

# LA DIPUTACION PERMANENTE EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

IGNACIO ALÓS MARTÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS—III. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.—A. La continuidad parlamentaria.—B. Composición.—C. Designación de sus miembros.—D. Estatuto de los titulares y suplentes.—E. Constitución de la Diputación Permanente.—F. Funcionamiento: a) *Normas reguladoras*.—b) *Convocatoria*.—c) *Asistencia de los miembros del Gobierno*.—d) *Adopción de acuerdos*.—e) *Duración*.—G. Dación de cuentas.—H. Naturaleza jurídica.—I. Función: 1. *La finalidad institucional de continuidad*.—2. *Competencias*: a) En los períodos de vacaciones: a.1) Circunstancias:  $\alpha$ ) Decreto-ley.— $\beta$ ) Estados excepcionales.—a.2.) Atribuciones:  $\alpha$ ) Velar por los poderes de la Cámara.  $\beta$ ) Convocar sesión extraordinaria.—b) En el fin de la Legislatura.—b.1.) Atribuciones del Senado.—b.2.) Atribuciones del Congreso: b.2.1.) Convalidación del Decreto-ley.—b.2.2.) Estados excepcionales.—b.2.3.) Recibir el informe extraordinario del Defensor del Pueblo.—b.2.4.) Velar por los poderes de la Cámara.—J. Los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo lo constituye el estudio de la Diputación Permanente de las Cámaras en el sistema político español. En él voy a examinar la razón de ser de la Diputación Permanente en cuanto constituye un órgano que asegura la continuidad de funcionamiento de las Cámaras en los períodos en que éstas no están reunidas, bien porque han interrumpido temporalmente sus actividades —las vacaciones reglamentarias—, bien porque han cesado en su actividad debido a que ha transcurrido el período de su mandato o a que han sido disueltas.

En estas situaciones, las Cámaras no pueden actuar, si bien en el supuesto de las vacaciones la reanudación de las sesiones es posible; sin embargo, el sistema parlamentario precisa de la colaboración del Parlamento para el ejercicio de determinadas atribuciones del Ejecutivo, además del hecho de que si no existiese este órgano de cada Cámara, el Gobierno actuaría sin un mínimo control parlamentario. Para solucionar estas necesidades, de entre las diversas soluciones previstas en otros sistemas políticos similares, la Constitución vigente ha escogido la creación de un órgano de cada una de las Cámaras, que recibe el nombre de Diputación Permanente. Esta solución tiene una honda raigambre histórica en nuestra historia constitucional, en cuanto que se remonta a la Constitución de 1812.

Estos órganos sustituyen a las Cámaras asumiendo algunas de sus atribuciones durante los períodos ya reseñados; aunque es preciso señalar, que no ejercen una gran actividad, debido a que —en esos lapsos de tiempo— la tarea del Ejecutivo decrece o se encamina hacia otras actuaciones que no exigen soporte parlamentario.

De hecho, en los períodos de vacaciones, rara ha sido la ocasión en que estos órganos se han reunido, mientras que en los períodos entre Legislaturas, que es el momento en el que la Diputación Permanente del Congreso asume el grueso de sus competencias, ha sido convocada en casi todas las ocasiones para convalidar algún Decreto-ley expedido por el Gobierno.

Sólo como consecuencia de que se produjeran unas circunstancias políticas extraordinarias (que no necesariamente deben corresponderse con las previstas en el artículo 116 CE), o por una actuación inusitada del Gobierno, se daría la ocasión para que estos órganos debieran actuar en el ejercicio de sus competencias.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Diputación Permanente de las Cortes es un órgano que tiene una tradición en la historia del Constitucionalismo español, e incluso en las Cortes anteriores a la etapa constitucional, que por pertenecer a una clase de Estado diferente, no creo que sea de interés su consideración en este trabajo (1).

1. En la Constitución de 1812 (2) se establecía en su Capítulo X artículos 157-160 la constitución de una Diputación Permanente «... como una Comisión de continuidad parlamentaria...» (3) desde la finalización de la Legislatura hasta el comienzo de la siguiente.

(1) Estas líneas pretenden, tan sólo, señalar los rasgos generales de este órgano en la historia constitucional española.

(2) Véase sobre esta cuestión los artículos de PÉREZ SERRANO, N.: *La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho constitucional histórico*. Anuario de Historia del Derecho español, t. IX. 1932, pág. 290 y sigs., y ALONSO DE ANTONIO A. L.: *La Diputación Permanente de las Cortes en la Constitución de Cádiz*. «Revista de las Cortes Generales», núm. 13, 1988, pág. 137 y sigs.

(3) FRAILE CLIVILLÉS, M.: *La Comisión Permanente de las Cortes*. Editora Nacional, Madrid, 1974, págs. 35 y 36.

Estaba compuesta por siete miembros y se nombraban dos suplentes antes de que se separara la Cámara.

El artículo 160 le atribuye varias facultades:

- a) Velar por la observancia de la Constitución y las leyes.
- b) Convocar a Cortes Extraordinarias en los casos previstos en el artículo 162.
- c) Desempeñar las funciones previstas en los artículos 111 y 112.
- d) Convocar a los vocales suplentes para que sustituyan a los titulares y, en caso de imposibilidad de éstos, ordenar la elección de vocales suplentes.

La primera de estas atribuciones la caracteriza como órgano de vigilancia política de los actos del poder Ejecutivo, mientras que la segunda la ejerce, en principio, por mandato constitucional en los supuestos previstos, o ante la voluntad manifiesta del Rey de convocatoria de las Cortes en sesión extraordinaria y que, por lo tanto, parece una atribución sin mayor trascendencia, por cuanto no tiene discrecionalidad alguna, excepto en el caso de imposibilidad del Rey, pues, es a ella a quien compete asegurarse de la imposibilidad Real; sin embargo, adquiere un relieve diferente, ya que como ha señalado RECODER (4), a pesar de que la facultad de convocar Cortes extraordinarias lo era para los supuestos señalados «...la Diputación utilizó la amenaza de usarla como arma para zanjar graves dificultades».

En cuanto a las otras dos facultades, están relacionadas: la tercera con el acto de constitución de las nuevas Cortes, y la última con el mantenimiento del número de miembros que componen la Diputación Permanente.

2. En el proyecto de Constitución de 1856 se regulaba en el artículo 47 una Diputación mixta de ambas Cámaras, compuesta de cinco diputados y cuatro senadores que «Representa, sin duda, un perfeccionamiento respecto al texto de la Constitución de 1812, al precisar más los supuestos de convocatoria...» (5), que actúa cuando

---

(4) RECODER DE CASSO, M.: *Comentario al artículo 78*, en la obra de GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Cívitas, Madrid, 1984, pág. 1193.

(5) FRAILE CLIVILLÉS, M.: *op. cit.*, pág. 57.

las Cortes no están reunidas y cuya función es velar por la observancia de la Constitución y por la seguridad individual y a la que se atribuye la facultad de convocar a las Cortes *sólo* en los siguientes casos:

- a) cuando vacare la Corona;
- b) ante la imposibilidad del Rey;
- c) cuando se mande exigir.

3. La Constitución de 1931 regulaba la Diputación Permanente en su artículo 62, aunque «...aparentemente puede parecer que se trata de una continuación de tal institución, así denominada, en las Constituciones de 1812 ó 1855 ...esto es cierto sólo en cuanto al significado general de ser una comisión de continuidad y en cuanto a alguna de sus atribuciones...» (6). Se establece que constará de 21 miembros como máximo, representantes de los diferentes Grupos parlamentarios en proporción al número de sus miembros. Asimismo, establece que el Presidente de la Diputación Permanente será el de las Cortes, y le confiere tres atribuciones específicas, a la vez que permite que dichas atribuciones sean ampliables mediante el que disponga el Reglamento de la Cámara.

Estas atribuciones concretas son:

- a) Resolver sobre la suspensión de garantías prevista en el artículo 42.
- b) Aprobar, por mayoría de dos tercios, los decretos que el Presidente someta a su consideración, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno.
- c) Atribuciones en referencia a la detención y procesamiento de los diputados, que comprende a su vez:
  - i) la comunicación inmediata de la detención de un diputado, que podrá ser levantada por la Diputación Permanente.
  - ii) acordar o denegar la concesión de un suplicatorio contra un diputado.

---

(6) FRAILE CLIVILLÉS, M.: *op. cit.*, pág. 59.

d) Finalmente, el número 4 del artículo 62 de la Constitución de 1931 establece que poseerá, además, las que le confiera el Reglamento de la Cámara; éste introdujo las siguientes facultades:

i) La sustitución de la Comisión de Gobierno interior en el caso de disolución de la Cámara.

ii) Designación de las Comisiones de etiqueta.

iii) Nombramiento de defensor ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, en los recursos de inconstitucionalidad contra leyes, cuando las Cortes no están reunidas.

Además, en este mismo orden de cosas, cabe resaltar que introdujo precisiones en materia de procedimiento con respecto a la atribución de aprobación de los decretos.

Como ha señalado Alonso de Antonio «...la Diputación Permanente fue una institución de funcionamiento habitual, 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» (7), lo que le lleva a tomar varias decisiones de dudosa constitucionalidad que aquí no se pueden examinar (8).

4. Finalmente, para acabar esta breve reseña histórica, hay que señalar que en el Régimen de Franco también existió una institución similar, introducida por el Reglamento de las Cortes e incorporada a las Leyes Fundamentales en la reforma de 1967. Ahora bien, dada la radical diferencia entre dicho régimen y el actual, no me ha parecido conveniente introducir en este trabajo una reseña de la mencionada institución.

5. Asimismo, es preciso señalar que en el derecho comparado hay instituciones relativamente afines que, por la extensión y el objeto de este trabajo, es imposible referirse a ellas, por lo que, simplemente, me voy a limitar a citarlas. Dichas instituciones están

---

(7) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español*. «Revista de las Cortes Generales», núm. 8, pág. 146.

(8) Véase FRAILE CLIVILLÉS, M.: *op. cit.*, pág. 71 y sigs. y ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 147.

reguladas en el artículo 71 de la Constitución de Grecia; el 182 de la de Portugal; sin olvidar el artículo 45 de la Ley Fundamental de Bonn que, aunque ha sido derogado, sin embargo, regulaba un órgano que mantenía fuertes similitudes con la Diputación Permanente prevista en la Constitución vigente en nuestro país.

### III. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El artículo 78 CE establece la existencia de una Diputación Permanente en cada Cámara, que estará compuesta por un mínimo de 21 miembros, en representación de los grupos parlamentarios en proporción a su fuerza numérica. Dichas Diputaciones estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y se les asignan diversas funciones:

- a) convocar a la Cámara a sesión extraordinaria (obviamente en los períodos de vacaciones);
- b) velar por los poderes de la Cámara;
- c) y, de forma específica, a la del Congreso le otorga facultades, en los períodos entre Legislaturas, para asumir las atribuciones que le corresponden al Pleno, en materia de Decreto-ley y en los estados regulados en el artículo 116 CE;
- d) finalmente, les impone la obligación de dar cuenta de los asuntos tratados cuando la Cámara se reúna de nuevo.

Del contenido del citado artículo 78, se deduce que la finalidad de la Diputación Permanente es la de dar continuidad a la actividad de las Cámaras cuando éstas no están reunidas, o no pueden reunirse, en tanto que el Parlamento es un órgano de funcionamiento constante, pero que no siempre puede estar reunido. Como ha señalado PÉREZ SERRANO: «...como institución es permanente, pero su funcionamiento no es continuo sino que se desdobra en períodos de actividad y en períodos de interregno» (9).

(9) PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*. Cívitas, Madrid, 1976, pág. 754.

Por ello, MANZELLA considera que la función principal de las Diputaciones Permanentes es la de garantía del poder parlamentario, al indicar que aseguran «...la permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional» (10).

Como han señalado MOLAS y PITARCH «...los Parlamentos son órganos permanentes del aparato estatal que, sin embargo, no son de funcionamiento continuo como pueden serlo el Gobierno y los Tribunales» (11), debido a que no siempre las Cámaras están en período de sesiones, porque: 1) ha finalizado dicho período; 2) ha finalizado la Legislatura.

1. Las vacaciones parlamentarias tienen como finalidad, según apuntan diversos autores (12), que los parlamentarios, además de descansar, pueden dedicarse a otras actividades: contacto con los electores, tareas internas dentro de sus partidos o, simplemente, la preparación de su trabajo parlamentario.

