(126) STC 29/1982, de 31 mayo («B.O.E.» 28 junio 1982), fund. jurídico 2. Los subrayados son míos.

(127) Como parece defender JIMÉNEZ CAMPO («Las Diputaciones Permanentes...»), cit., pág. 50.

ría corresponder, si lo estima conveniente a la nueva Cámara en los términos ordinarios (128), lo que puede hacer, lógicamente, en todo caso en virtud de su competencia legislativa general (artículo 66 CE). Por eso lo más normal es que la Diputación Permanente se limite a pronunciarse sobre la convalidación o derogación del decreto-ley, y sean las nuevas Cortes las que en su caso decidan tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

b) *Diputaciones Permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado*

Además de las competencias específicas de la Diputación Permanente del Congreso, corresponde a las de las dos Cámaras, en caso de expiración del mandato o de disolución, la de *velar por los poderes de las Cámaras* (artículo 78.2 CE), siempre que se entienda que la expresión «cuando no estén reunidas» a que alude la Constitución comprende todos los casos de inactividad parlamentaria y no sólo los de las vacaciones, interpretación que, a mi juicio, permite la amplitud de los términos constitucionales y aconseja la función general de la Diputación Permanente como órgano de garantía de la institución parlamentaria. Téngase presente que limitadas las otras facultades a la Diputación del Congreso y excluida esta común en el supuesto de expiración del mandato o disolución, la Diputación del Senado queda vacía de todo contenido, lo que sin duda distorsiona el equilibrio general del sistema constitucional.

Ya se habló antes de la imprecisión conceptual de esta competencia, imprecisión que se hace particularmente intensa en esta hipótesis, en que no es posible la utilización, por ejemplo, de la

(128) Otros autores adoptan una postura más ambigua. F. SANTAOLALLA, por ejemplo, entiende que de acuerdo con los artículos 86.3 CE y 151.5 RC es posible que el proyecto de ley correspondiente se encuentre en tramitación cuando las nuevas Cámaras estén elegidas, e incluso cuando se reúnan por vez primera, lo que determinará el cese de la Diputación Permanente y por tanto dejarían de conocer automáticamente el proyecto de ley en tramitación. Lo que, en opinión de este autor, es la consecuencia de haber entendido el plazo de treinta días sólo para la adopción del acuerdo de tramitación y no la entera tramitación del proyecto respectivo (*Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pág. 341).

facultad de solicitar una convocatoria extraordinaria de las Cámaras. Eliminada esta posibilidad, restan la misma presencia institucional de las Diputaciones Permanentes, las facultades examinadas de la Diputación Permanente del Congreso relativas a los decretos-leyes y estados excepcionales, y la utilización de los instrumentos ordinarios de inspección e información en la forma antes referida (129).

En este supuesto de extinción del mandato, las Diputaciones Permanentes deberán limitarse a tareas de administración ordinaria (130), como además corresponde a una situación de Gobierno «en funciones», competente en principio sólo para tareas de igual naturaleza y no para adoptar decisiones políticas de especial trascendencia.

Pero el problema puede plantearse en casos de especial gravedad y urgencia para la supervivencia misma del Estado, en que se necesita adoptar decisiones que no permitan esperar a la constitución de las nuevas Cortes y sin que sea posible la prórroga de las anteriores (131). Piénsese, v. gr., en la inhabilitación del Rey (artículo 59.2 CE), en la declaración de guerra (artículo 63.3 CE), o en los supuestos de intervención extraordinaria previstos en el artículo 155 CE. En estas hipótesis, ciertamente extremas, parece que las Diputaciones Permanentes velarían por los poderes de las Cámaras ejerciendo sus competencias (132), aunque lógicamente debería hacerse con un *criterio restrictivo*:

1.º Sólo en casos de verdadera gravedad, es decir, cuando estén

(129) Véase, *supra*, IV, 6, B, a, 2.ª Sobre la posible legitimación de las Diputaciones Permanentes para promover conflictos constitucionales, J. BERMEO VERA, «La función resolutoria de los conflictos constitucionales negativos por parte del Tribunal Constitucional», en la ob. col. *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pág. 596.

(130) Piénsese, aunque el ejemplo peca de simplicidad, en los problemas de personal o de conservación de los edificios que albergan las Cortes.

(131) Ya se comprende que el problema adquiere otra dimensión en aquellos ordenamientos que permiten la prórroga de las Cámaras extinguidas en determinadas circunstancias, como ocurre en Bélgica a la muerte del Rey.

(132) Para E. RECODER sería de aplicación analógica lo dispuesto para la suspensión de derechos y libertades en el artículo 116.5 CE (*Comentarios...*, op. cit., pág. 833).

amenazados de manera grave e inmediata la independencia y la soberanía nacional, integridad del territorio, el ordenamiento constitucional o el funcionamiento regular de las instituciones.

2.º Cuando la urgencia del caso no permita esperar a la constitución de las nuevas Cortes y la adopción por éstas de las medidas adecuadas.

3.º Cuando no haya otra solución constitucionalmente prevista, como ocurre por ejemplo con los Presupuestos del Estado, en que la Constitución prevé la prórroga ilimitada de los presupuestos del ejercicio anterior (artículo 134.4), o cuando es posible atender las circunstancias producidas mediante la declaración de alguno de los estados excepcionales contemplados en el artículo 116 de la Constitución, lo que, como sabemos, permite el ejercicio de las facultades atribuidas a la Diputación Permanente del Congreso (133).

4.º Dados estos presupuestos habilitantes, la intervención de las Diputaciones Permanentes debería limitarse a adoptar las *medidas estrictamente indispensables*, habida cuenta de que su función es la de salvaguardar los poderes de las Cámaras, presentes y futuras, pero no ejercerlos (134).

V. CONCLUSIÓN FINAL

De cuanto se ha dicho hasta aquí, ha podido deducirse que la Constitución española ha resuelto el problema de la continuidad parlamentaria, exigida por el equilibrio general del sistema constitucional, mediante la institución de la Diputación Permanente, órgano tradicional en nuestro Derecho histórico y presente también en diversos países europeos e iberoamericanos.

(133) La aplicación de estas previsiones cubrirá, seguramente, la mayoría de situaciones excepcionales.

(134) Quizá sea pensando en las facultades especiales de la Diputación Permanente del Congreso y en esta posibilidad de competencias extraordinarias por lo que ALVAREZ CONDE estima que en los períodos de vacaciones la actuación de la Diputación tiene *menor contenido político*, siendo en caso de expiración del mandato o disolución cuando se produce un *acentuamiento de su papel constitucional* (*El régimen político español*, op. cit., pág. 160).

Se trata de un órgano parlamentario especial, integrado por un número reducido de componentes de la Cámara, que suple a ésta en los períodos de inactividad parlamentaria (entre los períodos ordinarios de sesiones y al extinguirse el mandato o ser disueltas las Cámaras) y que asume una *función de garantía* de la institución parlamentaria. En este sentido, la Constitución vigente ha aportado la novedad de configurar una dualidad de Diputaciones, sobre las que ha proyectado la asimetría funcional general de las Cámaras, y las ha provisto de un notable conjunto de facultades concretas, además de una competencia general para velar o salvaguardar los poderes de las Cámaras, lo que tiene un profundo significado político que refuerza el papel de las Cortes, como órgano básico del sistema constitucional, cuya continuidad de acción queda asegurada con independencia de la reunión de las asambleas, y con ello garantizado el equilibrio constitucional.

Madrid, 20 de enero de 1986.