2. El fin de la legislatura puede producirse porque: a) se ha agotado el período previsto en la Constitución y las Cámaras deben ser renovadas a fin de que representen a la voluntad popular y puedan ejercer su función de legitimización; y b) porque se produce una disolución anticipada que, normalmente, tiene su origen en la potestad atribuida al Gobierno de disolver el Parlamento, que aquél puede utilizar por diferentes motivos: por pérdida de la mayoría parlamentaria, por considerar que es el momento electoral más propicio, etc.; de tal forma que, la existencia de las Diputaciones Permanentes que poseen algunas atribuciones para ejercer funciones de control y de asistencia de la actividad del Ejecutivo evita que, o bien el Gobierno al quedar desasistido de dichos mecanismos, deba actuar sin ellos, por lo que estaría desprovisto de la legitima-

(10) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 495.

(11) MOLAS, I. y PITARCH, I.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Tecnos, Madrid, 1987, pág. 57.

(12) PÉREZ SERRANO, N.: *op. cit.*, pág. 754, y RECODER DE CASSO, E.: *op. cit.*, pág. 1132, que atribuyen la conveniencia de las vacaciones para que «...los gobiernos encuentren en su tarea el respiro que necesitan para programar su acción...». MOLAS, I. y PITARCH, I.: *op. cit.*, pág. 58, rechazan este motivo y aportan otros, como la relación necesaria entre electores y representantes, o la de poder preparar el trabajo parlamentario.



ción precisa, o bien, que al no poseer dicha asistencia parlamentaria, se vea reducida a la impotencia al negársele la posibilidad de actuar en solitario.

No se puede olvidar, por otro lado, que hay supuestos en que el fin anticipado de la Legislatura puede obedecer a otros motivos, como por ejemplo por mandato constitucional (artículo 99,5 CE).

#### A. La continuidad parlamentaria

La necesidad de la continuidad parlamentaria viene determinada históricamente como medio de asegurar el desempeño por el Parlamento de las funciones que le corresponden, como consecuencia del equilibrio de poderes —que es inherente a la naturaleza del Estado liberal— y la inoportunidad de que se acumule el poder del Ejecutivo durante los períodos en que no funciona el Parlamento, como ha escrito FRAILE: «La permanencia de la asamblea será algo expreso en la Constitución norteamericana e, igualmente, la Revolución francesa, y con ella el comienzo del constitucionalismo en Europa, impondrá la permanencia de la institución parlamentaria» (13).

Es cierto que, en el Estado social y democrático, el principio de separación de poderes ya no puede formularse según el esquema clásico de MONTESQUIEU, y definido categóricamente en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, sino que, hoy, es preciso reformularlo, como principio de colaboración entre el Parlamento y el Gobierno en el desempeño de las funciones legislativa y ejecutiva. Debido a la necesidad de que ambos colaboren, es preciso que estén en continuo funcionamiento, y se hace necesario arbitrar algún mecanismo a través del cual el Parlamento pueda actuar durante los períodos en los que no está reunido, o las Cámaras están disueltas.

No se trata, por lo tanto, de insistir en el viejo principio de separación de poderes, sino en la necesaria colaboración entre ambos, lo que sería imposible en el supuesto de no estar el Parlamento reunido o las Cámaras disueltas, por lo que se hace necesario arbi-

---

(13) FRAILE CLIVILLÉS, M.: *op. cit.*, págs. 35 y 36.

trar una solución para los casos en que se precisa la acción conjunta de estos dos órganos del Estado.

Mientras que en el período de vacaciones parlamentarias reanudar la tarea de colaboración no es difícil, por cuanto puede convocarse a la Cámara a sesión extraordinaria, bien por mandato constitucional, bien por voluntad de los sujetos legitimados para ello, el problema se acentúa cuando el Parlamento no está reunido, sea por la disolución anticipada de las Cámaras, sea por haber finalizado el mandato parlamentario y esta situación exige una solución.

En estos períodos, el Gobierno está en funciones, pues la Legislatura ha concluido y el Gobierno carece de la fuerza que le presta la Cámara y de la legitimación que le deriva de ella y, por lo tanto, debe limitarse a las tareas de trámite, siempre que ello sea posible. Pero ante determinadas circunstancias, éstas pueden obligarle a adoptar decisiones trascendentes, debido a la urgencia con que se plantean y a la naturaleza de las mismas; y ello hace necesario que el Gobierno esté respaldado, de alguna manera, por el Parlamento.

A este fin, el artículo 116 CE dispone que las Cámaras no podrán disolverse cuando haya sido declarado alguno de los estados excepcionales previstos en el mismo, lo que implica no sólo que el Gobierno no podrá acabar anticipadamente el mandato parlamentario, sino que, si éste finaliza mientras está declarado alguno de dichos estados, se prorroga la Legislatura hasta que se levante el estado excepcional declarado.

El problema se planteará con toda su crudeza cuando el Gobierno tenga que asumir determinadas decisiones en el momento en que el Parlamento ha acabado su mandato. La CE prevé expresamente dos circunstancias: las que motivan la expedición de un Decreto-ley; y las que dan lugar a la declaración de alguno de los estados excepcionales previstos en el artículo 116 CE.

Es precisamente en estas circunstancias en las que el Gobierno debe asumir facultades excepcionales cuando es necesario el auxilio, por un lado, de la mayoría parlamentaria que respalde sus decisiones y, por otro, de la oposición que pueda controlar el ejercicio de las mismas. Esto en definitiva contribuye a legitimar, tanto la apreciación de las circunstancias extraordinarias que exigen la ne-

cesidad de ejercer las atribuciones excepcionales, como el uso que se hace de las mismas y el contenido de los actos realizados.

El equilibrio del sistema parlamentario exige prever esta posibilidad y arbitrar las medidas oportunas que permitan al Gobierno, cuando concurren, asumir potestades extraordinarias que, de no mediar dichas circunstancias, le estarían vedadas. Pero, si se quiere mantener dicho equilibrio, es preciso que la apreciación de estas circunstancias no quede sólo en manos del Gobierno, sino que, en la valoración de las mismas, participe también el Parlamento, quien, además, ha de poder dar su opinión sobre las medidas que el Gobierno decide adoptar para hacer frente a la situación y el uso que de dichas atribuciones realiza. La colaboración parlamentaria en estas situaciones, no solamente refuerza la acción del Gobierno, sino que, además, en la medida que mantiene el equilibrio de poder, legitima la acción de los poderes públicos.

A este fin, los artículos 86 y 116 CE prevén los mecanismos de colaboración, que se examinarán más adelante y que —ya lo podemos anticipar— se encomiendan a la Diputación Permanente del Congreso, quien asume las facultades de la Cámara.

## B. Composición

El artículo 78,1 CE establece: «En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.» Con respecto a la existencia de una Diputación Permanente en cada Cámara, SANTAOLALLA ha manifestado: «...no hubiera resultado inoportuna la constitución de una única Diputación Permanente de las Cortes Generales, válida para asumir las concretas funciones que el artículo 76 refiere» (14).

Esta opinión no es compartida, prácticamente, por ningún otro autor, a pesar de las dos razones en las que se fundamenta su afirmación «...se habría evitado la atonía funcional que afecta a la Diputación Permanente del Senado, al tiempo que se habría obte-

---

(14) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 155.

nido una más fiel representación de las Cortes Generales como institución compleja» (15).

ALONSO DE ANTONIO contrapone a estos argumentos el que «...esa atonía funcional no afecta sólo a la Diputación Permanente del Senado, sino que es consecuencia lógica de la atonía funcional del Senado en su totalidad» (16). Es más, precisamente por la índole de alguna de las funciones que se asignan a la Diputación Permanente del Congreso, es preferible la solución adoptada por la CE. En efecto, la Diputación Permanente del Congreso asume competencias que, en el normal funcionamiento de las Cortes, sólo tiene asignadas esta Cámara. Introducir una Diputación Permanente mixta hubiera significado atribuir a los senadores miembros de esta Diputación conjunta, unas competencias que al Pleno de su Cámara le están vedadas; dicha solución, desde mi punto de vista, lejos de aclarar la representación, hubiera contribuido a enturbiar su naturaleza, siendo un órgano disfuncional con respecto a ambas Cámaras.

En cuanto al segundo motivo, es, precisamente, creando dos Diputaciones Permanentes, como se asegura una representación más fiel de las Cortes Generales como institución compleja, por cuanto cada Cámara tiene su propio órgano que la suple y vela por los poderes de la misma en las situaciones previstas en la CE.

Además, al prever la CE la posibilidad de que se disuelva una sola Cámara, tal solución es imposible, pues la Diputación Permanente mixta sólo puede representar a las dos Cámaras disueltas, lo cual obligaría a constituir una Diputación de la Cámara que ha finalizado su Legislatura, para que asuma alguna de sus atribuciones, con lo que, en vez de simplificar el problema aún se ha complicado más, puesto que podrían llegar a constituirse tres Diputaciones Permanentes diferentes, o, por el contrario, se acepta que la Cámara disuelta no puede constituir su Diputación, con lo que se plantearía el problema de quién asumiría, entre tanto, las atribuciones de la Cámara extinta; y solamente se me ocurren dos soluciones:

- a) que nadie las pueda ejercer;

---

(15) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 155.

(16) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 160.

b) que se acumulen a la Cámara superviviente.

Ambas me parecen descabelladas; basta imaginar lo que podría suceder si la Cámara disuelta fuera el Congreso y las consecuencias que se derivarían de la aplicación de cualquiera de las dos posibles «soluciones».

Otro problema es que, debido a la propia atonía funcional del Senado, la Diputación Permanente de dicha Cámara queda «...reducida a un instrumento para convocar sesiones extraordinarias...» (17) y se postule unas mayores atribuciones para la Cámara Alta, o simplemente, se pretende su supresión; problemas éstos que no es éste el lugar de plantear.

En cuanto al número de los miembros que componen la Diputación Permanente, el artículo 78,1 citado, establece que estará compuesto por 21 miembros como mínimo, correspondiendo a la Mesa del Congreso, habiendo oído a la Junta de Portavoces, determinar el número concreto de miembros que la compondrá (artículo 56,1 y 40 R.C.); en este momento, está compuesta por 36 miembros, mientras que en el Senado, es el Pleno de la Cámara quien determina el número de senadores que integrarán la Diputación Permanente (artículo 45 R.S.), habiendo sido fijado en 27.

En cuanto a la expresión «representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica», plantea diversos problemas. El primero es el que señala SANTAOLALLA, al afirmar que es ésta una «...expresión que, aunque inaceptable en su literalidad por contradecir el postulado de representación nacional del artículo 66,1...» (18).

Afirmación evidente, en la que se muestra de acuerdo toda la doctrina, en el sentido de que esta expresión no puede interpretarse literalmente, sino que lo que se quiere afirmar es que la composición de la Diputación Permanente deberá integrar a los diversos grupos parlamentarios en proporción al número de escaños que, en cada Cámara, posean cada uno de ellos, pues, de esta forma, este órgano será representativo de las fuerzas políticas que la componen, y se

---

(17) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 157.

(18) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, págs. 155 y 156.

reproducirá en su seno el equilibrio político del órgano al que suplen.

Un segundo problema lo constituye el que una vez extinguido el mandato parlamentario, los grupos ya no existen, como señalan diversos autores (19) y, por lo tanto, no pueden estar representados debido a su extinción. Problema sobre el que se volverá más adelante; baste señalar aquí que éstos, en la práctica, siguen funcionando como tales, por lo que cabría pensar que existen como reflejo.

### C. Designación

El artículo 56,2 R.C. establece: «Cada grupo parlamentario designará el número de diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes» (20), mientras que el artículo 45,1 R.S. establece que son los grupos quienes proponen a los miembros que les corresponden y es la Cámara quien los nombra, disposición completada por el artículo 46,2 en referencia a los suplentes.

Este mismo artículo del R.S. impide que los senadores que forman parte del Gobierno puedan pertenecer a la Diputación Permanente, mientras que en el R.C. no hay una disposición similar, por lo que, desde mi punto de vista, formalmente nada impide que el grupo parlamentario del Gobierno designe a un Ministro como miembro titular o suplente de la Diputación Permanente, aunque esta circunstancia pondría en peligro la independencia y, en cierta medida, la razón de ser de la Diputación Permanente.

El número de miembros que componen la Diputación Permanente es fijado por cada Cámara, siempre y cuando se respete el mínimo de 21 que establece el artículo 78,1 CE, correspondiendo

---

(19) TORRES DEL MORAL, A.: *Los grupos parlamentarios*. «Revista de Derecho político de la U.N.E.D.», núm. 9, pág. 41, y ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 162.

(20) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 162, al referirse a este procedimiento, afirma que es de «escasa elegancia», recogiendo una expresión de ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *El régimen constitucional español*, 2 vols., Labor, Barcelona, 1980, vol. II, pág. 105.

a la Mesa del Congreso (artículo 40,1 en relación con el artículo 56,2 R.C.), mientras que en el Senado, es el Pleno quien lo determina, así como corresponde a ambos órganos, determinar la cifra de titulares y suplentes que se atribuye a cada grupo parlamentario, en función del número de parlamentarios que posean en su respectiva Cámara.

En cuanto al régimen jurídico de las suplencias, se advierte una diferencia entre su regulación en el Congreso y el Senado, puesto que, mientras que en el Congreso es de libre disposición de los grupos parlamentarios, en el R.S. la sustitución sólo se puede producir cuando concurre alguna de las causas enumeradas en el artículo 46,1 R.S., que son:

- a) cese en el puesto de senador,
- b) ser designado miembro del Gobierno,
- c) cambio del grupo parlamentario.

Además, ha de tenerse en cuenta que: «La vacante o vacantes se cubrirán siguiendo el orden de preferencia fijado por cada Grupo (artículo 46,2 R.S.), lo que comporta que, en esta Cámara, el orden en que se presentan los suplentes por cada grupo parlamentario, es el que se seguirá en caso de sustitución.

En el Congreso, sin embargo, es el grupo parlamentario quien decide libremente la sustitución del vocal titular por cualquiera de los suplentes, incluso pueden sustituir a algún titular durante alguna sesión, sin que, por ello, éste pierda su condición de tal y, por lo tanto, puede volver a ocupar su lugar en otras reuniones posteriores, lo que significa que, en la práctica, se aplica en el artículo 40,2 R.C., donde se contienen las normas generales de funcionamiento de las Comisiones Permanentes.

Estas normas de funcionamiento avalan la tesis, defendida antes, de la supervivencia de hecho de los Grupos Parlamentarios, una vez finalizada la Legislatura, por cuanto, de mantener la postura contraria, habría que convenir que, en la Diputación Permanente del Congreso, en este período, sólo podrían asistir los miembros titulares y no cabrían las suplencias, pues, al ser nombrados los suplentes por los Grupos, una vez extinguidos éstos, no habría

sujeto legitimado que pudiera designar a los suplentes y las vacantes que se pudieran producir, no podrían ser cubiertas por este procedimiento.

Para finalizar este apartado, es preciso hacer constar algo tan obvio como que, en el Senado, la tercera causa de pérdida de la condición de miembro de la Diputación Permanente, desaparece a partir del momento en que la Legislatura ha finalizado.

#### D. Estatuto de los miembros de la Diputación Permanente

Los artículos 22,3 R.C. y 45,3 R.S. establecen que los diputados y senadores que componen la Diputación Permanente, continúan en el pleno disfrute de su condición, hasta la constitución de la nueva Cámara. La diferencia entre ambos Reglamentos afecta a los suplentes, puesto que, mientras en el Congreso se establece una igualdad entre titulares y suplentes, en el Senado los suplentes sólo disfrutarán de sus derechos y prerrogativas, desde el momento en que se produzca la vacante, debido al carácter tasado de las causas de sustitución como ya se ha examinado.

La situación jurídica en que quedan los suplentes del Senado al finalizar la Legislatura es muy especial, pues una interpretación literal de los preceptos que regulan dicha situación, nos llevaría a la conclusión de que, como el resto de los senadores, han perdido su condición de tales, al haber finalizado la Legislatura; sin embargo, en virtud del artículo 46,3 R.S., al acceder a la condición de miembros de la Diputación Permanente, vuelven a disfrutar del estatuto de los senadores.

Esta interpretación choca con el principio electivo de que gozan todos los senadores, bien sean elegidos de forma directa por los electores, o de forma indirecta por las CC.AA. Por ello, considero más acertado calificar la situación jurídica de los suplentes de la Diputación Permanente del Senado, como de suspensión de su estatuto, con una expectativa, en caso de vacante, de volver a disfrutar de su condición de tal, que no han perdido nunca.

La prórroga del estatuto de los miembros de las Diputaciones



Permanentes, en mi opinión, es debida a razones funcionales (21) y no de carácter personal, en la medida que es el requisito para que pueda constituirse este órgano de las Cámaras, que ha de estar integrado por miembros de las mismas; si éstos perdieran su condición de parlamentarios, no podrían integrar un órgano del Parlamento; por ello MOLAS afirma: «...la sobrevivencia de las Diputaciones Permanentes a la disolución de una y otra Cámara debe entenderse como consecuencia de una prórroga del mandato en favor de algunos diputados o senadores hasta la Constitución de las nuevas Cortes Generales con el fin de asegurar la permanencia de la institución (22).

La regulación que se establece en el R.C. y en el R.S. son diferentes en cuanto a los suplentes, ya que, mientras en el Congreso, titulares y suplentes pueden alternarse en el ejercicio de su función, debido a que mantienen su condición de parlamentarios, según las conveniencias personales o de su Grupo; en el Senado, los suplentes sólo pueden desempeñar su tarea, cuando el titular incurre en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 46,1 R.S.; esto determina que el titular, una vez sustituido, ya no puede recuperar su puesto, perdiendo incluso, en el supuesto de que dicha sustitución se produzca en el período entre dos Legislaturas, su condición de senador que es detentada por el suplente que le sustituye, como consecuencia de que es miembro de la Diputación Permanente.

Si se aceptase que los miembros de las Diputaciones Permanentes lo son por razón personal, o como representación de los electores, sería difícil explicar la situación en que quedan los diputados y senadores que componen las Diputaciones Permanentes de las Cámaras extintas, a partir del momento en que se han celebrado las elecciones y han sido proclamados electos los nuevos representantes, hasta la primera reunión de la Cámara recién elegida, puesto que la prórroga de su estatuto, hay que entender que acaba con la elección de los nuevos, a fin de que no coexistan dos representaciones diferentes.

---

(21) De la misma opinión son ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 109.

(22) MOLAS, I.: *La disolución del Parlamento*, en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 93.

### E. Constitución de la Diputación Permanente

El R.S. dispone: «Tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara, procederá a designar la Diputación Permanente...», mientras que, en el R.C. no hay ninguna previsión de cuando han de designarse los miembros que han de integrar la Diputación Permanente. Desde luego, deberán ser nombrados antes de las primeras vacaciones parlamentarias de la Cámara, a fin de que pueda entrar en funcionamiento, si es preciso.

Sin embargo, parece aconsejable, seguir la previsión del Senado, en cuanto a que la designación de los miembros de la Diputación Permanente sea lo más rápida posible o, cuando menos, el acuerdo de la Mesa determinando el número de miembros que van a integrar la Diputación Permanente, para proceder a atribuir a cada Grupo Parlamentario la cifra de puestos que les correspondan, a fin de que puedan nombrar a los titulares y suplentes que han de componerla (23). Incluso se podría aplicar subsidiariamente el artículo 46,3 R.C. que prevé que las Comisiones Permanentes deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, pues, si bien es cierto que la Diputación Permanente no es una Comisión Permanente —como ya se tendrá ocasión de exponer más adelante—, sin embargo, en cuanto a su composición y organización es semejante a las mismas.

La imprevisión del R.C. en esta materia, contrasta con el cuidado que, con referencia a la misma, se ha mantenido en el texto del R.S., y este contraste adquiere tanta más importancia, si se tienen en cuenta las funciones específicas que a la Diputación Permanente del Congreso le atribuye la CE. De tal forma que, si se produjera un supuesto de disolución de la Cámara, sin que se hubiera determinado el número de miembros que han de componer la Diputación y, por lo tanto, sin que los Grupos Parlamentarios hayan podido designar a los miembros titulares y suplentes que les corresponden, se plantearía un gravísimo problema.

---

(23) De la misma opinión es SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 159, al afirmar: «...es de todo punto conveniente tener formado este órgano en previsión de una posible disolución anticipada de la Cámara».

SANTAOLALLA (24) y ALONSO DE ANTONIO (25), en función de esta hipótesis, abogan también por la pronta designación de los miembros de la Diputación Permanente del Congreso, pero sin resolver el problema. Así SANTAOLALLA afirma que «...quedaría sin proveer este órgano de producirse tal supuesto» (26).

Desde mi punto de vista, esta afirmación es imposible, por cuanto el mandato constitucional es claro en la existencia de una Diputación Permanente en cada Cámara, y si se tienen en cuenta las importantes competencias que se atribuyen a la Diputación del Congreso —de forma especial cuando ha finalizado la Legislatura—, se produciría un vacío de poder parlamentario que, a mi entender, rechaza el texto constitucional.

Por ello, para evitar esta anómala situación —de imposible cabría calificarla— habrá que convenir que la Diputación Permanente se constituirá según el acuerdo de la Mesa del Congreso, en el que fijará el número de sus miembros y la distribución entre los Grupos Parlamentarios, adoptado en el plazo previsto en el artículo 46,3 R.C., pues, si bien es cierto que, como se verá más adelante, la Diputación Permanente no es una Comisión el R.C. no prevé, como sí lo hace el R.S., el carácter supletorio de todas sus normas a la regulación de la Diputación Permanente; sin embargo, no hay ningún precepto en el R.C. que impida la aplicación a la Diputación Permanente de aquellas normas que, sin constituir derecho supletorio invocado por el propio R.C., sean útiles y permitan resolver los problemas suscitados, máxime si se considera la trascendencia que de ello se deriva.

De no admitirse esta solución, podrían producirse dos supuestos:

a) La disolución de ambas Cámaras conjuntamente, sin que el Congreso haya constituido su Diputación Permanente, posible a tenor de lo previsto en los artículos 99,5 y 115 CE., en el supuesto de que las Cortes hayan agotado la Legislatura e interpretando el término «disolución» como propone MOLAS (27), en el sentido de fin anticipado de la Legislatura.

(24) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 156, nota a pie de página núm. 52.

(25) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 163.

(26) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, véase la nota núm. 17.

(27) MOLAS, I.: *La disolución del Parlamento: op. cit.*, pág. 94, donde afir-

b) La disolución únicamente del Congreso sin que haya constituido su Diputación Permanente, posible según el artículo 115 CE, en las mismas condiciones expuestas anteriormente.

Las soluciones posibles a dichas situaciones consistirían en que se atribuye al Senado, en el primer supuesto o, a la Diputación Permanente, en el segundo, las atribuciones que le corresponderían a la Diputación del Congreso, lo cual, desde mi punto de vista, es totalmente inconstitucional; o bien, convenir que el Congreso no puede ser disuelto, mientras no haya constituido su Diputación Permanente, lo cual podría inducir a éste, para evitar su disolución, a no constituirlo.

Aún cabría una última oportunidad, entender prorrogado el mandato del Congreso, hasta que pueda constituir su Diputación Permanente. Pero todas estas soluciones me parecen de difícil encaje constitucional.

Por todo ello, me parece preferible aplicar, como ya he explicado, con carácter supletorio lo establecido en el artículo 46,3 R.C. que, por otro lado, según pone de manifiesto ALONSO DE ANTONIO (28), es lo que usualmente se hace (29).

De no aceptarse tampoco esta solución, habrá que convenir que, necesariamente, antes de que se produzca la disolución del Congreso, la Mesa de éste deberá haber adoptado el acuerdo mediante el que se fija el número de miembros que han de componer la Diputación Permanente y fijado la cifra de miembros que le corresponde a cada Grupo Parlamentario, proporcional a su importancia numérica, requisito imprescindible para que la Diputación pueda constituirse.

---

ma: «La Constitución española reserva, pues, el término disolución para el caso de la disolución anticipada.»

(28) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 158.

(29) En la tercera Legislatura, la Diputación Permanente del Congreso quedó constituida el 28-7-1986, en sesión en la que se eligieron los dos Vicepresidentes y Secretarios. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados». Pleno y Diputación Permanente, 1986, III Legislatura, núm. 5, pág. 122.

## F. Funcionamiento

### a) *Normas reguladoras*

La Diputación Permanente está regulada por el artículo 78 CE, donde se constituye el órgano, y en los artículos 73,2 y 116,5 CE, en los que se le atribuyen algunas de sus competencias. Corresponde al Reglamento de cada Cámara, el desarrollo de dichos preceptos, así como la regulación de la organización y funcionamiento de dicho órgano.

El R.C. la contempla en el Título III, Capítulo V «De la Diputación Permanente», y establece que son aplicables como normas supletorias (artículo 58) lo establecido para el Pleno, aunque, según apunta ALONSO DE ANTONIO (30), existe la práctica parlamentaria de aplicar las normas de las Comisiones.

El R.S. por su parte, en su artículo 47,2, remite al conjunto del Reglamento como derecho supletorio y contempla, a diferencia del R.C., la posibilidad de que, en defecto de normas aplicables, acuerde la propia Diputación Permanente sus propias normas de funcionamiento.

### b) *Convocatoria*

En esta materia, la regulación del R.C. y del R.S. difieren. Por ello, empezaré estudiando, en primer lugar, la Diputación Permanente del Congreso y, posteriormente, la del Senado.

Ante todo, habrá que diferenciar aquellos supuestos en los que es preceptivo que la Diputación Permanente se reúna, de aquellos otros en que lo hace por propia iniciativa.

En el período de vacaciones parlamentarias no se prevé, ni en la CE ni en el R.C., ninguna ocasión en la que este órgano deba reunirse, por cuanto, en los supuestos de los artículos 86 y 116 CE, quien debe reunirse es la Cámara en sesión extraordinaria; por lo tanto, en estos períodos, la Diputación Permanente se reunirá por otros motivos y, a tenor de lo que establece el artículo 56,4 R.C., le

(30) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 169.

corresponde convocarla a su Presidente, a instancia propia, a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la misma.

En el período que transcurre entre dos Legislaturas, se prevén tres supuestos en que la Diputación Permanente debe reunirse, que corresponde a las situaciones previstas en los artículos 86 y 116 CE, y en el artículo 59 R.C., en la medida que establece la obligatoriedad de que la Diputación Permanente informe al Pleno de la Cámara, una vez constituida, de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas. Ello exige, cuando menos, una reunión de la Diputación Permanente antes de que se constituya la nueva Cámara, a fin de preparar la dación de cuentas.

Además de estas ocasiones en las que la Diputación Permanente debe reunirse obligatoriamente, podrá reunirse cuando la convoque su Presidente a iniciativa propia, o a petición de dos Grupos Parlamentarios, o de una quinta parte de los miembros de aquélla, según establece el artículo 56,4 R.C. ya citado.

El problema que se plantea, es el de si en este período subsiste la iniciativa de los Grupos Parlamentarios, pues como se verá, para un sector de la doctrina, éstos ya no existen, ya que desaparecen al finalizar la Legislatura, de forma que sólo cabría, de aceptarse esta tesis, la iniciativa del Presidente, o la de la quinta parte de los miembros que componen la Diputación Permanente.

Sin perjuicio de lo que se dirá, entiendo que ésta no es la solución mejor, pues los Grupos Parlamentarios, desde mi punto de vista, sobreviven en el seno de la Diputación Permanente y, por lo tanto, pueden pedir la convocatoria de la misma. Por otro lado, no se puede olvidar que, de hecho, en las actividades de las Diputaciones Permanentes, actúan como tales Grupos.

La regulación de este tema por el R.S. es más amplia y detallada. Para empezar, el artículo 47,1 establece: «La Diputación Permanente se constituirá después de elegida...», lo que significa que, por prescripción reglamentaria, deberá constituirse en un plazo muy breve desde la constitución de la Cámara, plazo que, si se le aplica el artículo 53,1, será el de los diez días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros. Esta primera reunión

tiene, como objeto único, la elección de los dos Vicepresidentes y Secretarios.

El artículo 48,1,a) establece, también, que la Diputación Permanente se reunirá el día antes de celebrarse Junta Preparatoria.

Salvo en estos dos supuestos, no hay precepto jurídico que obligue a la reunión de la Diputación Permanente; por lo tanto, ésta se reunirá cuando (artículo 48,1):

- 1) el Presidente lo considere oportuno,
- 2) lo solicite el Gobierno,
- 3) lo solicite una cuarta parte, al menos, de sus miembros.

De estas disposiciones reglamentarias, hay que señalar dos diferencias con respecto a lo que establece el R.C.:

α) No se reconoce en el Senado la iniciativa de convocatoria de la Diputación Permanente a los Grupos Parlamentarios, con lo cual se obvia el problema de su existencia o no, al finalizar su Legislatura.

β) El Gobierno puede exigir la reunión de la Diputación Permanente del Senado. Dejando de lado, por ahora, la oportunidad de conceder al Gobierno la facultad de que se convoque la Diputación del Senado (31), contrasta este hecho con el no reconocimiento de idéntica facultad en el R.C., máxime si tenemos en cuenta que es con el Congreso de los Diputados, con la Cámara con la que más relaciones institucionales le une, en función de las atribuciones que le confiere la CE y que se examinarán más adelante.

Es cierto que el Gobierno cuenta en el Congreso con la mayoría parlamentaria que, en principio, ha de ser suficiente —más de una quinta parte de los miembros de la Diputación Permanente (artículo 56,4 R.C)— para, a través de sus Grupos Parlamentarios convocar a la Diputación y eso obvia, en principio, el problema. En cualquier caso, esta disparidad en la regulación jurídica contenida en ambos Reglamentos, constituye una manifestación de la autonomía, en esta materia, de ambas Cámaras.

---

(31) Es preciso señalar que no se hace distinción entre vacaciones o fin de la Legislatura, y, por tanto, es ejercitable en ambos supuestos.

c) *Asistencia de los miembros del Gobierno*

Coherentemente con el sistema parlamentario, los ministros pueden asistir a las sesiones de las Diputaciones Permanentes, tanto a la del Congreso, como a la del Senado. En el artículo 48 R.S. se contempla la posibilidad de que puedan concurrir con voz, pero sin voto, mientras que en el R.C. no prevé explícitamente la comparecencia de los ministros en las reuniones de la Diputación Permanente, pero, al aplicarse el artículo 58 R.C., es posible la presencia de los ministros en las reuniones de la Diputación, aunque al no ser miembros de la misma, tendrán voz, pero no voto.

La falta de previsión explícita de esta posibilidad en el R.C., no debe minimizar la importancia de estas comparecencias, en cuanto que constituyen uno de los instrumentos más importantes de colaboración entre ambos poderes.

Por otro lado, hay que tener presente que, en los casos previstos en los artículos 86 y 116 CE, cuando la Diputación Permanente del Congreso debe asumir las atribuciones que le corresponden al Pleno de la Cámara, es imposible imaginar cómo, dicho órgano, podría deliberar y adoptar acuerdos, sin el informe del Ministro o Ministros correspondientes.

d) *Adopción de acuerdos*

No hay, en los Reglamentos de ambas Cámaras, ninguna disposición concreta con respecto a las reuniones de las Diputaciones Permanentes, por lo que hay que afirmar que, en el Congreso, los acuerdos deberán ser adoptados con los requisitos y formalidades previstos para el Pleno. Teniendo presente que, cuando la Diputación Permanente, por haber finalizado la Legislatura, asume funciones que durante la misma tiene encomendadas el Pleno, aun en los períodos de vacaciones, los acuerdos en las atribuciones que se le confieren, deberán adoptarse con idénticas mayorías.

En el Senado, los acuerdos deberán adoptarse según establecen las normas que regulan las Comisiones y el Pleno, e incluso, de acuerdo con las normas de funcionamiento que haya podido esta-



blecer la propia Diputación Permanente, según establece el artículo 47,2 R.S.

En el Congreso, puede plantearse un problema, con referencia a la tramitación como proyecto de Ley, por el procedimiento de urgencia, de un Decreto-ley que el Gobierno dicte en el período entre Legislaturas, a tenor de lo previsto en el artículo 151,5 R.C.

Sin perjuicio de volver sobre esta cuestión más adelante, es preciso señalar aquí, que el mencionado artículo 151,5 R.C. no prevé explícitamente el procedimiento de tramitación, cuando a quien le corresponde realizarlo es a la Diputación Permanente, por lo cual y en consonancia con lo hasta aquí expuesto, habrá que convenir que le será de aplicación lo dispuesto para el Pleno como derecho supletorio. Por ello será de aplicación el número 4 del artículo 151, que establece: «Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de Ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara.»

Ahora bien, si los Grupos Parlamentarios se han extinguido, este precepto no es aplicable, pues, al no existir éstos, no habría titular legitimado para poder desempeñar esta función y, en consecuencia, no sería posible su conversión en proyecto de Ley, o bien, la Diputación Permanente del Congreso debería establecer una norma interna de funcionamiento —a lo que no está autorizada, a diferencia de lo que ocurre en el Senado—, para hacer posible la conversión del Decreto-ley en proyecto de Ley.

#### e) *Duración*

Como ya se ha visto, la Diputación Permanente funciona cuando las Cámaras no están reunidas, bien: 1) por hallarse en período de vacaciones, o 2) por haber concluido la Legislatura.

1. En el supuesto de vacaciones, la acción de la Diputación Permanente puede ejercerse desde el momento en que ha acabado el período de sesiones, hasta que se reanude el siguiente; ahora bien, en la práctica, ha sido, en contadas ocasiones, cuando la Diputación Permanente de ambas Cámaras se ha reunido en estas circunstancias.

2. En cuanto al fin de la Legislatura —cualquiera que sea la causa que la origine—, la Diputación Permanente puede actuar desde el momento en que se ha extinguido el mandato parlamentario, hasta el día en que se reúnan las Cámaras para su constitución provisional; y ello es así, porque la razón de ser de la Diputación Permanente ha desaparecido, y no como señala ALONSO DE ANTONIO (32), para evitar la coexistencia de dos representaciones populares diferentes, por cuanto, desde mi punto de vista, la Diputación Permanente no posee ningún tipo de representación popular.

Si, como he mantenido, la Diputación Permanente realiza una tarea de suplencia de la Cámara, esta labor sólo puede desarrollarse mientras ésta no puede desempeñarla; ahora bien, tan pronto como la Cámara se halle en condiciones de poder asumir sus funciones, ha perdido sentido que la ejerza el órgano que debe suplirla, máxime si ha habido elecciones. Por ello, en mi opinión, a partir del momento que la Cámara se ha constituido, puede asumir sus funciones y la función de suplencia de la Diputación Permanente ha concluido, por lo que ésta ha quedado disuelta; lo único que permanece de la misma es la dación de cuentas a la Cámara.

Esta función de suplencia se pone de manifiesto en los períodos de vacaciones, en los que, prácticamente, la única atribución de la Diputación Permanente es la de convocar a la Cámara a sesión extraordinaria cuando lo crea oportuno, puesto que las atribuciones con respecto al Decreto-ley y a los estados excepcionales recaen en el Pleno, que, según el mandato constitucional, queda convocado a sesión extraordinaria; si esto es así en los períodos de vacaciones en los que la Diputación Permanente suple a la Cámara a la que pertenecen los parlamentarios que la integran, tanto más debe de serlo cuando se trata de una nueva Cámara; por ello, desde mi punto de vista, la Diputación Permanente deja de existir desde el momento en que se ha constituido la nueva Cámara, aunque sea de forma provisional, puesto que ésta ya está en condiciones de asumir sus atribuciones y ya no hay, en consecuencia, Cámara a la que suplir.

---

(32) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 169 y 170.

## G. Dación de cuentas

Este acto de la Diputación Permanente consiste en la información que, este órgano realiza ante el pleno de la Cámara, acerca de las actividades que ha desarrollado durante el período en que ha estado actuando.

El artículo 78,4 CE establece: «Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.» El texto de este artículo no permite concluir si en los dos supuestos en los que actúa la Diputación Permanente, puede producirse este acto parlamentario, o sólo debe realizarse después de la reunión de la nueva Cámara.

El R.C. establece en su artículo 59 la obligación de realizarla «una vez constituido éste», mientras que el R.S. no alude expresamente a la dación de cuentas; sin embargo, cuando en el artículo 48,1.a) dispone la obligatoriedad de que la Diputación Permanente de esta Cámara se reúna «el día antes de celebrarse Junta Preparatoria», parece claro que, la mencionada reunión, tiene como fin preparar la dación de cuentas.

La dación de cuentas es un acto que según los preceptos examinados, le corresponde efectuarlo a la Diputación Permanente; por lo tanto, en una reunión de la misma, debería ser acordado el contenido que ha de tener el mencionado acto; sin embargo, existe la práctica parlamentaria, tanto en el Congreso, como en el Senado, de delegar en la Mesa de la Diputación Permanente la redacción del texto de la dación de cuentas.

De los referidos preceptos, se desprende que la dación de cuentas es preceptiva en el período entre Legislaturas y, desde mi punto de vista, que coincide con ALONSO DE ANTONIO (33), optativa en los supuestos de vacaciones, desde el momento que el texto constitucional no lo prohíbe expresamente y los preceptos reglamentarios no lo contemplan.

Ahora bien, en el supuesto de vacaciones en el que la dación de cuentas es un acto voluntario de la Diputación Permanente, el

---

(33) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 170.

que ésta se realice o no, dependerá de la actividad que haya efectuado que, normalmente en la práctica, es muy poca, puesto que —como ya se ha visto— sus atribuciones en este período son escasas y, como ha señalado J. DE ESTEBAN, tiene «...una función fundamental cognitiva y registral, en el sentido de tomar nota de los sucesos y someterlos, en su caso, al Pleno, previamente convocado al efecto» (34).

Ahora bien, puede plantearse la posibilidad de que la Diputación Permanente no crea conveniente informar a la Cámara y, sin embargo, ésta desea que lo realice. Desde mi punto de vista, sería posible el que la Cámara exigiese a su Diputación el que le diese cuenta de lo actuado, pues no hay que olvidar que la Diputación es un órgano de suplencia de la Cámara y, por lo tanto, debe informar a la misma de las actuaciones realizadas. Claro que el supuesto es difícil que se produzca en la práctica, dada la composición de la Diputación Permanente.

Una segunda cuestión, la constituye la forma en que ha de producirse este acto, pues, como nada se dice en la CE ni en los Reglamentos de las Cámaras, puede ser oral o escrita. En el caso de la dación de cuentas preceptiva, SANTAOLALLA y ALONSO DE ANTONIO (35) se inclinan por la forma escrita, argumentando que pudiera ser que alguno de los miembros de la Diputación Permanente no hubiera obtenido escaño en la nueva Cámara.

Este argumento me parece débil, puesto que, ni es precisa la presencia de todos los miembros de la Diputación en el acto de la dación de cuentas, ni siquiera es necesaria la condición de miembro de la Cámara para poder actuar ante ella.

A mi entender, la dación de cuentas preceptiva debe ser escrita, porque es un acto de un órgano ya disuelto; y además, la forma escrita, constituye una garantía del contenido del acto.

En el caso de la dación de cuentas voluntaria, la forma podrá ser escrita u oral, por cuanto no concurren las circunstancias reseñadas en el caso anterior; incluso la información oral podría ser

---

(34) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 107.

(35) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 158, y ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 170.

más útil en caso de desacuerdo en el seno de la Diputación Permanente, como medio de trasladar los términos de la controversia al Pleno de la Cámara.

Acerca de las consecuencias jurídicas de la dación de cuentas en el sentido de si entraña responsabilidad, MANZELLA ha escrito: «...la Diputación Permanente asume incluso una especie de responsabilidad política ante la nueva Cámara...» (36), mientras que JIMÉNEZ CAMPO mantiene la tesis contraria, al afirmar: «...la dación de cuentas... no podrá tener, frente a lo que en algún caso se ha dicho, contenido de responsabilidad política...» (37), en virtud de que las atribuciones de la Diputación Permanente le son conferidas por la Constitución; esta postura es, en mi opinión, la más correcta, pues no hay que perder de vista que, en el caso de nueva Legislatura, esa responsabilidad, además, no puede ser exigida a un órgano que en sus componentes ya no existe y, en el caso de las vacaciones parlamentarias, son los mismos Grupos Parlamentarios quienes determinan la composición de la misma y quienes, desde el Pleno, podrían ejercitarla; en todo caso, incurrirían en responsabilidad dentro del Grupo, aquellos componentes de la Diputación que no actuasen de acuerdo con las directrices emanadas del mismo.

#### H. Naturaleza jurídica

Podríamos decir que, a primera vista, la Diputación Permanente de cada una de las Cámaras constituye una Comisión de las mismas. Así, ALVAREZ CONDE (38) la considera una Comisión especial de cada una de ellas, pues las normas de composición (artículos 50,1 R.C. y 45 R.S.) que desarrollan el artículo 78 CE, son similares a las que determinan la composición de las Comisiones (artículos 40 R.C. y 51 R.S.); de igual modo sucede con los preceptos que regulan la elección de las Mesas de las mismas (artículos 43 R.C. y 53,2 R.S.).

La excepción con respecto a estas normas generales, consiste

---

(36) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 490, nota a pie de página número 10.

(37) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-Ley*. «Revista de Derecho Político de la U.N.E.D.», núm. 15, pág. 51.

(38) ALVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*. Tecnos, Madrid, 2.ª ed., 1985, pág. 329.

en que las Diputaciones Permanentes están presididas por el Presidente de su respectiva Cámara (artículo 78,2 CE). Aunque no hay que dar especial relevancia a esta excepción, dado que alguna de las Comisiones de ambas Cámaras tienen como Presidente al de la misma, por ejemplo, la Comisión de Reglamento en el Congreso (artículo 47 R.C.) y la Comisión de Gobierno interior en el Senado (artículo 55 R.S.).

Sin embargo, J. DE ESTEBAN (39) advierte que, aun cuando las semejanzas en el orden formal son notorias a las Comisiones Permanentes, hay elementos que dotan a las Diputaciones Permanentes de una especificidad propia. Estos elementos son: en primer lugar, «...su carácter de permanencia es total...» y, en segundo lugar, «...asume los poderes correspondientes a la Cámara cuando ésta no está reunida o ha expirado su mandato».

A todo ello cabe añadir que el R.C. atribuye como normas supletorias a las que regulan la Diputación Permanente, las del Pleno, lo que, desde mi punto de vista, es significativo de la voluntad del legislador de diferenciarlo de las Comisiones, además de que están reguladas en Capítulos diferentes: en el Capítulo III las Comisiones y en el Capítulo V la Diputación Permanente; por todo ello, difícilmente podrá mantenerse que la naturaleza jurídica de la Diputación Permanente es la de una Comisión.

Si examinamos su naturaleza, desde la perspectiva de su funcionamiento y atribuciones, es mucho más clara la diferencia entre la Diputación Permanente y las Comisiones.

Por un lado, la Diputación Permanente actúa únicamente cuando las Cámaras están de vacaciones, o han concluido su mandato, justo al revés que las Comisiones; por ello, es difícil comprender afirmaciones como la de ALONSO DE ANTONIO «...funcionan *incluso* cuando las Cámaras se encuentran en período de vacaciones o han sido disueltas o ha expirado su mandato» (40).

En cuanto a las funciones, tanto las comunes (velar por los poderes de las Cámaras y convocar a sesión extraordinaria al Pleno),

(39) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, págs. 105 y 106.

(40) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, págs. 157 y 158. El subrayado es mío (I.A.).

como las específicas de la Diputación Permanente del Congreso, nada tienen que ver con las funciones propias de las Comisiones; por lo cual, parece más correcto caracterizar a la Diputación Permanente, como órgano parlamentario de naturaleza especial (41), o especialista (42).

SOLÉ TURA y APARICIO la han definido como «...órgano simple sin divisiones orgánicas internas presidido por el Presidente de la respectiva Cámara» (43).

Por su parte, para JIMÉNEZ CAMPO constituye un «colegio restringido» (44), «...órgano en sí mismo en una situación que... puede calificarse de suplencia» (45), definiciones que me parecen mucho más acertadas, de acuerdo con lo aquí expuesto.

La Diputación Permanente es un órgano en sí mismo, en la medida que ha sido creada por la CE, que además determina, en su artículo 78, el número mínimo de sus integrantes, los criterios de designación de los mismos, las normas relativas a su organización y le atribuye las competencias que deben asumir en cada una de las circunstancias en que está prevista su actuación.

Desde este punto de vista, no es un órgano que ejerce sus competencias por delegación o transferencia de la Cámara, durante los períodos en que ésta no celebra sesiones o ha finalizado la Legislatura, y a la que tiene que rendir cuenta de sus actuaciones, o de quien recibe un mandato. Por el contrario, sus facultades le vienen atribuidas por la Constitución, para atender las funciones que el propio texto constitucional le encomienda (46) y, por ello, cabe caracterizarla como órgano en sí mismo.

Precisamente porque sus atribuciones le vienen conferidas por la CE para que sean ejercidas en los supuestos previstos en la misma, es por lo que cabe calificar su situación de suplencia. Es decir, la Diputación Permanente ejerce su actividad cuando ningún otro

---

(41) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 157.

(42) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 154.

(43) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 176.

(44) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 53, y MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 484.

(45) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 51.

(46) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 51.

órgano de la Cámara puede realizar sus funciones, y su finalidad es evitar la paralización del Parlamento, con las consecuencias que se derivarían para todo el sistema constitucional.

En este sentido, no puede hablarse de órgano de permanencia total (47), pues su funcionamiento es intermitente, aunque es cierto que los miembros que la componen han sido nombrados con anterioridad al ejercicio de su actividad, y ello implica en el caso del Senado, por imperativo del artículo 45 de su Reglamento, su constitución durante la Legislatura, únicamente para elegir a los Vicepresidentes y Secretarios (artículo 45,1 R.S.).

Por otro lado, sus atribuciones, como se verá más adelante, no son las mismas que las que poseen las Cámaras a las que sustituyen, por lo tanto, tampoco puede hablarse de órgano restringido de las mismas en «*prorogatio*», puesto que se trata de un órgano que *sólo* asume algunas de las funciones de las Cámaras, cuando se producen las circunstancias previstas en la CE.

Se trata, en definitiva, de un órgano de cada una de las Cámaras, que reproduce en su seno, a escala reducida y de forma proporcional, al conjunto de las fuerzas políticas presentes en las mismas, creado por la CE para que ejerza las competencias que el propio texto constitucional le atribuye, durante los períodos de inactividad parlamentaria.

## I. Función

### 1. *La finalidad institucional de continuidad*

Esta función es, desde mi punto de vista, la principal, y consiste en suplir a las Cámaras en los supuestos y con las atribuciones que la CE les confieren. En este sentido, MANZELLA afirma: «...la Diputación Permanente tiene la función de asegurar la continuidad de las funciones parlamentarias en los períodos de disolución y entre dos períodos de sesiones» (48), para continuar más abajo: «...la garantía de la continuidad se considera en la Constitución

---

(47) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 157.

(48) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 483.



como una cualificación esencial de las Cortes en atención al equilibrio general de los poderes del Estado y de su misma legitimación democrática» (49).

JIMÉNEZ CAMPO, por su parte, afirma: «...las Diputaciones no están tanto al servicio de la continuidad funcional de las Cortes cuanto al de la continuidad misma del Estado como ordenamiento jurídico» (50).

Dicho de otra forma, el sistema político español que se define en el artículo 1,3 CE como Monarquía parlamentaria, lleva implícito un sistema de colaboración entre el Parlamento y el Gobierno, pero, para que ello sea posible, es necesario que ambos funcionen, por lo que se hace preciso prever una solución para los períodos de inactividad parlamentaria, y la que ha adoptado el ordenamiento constitucional español es la de la constitución de una Diputación Permanente en cada Cámara, a la que se le atribuyen unas competencias que se examinarán a continuación.

Estos órganos aseguran la continuidad del Parlamento en los períodos antes mencionados, como ha señalado MONREAL (51), y constituyen la función de garantía de la continuidad apuntada por MANZELLA (52), que lo es en dos aspectos diferentes:

1.º Garantía de continuidad funcional, dado que las Cortes no quedan totalmente paralizadas y, por lo tanto, no se produce un período en el que el Gobierno no puede actuar porque no tiene la colaboración parlamentaria; dado que, si el Ejecutivo ejercitase sus atribuciones, en estas circunstancias, sin el soporte parlamentario, su situación sería totalmente diferente a la que se produce cuando el Parlamento está reunido, de tal forma que su actividad se desarrollaría sin las garantías exigibles en un sistema parlamentario, como ha señalado MONREAL: «...el ejecutivo dispondría de una capacidad de acción política y jurídica cuyo uso podría lesionar los

---

(49) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 485.

(50) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 52.

(51) MONREAL FERRER, A.: *Notas sobre las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado en la Constitución española de 1978*, en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil: op. cit.*, pág. 163.

(52) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 494.

derechos del legislativo, resultando afectado en este caso el equilibrio del sistema parlamentario...» (53).

2.º Pero, además, es garantía de legitimidad, que no deriva tanto del hecho de que sea un órgano con una legitimidad de segundo grado (54), como de que la continuidad de la acción del Gobierno se hace en colaboración con estos órganos parlamentarios y, por lo tanto, cumpliendo unos requisitos similares, salvadas las circunstancias, a los que le son exigidos, en los períodos de normal funcionamiento de las Cámaras, por el ordenamiento constitucional.

Por último, hay que tener en cuenta, que la continuidad del Gobierno también sufre alteraciones, pues no es tan intensa cuando está en período de vacaciones y, por supuesto, en los períodos en que se halla en funciones (55). A este respecto, se ha escrito mucho sobre el hecho de que las Diputaciones Permanentes no deben atribuirse más facultades que las que les corresponden. Pero, con igual si no con más énfasis, habría que insistir, en este mismo sentido, con relación al Gobierno que se encuentra en esta situación, en virtud de los mismos motivos, es decir, debido a que su apoyo parlamentario es mucho más débil y sólo para las situaciones urgentes previstas en el ordenamiento constitucional y, además, porque depende de una legitimidad que ha de revalidarse en las próximas elecciones. Como decía FAURE «...si jurídicamente podría actuar con plena libertad, políticamente el Gobierno debe hacerlo con la máxima reserva. No se deberá aprovechar de la disolución para tomar iniciativas que rebasen el cuadro general de medidas impuestas para la salvaguarda de los intereses del país» (56).

## 2. Competencias

La Diputación Permanente, como ya se ha señalado, es un órgano en funciones de suplencia, pero las atribuciones que se le

(53) MONREAL FERRER, A.: *op. cit.*, pág. 163.

(54) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 51.

(55) Véase sobre el Gobierno «en funciones» SATRÚSTEGUI, M.: *Comentario al artículo 101 CE en Comentarios a las leyes Políticas*. Edersa, Madrid, 1985, t. VIII, pág. 224 y sigs., y SANTAOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*. Tecnos, Madrid, 1988, pág. 61 y sigs.

(56) Citado por LÓPEZ GARRIDO, D.: *La naturaleza dialéctica de la disolución*

confieren no son las mismas que poseen las Cámaras, puesto que, de ser iguales, estaríamos ante una situación de «prorrogatio» del Parlamento, pero con el agravante de que no es la Cámara en su totalidad la que se perpetúa, sino un órgano representativo de su composición, más reducido y, por lo tanto, no posee la misma representatividad que el Pleno; de allí que, en principio, coincido con la afirmación de JIMÉNEZ CAMPO «...habrá que entender la enumeración de competencias en el artículo 78,2 como *numerus clausus*, sin interpretación extensible posible...» (57).

Desde mi punto de vista, la Constitución prevé un conjunto de posibles circunstancias que pueden acaecer y, para hacer frente a esas eventualidades, atribuye a las Diputaciones Permanentes unas potestades concretas.

Dos son los períodos en los que éstas pueden actuar:

a) En los períodos de vacaciones.

b) En los períodos en los que las Cortes —o una de las Cámaras— han acabado la Legislatura, cualquiera que sea la razón.

a) *En los períodos de vacaciones parlamentarias*

a.1.) La CE prevé dos circunstancias:

α) Si el Gobierno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 CE, dicta un Decreto-ley, el Congreso de los Diputados será convocado para que en el plazo de treinta días fijado en el número 2 del mencionado artículo, lo pueda convalidar o derogar, debiendo ser el Presidente de la Cámara el que convoque, sin que el R.C. establezca el plazo en el que ha de realizarse la convocatoria que, por supuesto, ha de ser el más breve posible, a fin de poder cumplir el plazo de treinta días ya señalado.

β) En los supuestos de la declaración de estados excepcionales del artículo 116, y según establece el número 5 de dicho precepto,

---

del Parlamento, en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil: op. cit.*, pág. 149.

(57) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 51.

se procede a la convocatoria automática de las Cámaras, si bien el artículo 165,1 R.C. dispone que será «convocado al efecto»; por lo que, según ALONSO DE ANTONIO (58) le compete su convocatoria al Presidente. Además, como establece este mismo artículo, el Congreso no podrá ser disuelto y, por lo tanto, a la Diputación Permanente no le cabe ninguna otra atribución, tanto con respecto a la declaración, como durante su vigencia; solamente al finalizar la misma, y en el caso de que se reanudaran las vacaciones parlamentarias, podrían volver las Diputaciones Permanentes a asumir sus facultades.

a.2.) Atribuciones. Dentro de este apartado cabe distinguir:

α) Velar por los poderes de la Cámara. Expresión en la que toda la doctrina se muestra de acuerdo en afirmar que tiene un significado impreciso y que, desde luego, no equivale a ejercer dichos poderes; por ello, en estas circunstancias como señala ALONSO DE ANTONIO (59), ha de ser interpretada de forma restrictiva, por cuanto nos hallamos en un período en que la Cámara puede reunirse y asumir sus atribuciones, razón por la cual las Diputaciones Permanentes deberán ceñirse a la realización de aquellos actos que aseguran la administración de los bienes y servicios y el trabajo ordinario, actos que no requieren el funcionamiento del Pleno y demás órganos de la Cámara.

Como ha señalado J. DE ESTEBAN: «Se trata de una competencia amplia y genérica cuyo contenido será delimitado por la práctica» (60). No obstante, desde mi punto de vista, debe incluir: recibir el informe extraordinario del Defensor del Pueblo, previsto en el artículo 200 R.C., y convocar a la Cámara a sesión extraordinaria para su exposición oral y debate; recibir y debatir las comunicaciones del Gobierno (artículo 196 R.C.); celebrar sesiones informativas, a petición propia o del Gobierno (artículo 202 R.C.), siempre que la mayoría de los miembros que la componen estimen que no es preciso convocar al Pleno de la Cámara para la realización de dichos actos (61).

---

(58) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 173.

(59) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, pág. 175.

(60) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 107.

(61) Entiende SANTAOLALLA que «...es posible la aplicación de los instru-

Análogas consideraciones cabría hacer con respecto a la Diputación Permanente del Senado, aunque con dos salvedades:

i) El artículo 48,2 R.S. prevé expresamente la comparecencia de los Ministros en las sesiones de la Diputación Permanente con voz, pero sin voto.

ii) El R.S. no prevé, concretamente, el informe extraordinario que debe enviar el Defensor del Pueblo (artículo 32,2 de la Ley Orgánica 3/81), por lo que su tramitación se regirá por las normas que establece el artículo 183 R.S. Cualquiera que sea el procedimiento de su tramitación, y por las mismas razones que en el Congreso, entiendo que la Diputación Permanente debería convocar el Pleno en sesión extraordinaria, para escuchar el informe y adoptar los acuerdos que estime oportunos.

β) Convocatoria al Pleno de la Cámara en sesión extraordinaria. El artículo 73,2 CE confiere a las Diputaciones Permanentes la facultad de convocar a las Cámaras a sesión extraordinaria, sin que se especifique cuándo procede que la Diputación debe convocar, por lo que, en mi opinión, según los artículos 61,2 R.C. y 70,1 R.S., constituye una facultad discrecional, que se ejercerá a la vista de aquellas circunstancias que, a su juicio, hacen preciso que la Cámara se reúna y debata sobre los mismos y adopte, si lo considera conveniente, los acuerdos oportunos.

Precisamente porque la Cámara puede reunirse en sesión extraordinaria, es por lo que en este período las atribuciones de las Diputaciones Permanentes hay que entender que son más limitadas y, por ello, hay que interpretar con criterio restrictivo el contenido de las mismas. En estos períodos podría decirse que la actividad de las Diputaciones Permanentes, como ha escrito J. DE ESTEBAN, cumple «...una función cognitiva y registral, en el sentido de tomar nota de los sucesos y someterlos, en su caso, al Pleno, previamente convocado al efecto; función registral y cognitiva que no empece para que la Diputación pueda actuar, si es preciso hacerlo con rapidez, en defensa de los derechos de la Cámara y sus miembros» (62).

---

mentos de información o inspección como preguntas e interpelaciones hechas al Gobierno». *Op. cit.*, pág. 157.

(62) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 107.

Merced a esta facultad de convocar sesión extraordinaria, adquiere un mayor contorno la facultad de velar por los poderes de las Cámaras, en los lapsos de tiempo que transcurren entre dos períodos ordinarios de sesiones y, a ello contribuye la previsión constitucional de convocatoria en sesión extraordinaria del Congreso, en los supuestos del artículo 86, y de ambas Cámaras en el artículo 116 CE, pues todos aquellos asuntos que son competencia del Pleno, pueden ser abordados por éste, si la urgencia o las circunstancias políticas lo exigen, correspondiendo a las Diputaciones «...la solución de los asuntos corrientes e inaplazables...» (63), de tal forma que, el poder de convocar al Pleno a sesión extraordinaria sirve para «...garantizar que el ejecutivo no abusa de la ausencia del Parlamento que lo controla para realizar actuaciones contrarias a las previsiones constitucionales» (64).

Es precisamente en este sentido, en el que cabe entender la afirmación de MANZELLA: «La garantía 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» (65).

La adopción del acuerdo deberá realizarse mediante mayoría simple, al no establecerse en los Reglamentos de ambas Cámaras la necesidad de una mayoría cualificada. En la petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada (artículo 61,2 R.C. y 70,2 R.S.). El R.S., en el mencionado artículo, establece que el Presidente deberá convocar a la Cámara dentro de los diez días siguientes a la recepción de la petición.

La atribución de convocatoria de sesión extraordinaria de las Cámaras por parte de las Diputaciones Permanentes, pone de manifiesto la función de suplencia que las caracteriza, por cuanto, en la medida que la Cámara puede reunirse, es ésta quien asume sus funciones cuando las circunstancias así lo aconsejan; es más, dado que la propia Cámara puede reunirse a petición de la mayoría absoluta de sus miembros, constituye una garantía que le asegura el que, en el supuesto de que se produjeran unas determinadas cir-

---

(63) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 107.

(64) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 107.

(65) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 495.

cunstancias que, a juicio de esa mayoría, exigen o hacen aconsejable la reunión de la Cámara y la Diputación Permanente no la convoca, ella puede autoconvocarse y asumir sus competencias, evitando una extralimitación en el uso de las mismas por la Diputación Permanente.

Claro está que, en realidad, esta previsión es difícil que se produzca, puesto que los miembros de la Cámara actúan encuadrados en el seno de los Grupos Parlamentarios y, al ser éstos quienes designan a los componentes de la Diputación en proporción a su fuerza numérica, lo lógico es que sean esos Grupos quienes, en el seno de la Diputación, decidan la necesidad de convocar a sesión extraordinaria a la Cámara. Sólo en un momento de absoluta indisciplina parlamentaria, o de inexistencia de un grupo mayoritario, se puede imaginar la posibilidad de que, en la práctica, se haga preciso el que la mayoría absoluta de sus miembros se vea en la necesidad de convocar a sesión extraordinaria de la Cámara. Por ello, esta cautela me parece reveladora de la función de suplencia de la Cámara, no tanto por sus efectos prácticos, sino por la garantía que supone para el conjunto de los Grupos que la componen.

A tenor de lo expuesto, creo que se puede precisar más la expresión «velar por los poderes de la Cámara» durante este período. Velar no significa ejercer sino vigilar en un doble sentido: por un lado, impedir que alguien los ejerza durante la ausencia de la Cámara; y por otro, asegurar que ésta los podrá ejercer si es preciso; de allí que se encomiende a la Diputación Permanente la atribución de convocar sesión extraordinaria, cuando a su entender se ha producido alguna de estas circunstancias.

Conviene señalar que, con respecto a esta facultad, las atribuciones de las Diputaciones Permanentes de ambas Cámaras son idénticas, y su uso vendrá condicionado por la actuación del Gobierno o por las circunstancias políticas.

b) *Atribuciones de las Diputaciones Permanentes una vez finalizada la Legislatura*

En este segundo supuesto habrá que diferenciar las atribuciones que posee la Diputación Permanente del Senado de las que posee la del Congreso.

b.1.) *Atribuciones que le corresponden a la Diputación Permanente del Senado.*

La CE no prevé ninguna circunstancia en la que la Diputación Permanente del Senado deba actuar, lo que pone de manifiesto la «atonía» funcional del Senado y, de hecho, la Diputación Permanente de esta Cámara, en circunstancias normales, quedaría reducida a la inactividad, puesto que la CE no confiere al Senado prácticamente ninguna atribución en las relaciones de colaboración con el Gobierno durante este período. Su única función consiste en velar por los poderes de la Cámara, en el caso de que se acepte que es ejercitable por la Diputación Permanente incluso en estas circunstancias. Esta opinión, que mantienen diversos autores (66) y que yo comparto, puesto que el artículo 78,2 CE se lo atribuye cuando no están reunidas, pues, como dice SANTAOLALLA, en ambos casos «...concorre el requisito de no encontrarse reunidas».

En estas circunstancias, esta atribución deberá ser interpretada con un criterio más amplio que en los períodos de vacaciones, puesto que sus límites ya no vienen determinados por la posibilidad de que las Cámaras puedan reunirse y asumir sus competencias, de tal forma que su contenido abarca lo ya examinado con anterioridad, y además:

i) La posibilidad no sólo de que el Gobierno comparezca ante la Diputación Permanente, sino poder solicitar información de éste sobre hechos que sean relevantes e, incluso, de formular preguntas, con el fin de que quede constancia de las mismas en la futura Cámara de estos hechos mediante la dación de cuentas.

ii) En el caso de que se declarara alguno de los estados previstos en el artículo 116 CE, desde mi punto de vista, la Diputación Permanente del Senado debería reunirse y examinar las actuaciones del poder ejecutivo para poder informar a la nueva Cámara cuando ésta se constituya. Pues, si bien es cierto que ni el R.S. ni la Ley Orgánica 4/81 le atribuyen competencias expresas, sin embargo, a tenor del artículo 116,5 CE —donde se prevé la convocatoria automática de ambas Cámaras si no están reunidas— y, especialmente

---

(66) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 174, y SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *op. cit.*, pág. 156.



su párrafo final, que asegura el normal funcionamiento de las Cámaras, determina, en mi opinión, que el Senado, en estas circunstancias, puede vigilar la acción del Ejecutivo y, en consecuencia, podría: formular preguntas e interpelaciones al Gobierno, aprobar mociones, recibir comunicaciones e informes, incluso crear una Comisión de investigación sobre el uso que el Gobierno hace de las facultades extraordinarias, que la declaración de alguno de dichos estados le atribuye; facultades que, desde mi punto de vista, pueden ser asumidas, sin lugar a dudas, por la Diputación Permanente del Senado.

Hay que tener presente además, que, de acuerdo con el artículo 116,5 CE, hay una prohibición expresa de disolución del Congreso de los Diputados, que no alcanza al Senado, de tal forma que, de negarse a la Diputación Permanente de esta Cámara el uso de dichas atribuciones en estas circunstancias, un Gobierno que quisiera eludir el control del Senado, podría disolver —antes de la declaración de alguno de estos estados— la Cámara Alta y evitarlo de esta forma.

iii) Recibir el informe del Defensor del Pueblo. Dicho informe está previsto en el artículo 32,2 de la Ley Orgánica 3/81, que se refiere al informe extraordinario que este órgano puede enviar a las Diputaciones Permanentes, cuando las Cámaras no están reunidas, o cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen. A diferencia del R.C., donde se prevé expresamente esta situación, el R.S. no contiene precepto expreso, por lo que le es de aplicación lo dispuesto en el artículo 183 R.S., que establece que su tramitación y deliberación se hará en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, de tal forma que hay que entender que, en este supuesto, el Presidente deberá someterlo a la Diputación Permanente y se fijarán, de esta manera, las normas mediante las que debe tramitarse.

iv) El artículo 48,1.a) dispone que la Diputación Permanente del Senado deberá reunirse necesariamente «el día antes de celebrarse Junta Preparatoria». Sin lugar a dudas, dicha reunión tiene como finalidad preparar la dación de cuentas que deberá realizarse ante la nueva Cámara (67).

---

(67) La práctica parlamentaria consiste en delegar en la Mesa de la

b.2.) *Atribuciones que le corresponden a la Diputación Permanente del Congreso.*

Es precisamente en este período cuando la Diputación Permanente del Congreso asume el grueso de sus atribuciones. El artículo 78,2 CE le atribuye «...asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116...».

b.2.1.) *Convalidación del Decreto-ley.* El artículo 86 CE permite al Gobierno, cuando se produce el hecho habilitante, dictar el Decreto-ley que, según establece el número 2 de dicho artículo, deberá ser sometido a debate para su convalidación o derogación, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

El artículo 57 R.C. regula en el número 1,a) esta atribución, y en el 151 establece el procedimiento de convalidación o derogación. El problema que suscita esta atribución —y que ha sido objeto de una polémica que cabría considerar prácticamente cerrada— lo constituye el número 5 del citado artículo 151, que dispone: «La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyecto de Ley por el Procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas».

Algunos autores al relacionar el artículo 78,2 CE con el 86,3 entienden que las Diputaciones Permanentes no sólo pueden convalidar, sino que también pueden tramitarlos como proyectos de ley, llegando incluso a su aprobación como leyes (68). Opiniones doctrinales que fueron mantenidas en los años inmediatamente posteriores a la promulgación de la Constitución.

Otro sector de la doctrina considera esta interpretación inaceptable (69); a estos últimos se ha unido con posterioridad JIMÉNEZ

---

Diputación Permanente la elaboración de la dación de cuentas, como ya se ha mencionado anteriormente (véase la pág. 49).

(68) SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*. Cívitas, Madrid, 1979, pág. 111. AJA, E.: *Consideraciones sobre las Comisiones Parlamentarias*, en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil: op. cit.*, pág. 134. PECES BARBA, G.: *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y política*. Fernando Torres Editor, Valencia, 1981, pág. 63.

(69) ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 107, y MONREAL FERRER, A.: *op. cit.*, pág. 156.

CAMPO (70), quien ha desarrollado una línea argumental que, en lo esencial, ha sido seguida desde entonces (71), y que paso a examinar a continuación.

Un primer problema se suscita como consecuencia de la redacción del texto del artículo 78,2 CE. Tal redacción no es excesivamente correcta, pues, en el citado precepto, se asignan a las Diputaciones Permanentes las facultades que les corresponden a las Cámaras, en los supuestos de los artículos 86 y 116, en el caso de que hubiera concluido la Legislatura, por cuanto en el supuesto de vacaciones, como ya se ha examinado, las Cámaras pueden reunirse en sesión extraordinaria, y son ellas quienes asumen las competencias que les corresponden en los citados supuestos. Ahora bien, hay que tener presente que, a excepción del número 3 del artículo 86 CE, las demás facultades previstas en el citado artículo y en el 116, sólo le corresponden al Congreso, por lo que hay que concluir que la utilización del plural al referirse a las Diputaciones Permanentes no está empleado de forma correcta.

A mayor abundamiento, hay que considerar que el Senado solamente podría participar, en estas circunstancias, cuando el Congreso haya decidido convalidar y, además, tramitarlo como proyecto de Ley, y sólo a partir del momento que dicho proyecto ha sido aprobado por la Cámara citada; por lo que no será difícil convenir que la participación del Senado, en las circunstancias previstas en el artículo 86, no se refiere a la convalidación del Decreto-ley, sino que su participación deriva del hecho de que el procedimiento legislativo exige, para la aprobación del mismo, que sea examinado por ambas Cámaras, lo cual, desde mi punto de vista, relativiza aún más el contenido literal del citado precepto constitucional.

Es en este plural, empleado en el texto del artículo 78,2 CE, donde se ha querido encontrar la facultad que la CE otorga a las Diputaciones Permanentes para poder tramitar los Decretos-leyes como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia, puesto que es la única opción de las citadas donde ambas Cámaras pueden participar.

---

(70) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 47 y sigs.

(71) Véase, por todos, ALONSO DE ANTONIO, J.A., *op. cit.*, pág. 180 y sigs.

A todo ello, además, se ha de añadir el texto del artículo 57,1.a) R.C., según el cual corresponde a la Diputación Permanente «asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución», y que culmina con el artículo 151,5 R.C. «La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.»

Una interpretación literal de los citados preceptos conduce a diversos autores (72) a mantener la tesis ya expuesta de que, en estas circunstancias, las Diputaciones Permanentes tendrían reconocida potestad legislativa.

JIMÉNEZ CAMPO (73), por su parte, nos pone en guardia ante este tipo de interpretación y niega tal potestad, basando su argumentación sobre diversas consideraciones, entre las que constituye su argumento fuerte, el que, a su entender, lo que se transfiere a las Diputaciones Permanentes no son todas las atribuciones de las Cortes: en concreto, con respecto al Decreto-ley, la Diputación Permanente del Congreso recibe, únicamente, la de convalidación o derogación del Decreto-ley, pero no la de tramitación como proyecto de Ley, según establece al artículo 86,3 CE, puesto que éste es «...sólo una norma especial —regla de procedimiento y no norma de competencia— en la que se busca, con mayor o menor fortuna, adecuar el ejercicio de una potestad legislativa insuprimible a las peculiares circunstancias del período que subsigue a la adopción de un Decreto-ley» (74). Y ello es así porque la potestad de legislar le viene conferida a las Cortes en el artículo 66 CE y no en el artículo 86,3, y de ahí «la *incomunicación jurídica* entre los artículos 78,2 y 86,3 de la Constitución priva, en consecuencia, de todo fundamento a cualquier pretensión de reconocer potestad legislativa a las Diputaciones Permanentes...» (75).

Además de este argumento, aporta otros como son:

---

(72) Véase la nota 66.

(73) Véase la nota 68.

(74) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 49.

(75) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 50.

i) La dificultad de articular un procedimiento legislativo con garantías suficientes, en el seno de las Diputaciones Permanentes; sin que, por otro lado, pueda aceptarse la objeción de la delegación legislativa plena en las Comisiones, pues «...nuestra norma fundamental sólo concibe la adopción de leyes formales por órgano distinto de la Cámara en pleno cuando la competencia es, en primer lugar, recuperable en «cualquier momento» por el órgano que ordinariamente la ostenta y cuando, en segundo término, ciertas materias —consideradas especialmente trascendentes— quedan excluidas de lo que llama «delegación» la Constitución» (76).

ii) Desde un punto de vista finalista y, dado que la razón de ser de las Diputaciones Permanentes es evitar la parálisis del Estado, actuando cuando la Constitución determina que hay «necesidad», pero en este supuesto «no hay más "necesidad" que la invocada por la norma del Derecho y ninguna parece que exista, en todo caso, para que las Diputaciones prolonguen su eficacia legítimamente a través del ejercicio de potestades legislativas» (77).

iii) Sus funciones están tasadas en virtud de que es órgano en sí que ejerce sus competencias «...como competencias propias y no como potestades delegadas o transferidas por las Cámaras» (78).

iv) Las Diputaciones Permanentes, al tramitar como proyectos de ley los Decreto-leyes, no estarían limitadas por las materias excluidas de regulación por éstos en virtud del artículo 86,1 CE.

v) De aceptar tal competencia legislativa estaríamos ante la creación de «...un nuevo órgano legislativo en el ordenamiento y a distorsionar gravemente, en fin, el sistema constitucional de fuentes del Derecho...» (79).

ALONSO DE ANTONIO recoge esta argumentación, matizándola en algunas ocasiones, para concluir: «En suma, las dificultades materiales y formales, la verdadera significación de la Diputación Permanente y la relativa incomunicación 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,

---

(76) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 53.

(77) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 52.

(78) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 51.

(79) JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. vit.*, pág. 36.

pues, su competencia a la *convalidación o derogación* de los Decretos-leyes en los términos del artículo 86,2 CE» (80).

Asumiendo esta argumentación, cabría añadir que, de aceptarse la tesis de que las Diputaciones Permanentes pueden tramitar y aprobar los proyectos de ley que tienen su origen en Decretos-leyes convalidados, habría que considerar, de forma analógica, que, en caso de disolución del Senado y, en el supuesto de que el Congreso hubiera aprobado un proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, la Diputación Permanente del Senado también tendría competencia para tramitarlo y aprobarlo, vetarlo o introducir enmiendas, sobre todo, en aquellos casos en que el proyecto de Ley tenga su origen en un Decreto-ley convalidado por el Congreso.

Subsiste, sin embargo, el hecho de que el R.C. lo haya regulado en los artículos 57,1.a) y 151,5, como ya se ha señalado y, aunque el R.S. no contiene ninguna disposición al respecto, las anteriores referencias no me parecen desdeñables y, a mi entender, exigen un esfuerzo más, que quizá resulte baldío, pero que en cualquier caso creo que vale la pena intentar.

En este mismo sentido, ALONSO DE ANTONIO admite que las Diputaciones Permanentes puedan tomar el acuerdo, una vez convalidado el Decreto-ley, de que se tramite como proyecto de Ley, para concluir, «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» (81).

ASTARLOA, por su parte, opina que «...aunque puedan existir razones para aceptar que la Diputación Permanente no se vea constreñida a convalidar o derogar, sin capacidad para introducir alteraciones, mucho más poderosas me parecen las que aconsejan restringir su intervención, al acto de control de la convalidación y, como máximo, a la posibilidad de decidir su futura tramitación» (82).

(80) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 183.

(81) ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *op. cit.*, pág. 184. Esta opinión es comparada también por SANTAOLAYA MACHETTI, P.: *op. cit.*, págs. 185 y 186.

(82) ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *Comentarios a las leyes políticas*. Edersa, Madrid, 1985, t. VII, pág. 206.

MONTERO GIBERT, por su parte, es más claro al entender «...que el acuerdo tomado por la Diputación Permanente del Congreso pueda ser utilizado para que la futura Cámara electa inicie la deliberación sobre el Decreto-ley tramitado como proyecto de Ley» (83).

Coincidiendo plenamente con la postura de MONTERO, desde mi punto de vista, no cabe atribuir potestad legislativa a las Diputaciones Permanentes, ni aun en el supuesto de la conversión del Decreto-ley, por todas las razones apuntadas, pero nada se opondría al hecho de que, una vez convalidado, iniciara la tramitación convirtiéndolo en proyecto de Ley, pudiendo llegar, incluso, a elaborar un dictamen; es decir, interpreto que tramitar no equivale a elaborar y aprobar y, por lo tanto, la Diputación Permanente del Congreso podría decidir convertir el Decreto-ley convalidado en un proyecto de Ley, pudiendo llegar —como se acaba de decir—, incluso, a la elaboración de un dictamen que, sin embargo, no tiene más valor ni consecuencias jurídicas, que el de constituir un avance del trabajo que se pone a disposición de la nueva Cámara.

De hecho, es lo que sucede en la práctica, pues, tanto en el debate sobre el Decreto-ley 50/1978, como en el 2/1986 tras su convalidación, el Presidente de la Diputación Permanente preguntó si había alguna solicitud de que fuera tramitado como proyecto de Ley, siendo rechazado en ambas votaciones.

Claro está que dicho acuerdo no vinculará a la Cámara venidera, pero constituye un adelanto sobre el trabajo que ésta pueda realizar, en el caso de que siga considerando necesario modificar el texto del Decreto-ley convalidado por la Diputación Permanente, de tal forma que el dictamen elaborado por ésta podría transformarse en un proyecto de Ley, por lo que cabría entenderse que lo que se reconoce a la Diputación Permanente en el artículo 151,5 R.C. es la capacidad de iniciativa legislativa.

Incluso puede salvarse el plural del artículo 78,2 CE si se considerase que dicha facultad le compete ejercerla a ambas Diputaciones. Así, en el supuesto de que la Diputación Permanente del Congreso decidiera tramitar como Ley un Decreto-ley, una vez aprobado

---

(83) MONTERO GIBERT, J. R.: *El control parlamentario*. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 103 y 104.

el texto del proyecto, éste debería ser enviado a la Diputación Permanente del Senado para su deliberación y aprobación. A partir de este momento, se convertiría en un proyecto de Ley, que se remitirá a la futura Cámara con los efectos que he comentado anteriormente.

Iniciativa legislativa «sui generis», por cuanto proviene de un(os) órgano(s) anterior(es) a la nueva Cámara y por cuanto dicha iniciativa recibe el nombre de proyecto de Ley que, como se sabe, es la denominación que se atribuye a la iniciativa del Gobierno, por lo que hay que entender que, como proyecto de Ley que es, no cabrá la toma en consideración por el Pleno de la Cámara; pero, por otro lado, parece que tampoco cabrá la posibilidad de formular enmiendas a la totalidad que postulen la devolución del proyecto de Ley (artículo 110 R.C.), por cuanto la(s) Diputación(es) Permanente(s) que lo ha(n) enviado ya no existe(n) como tal(es); así, hay que concluir que sólo cabría la enmienda a la totalidad de rechazo, al margen, naturalmente, de las enmiendas al articulado.

Ciertamente, esto es algo que siempre podrá hacer la nueva Cámara, pero la presentación del proyecto de Ley constituye un avance del trabajo parlamentario que puede resultar provechoso, sobre todo cuando la composición de la nueva Cámara no sea muy diferente de la anterior.

#### b.2.2.) *Estados excepcionales.*

De acuerdo con los artículos 116,5 CE y 165,2 R.C., la Diputación Permanente asumirá las competencias del Pleno cuando haya acabado la Legislatura, en el caso de que se produjera alguna de las situaciones previstas en el mencionado artículo 116 CE, que establece que el estado de alarma será decretado por el Gobierno, dando cuenta al Congreso de los Diputados, que es a quien le corresponde autorizar la prórroga del mismo, así como la autorización de la declaración y la prórroga del estado de excepción e, igualmente, la declaración del estado de sitio, por lo que éstas son las atribuciones que le corresponden a la Diputación Permanente del Congreso, en el caso de que éste estuviere disuelto y sea preciso recurrir a alguno de estos estados.

El artículo 162 R.C. contiene las normas generales de procedi-



miento en estas circunstancias, debiendo destacarse dos aspectos:

i) que, de acuerdo con el número 1 de dicho artículo, deberá crearse una Comisión dentro de la Diputación Permanente, a fin de recabar del Gobierno la información y documentación que estime pertinente;

ii) la mención, una vez más, a los Grupos Parlamentarios, a quienes atribuye la facultad de presentar propuestas. De ahí que, aun a riesgo de ser insistente en esta cuestión, merezca la pena destacar, la necesidad de su existencia, determinada no sólo por las necesidades que derivan del funcionamiento de hecho de la Diputación, sino también por el propio R.C.

b.2.3.) *Recibir el informe extraordinario del Defensor del Pueblo.*

El artículo 200 R.C. establece que, recibido el informe del Defensor del Pueblo e incluido en el orden del día, éste informará ante el Pleno o, en su caso, ante la Diputación Permanente. Como ya se ha visto, caben dos informes de este órgano: el anual y el extraordinario. El anual solamente puede exponerse ante el Pleno, según establece el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/81; por lo tanto, sólo cabe el extraordinario, que puede producirse en vacaciones o en los períodos entre Legislaturas. En caso de vacaciones, lo correcto, dada la gravedad y la urgencia del asunto, es que la Diputación Permanente, si no lo han hecho los otros sujetos legitimados para ello (artículo 61,2 R.C.), deberá convocar a la Cámara para escucharlo y adoptar las decisiones que estime oportunas.

En los períodos entre Legislaturas, le corresponde no sólo recibir, sino, además, escuchar el informe oral del Defensor del Pueblo, oído el cual, establece el citado artículo 200, los Grupos Parlamentarios podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición.

b.2.4.) *Velar por los poderes de las Cámaras.*

Cabe remitirse a lo ya dicho sobre esta cuestión, con el único matiz de que, como en los períodos en que el Parlamento está disuelto, obviamente, no es posible la convocatoria de la Cámara a sesión extraordinaria; esta situación exige un análisis con mayor profundidad de las actuaciones del Gobierno y, en consecuencia,

una mayor colaboración con el poder ejecutivo en las tareas de información y vigilancia, todo ello con el fin de que la dación de cuentas pueda ser lo más completa y documentada posible.

Por ello, esta atribución posee, en este período, un mayor contenido, de tal manera que deberá actuar de dos formas diferentes según las circunstancias:

i) limitándose a tomar nota de los sucesos que ocurran —que a su entender significan limitación o menoscabo de dichos poderes— incluyéndolo en la dación de cuentas para que, cuando la Cámara se constituya, tome las medidas que considere oportunas;

ii) en aquellos supuestos en los que no ejercer las acciones precisas para defender estos poderes conlleva el que ya no podrán ser ejercidos por transcurso del plazo previsto para ello, es necesario que la Diputación Permanente desempeñe las facultades que le permitan alcanzar dicho fin.

En el primer caso se podría integrar el supuesto de un Decreto-legislativo, dictado en virtud de una Ley de habilitación que prevé, de acuerdo con el artículo 82,6 CE, «fórmulas adicionales de control».

A mi entender, el Gobierno está obligado a enviar a la Diputación Permanente del Congreso «la correspondiente comunicación», según preceptúa el artículo 152 R.C. para que en la misma —de acuerdo con el artículo 153-2 R.C.— los miembros que la componen, o sus Grupos Parlamentarios (si se acepta la tesis de su existencia, asunto que trataré más adelante) puedan presentar objeciones que, en caso de ser formuladas, deberán ser incorporadas a la dación de cuentas.

Todo ello, sin perjuicio de que el plazo de un mes previsto en el citado artículo, no empiece a correr hasta la constitución de la nueva Cámara, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90,2 R.C. y sin perjuicio también, de los otros tipos de control previstos para este tipo de normas.

Ahora bien, puede plantearse el supuesto de que el Gobierno dicte, tan pronto como las Cámaras han quedado disueltas —cualquiera que se sea el motivo— un Decreto-legislativo que no respete la Ley de delegación, de tal forma que, como hay un plazo entre

treinta y sesenta días (artículo 68,6 CE) para la celebración de elecciones y otro de veinticinco días para la constitución de las Cámaras, puede agotarse de hecho el plazo de tres meses que fija el artículo 33 L.O.T.C. y en consecuencia, ni la Diputación Permanente, ni la nueva Cámara podrían impugnar ese Decreto-legislativo ante el Tribunal Constitucional.

Por ello, no parece inoportuno que en una reforma de la L.O.T.C. se atribuyese legitimación a la Diputación Permanente del Congreso para, en este supuesto, poder presentar el recurso de inconstitucionalidad.

En el segundo supuesto hay que encuadrar una actuación u omisión de un órgano constitucional (de los previstos en el artículo 59 L.O.T.C.) susceptible de ser calificado como atentatorio de los poderes de la Cámara y para el que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73,1 de la citada Ley, existe un plazo de un mes para plantearlo.

Este artículo establece que están legitimados los Plenos de las Cámaras; ahora bien, si éstas están disueltas, dicho conflicto no podría formalizarse, a no ser que se constituyeran antes del mes siguiente de la realización de dicha acción u omisión supuestamente lesiva de los poderes de las Cámaras.

Es cierto que VALERO BERMEJO (84) entiende que la Diputación Permanente está legitimada para plantearlo, pues, en su opinión, queda comprendida dentro del artículo 59 L.O.T.C. en relación con el artículo 78,2 CE. Opinión que comparto, pero creo que sería clarificador que en una reforma de la L.O.T.C. se incluyese, explícitamente, esta legitimación de las Diputaciones Permanentes (85).

Bien es cierto que al estar el Gobierno «en funciones», su actividad será menor o, si las circunstancias no fuerzan otra cosa, sin tanto contenido y responsabilidad política, lo que puede determinar

---

(84) VALERO BERMEJO, J.: *La función resolutoria de los conflictos constitucionales negativos por parte del T.C.*, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*. 3 vols. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, vol. I, pág. 596, nota núm. 34.

(95) JIMÉNEZ CAMPO opina que podría haber previsto el legislador dicha legitimación. Vid. JIMÉNEZ CAMPO, J.: *op. cit.*, pág. 52.

que el interés político se decante más hacia el proceso electoral que hacia la actividad del Ejecutivo.

Si como ha dicho MANZELLA, la Diputación Permanente asegura «...la permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional» (86), habrá que convenir que, en aquellas circunstancias en las que el Gobierno necesita la colaboración de las Cortes, o de alguna de las Cámaras, no podrá actuar, salvo en las ocasiones previstas por la CE, en las que se otorga facultades a la Diputación Permanente para prestar esa tarea de asistencia y, por lo tanto, al igual que las funciones de las Diputaciones Permanentes están tasadas, también lo están las atribuciones del Gobierno «en funciones», por cuanto el mantenimiento del equilibrio del sistema impide que, en este período, el Gobierno efectúe aquellas acciones en las que necesita la colaboración del Parlamento. Y mientras las circunstancias no sean extremadamente graves o urgentes, que planteen problemas de difícil solución, el Gobierno debe circunscribirse a la realización de aquellos actos de trámite, o a los que, la asistencia de las Diputaciones Permanentes, le permita desarrollar.

Pero, ¿qué ocurriría si se produjeran determinadas situaciones, en las que la gravedad o urgencia de las mismas no permitan esperar a la constitución de las nuevas Cámaras?

Desde mi punto de vista, caben tres posibilidades:

- 1) imposibilidad de actuación;
- 2) actuación en solitario del Gobierno;
- 3) ampliación de las competencias de las Diputaciones Permanentes.

1) Esta solución sería la más correcta, desde un punto de vista estrictamente positivista y formal, pero no cabe duda que ello, por un lado, podría crear situaciones irreparables, o de muy difícil solución, además de unos costos económicos o políticos muy graves; por otro lado, cabría pensar que los poderes públicos habrían hecho dejación de su función de velar por el orden constitucional y la

---

(86) MANZELLA, A.: *op. cit.*, pág. 495.

protección del interés general. Por todo ello, me parece rechazable esta solución.

2) Esta segunda opción podría resolver los problemas a los que se hacía mención en el apartado anterior, y permitiría hacer frente a las circunstancias, evitando la parálisis del Estado, pero, al no ser aplicable a nuestro ordenamiento constitucional la doctrina de los poderes implícitos, atribuibles al Monarca o al Ejecutivo directamente, sería, en mi opinión, de muy difícil justificación y encaje constitucional.

3) Es esta última opción la que me parece más defendible, si bien, a primera vista, fuerza la «letra» de la Constitución, en la medida que las Diputaciones Permanentes deberían asumir funciones no atribuidas expresamente por la CE, pero me parece la más acorde con el ordenamiento constitucional en su conjunto, pues permitiría mantener el sistema parlamentario en su actuación, reproduciendo, en estas peculiares circunstancias, el esquema de colaboración previsto durante la Legislatura, o hacer frente a aquellas circunstancias cuya competencia solamente a las Cortes incumbe.

Postura similar adopta ALONSO DE ANTONIO, quien entiende que estas atribuciones encajan en la genérica de «velar por los poderes de las Cámaras», y señala que deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) sólo en casos de verdadera gravedad e inmediatez;
- 2) la urgencia no permite esperar a la constitución de las nuevas Cortes;
- 3) cuando no haya otra solución constitucionalmente prevista;
- 4) la actuación de las Diputaciones debería limitarse a adoptar las *medidas* estrictamente indispensables (87).

Criterios que prácticamente comparto en su totalidad, y a los que cabría añadir, que las atribuciones de las Diputaciones Permanentes, en estas circunstancias, abarcan las que les corresponderían al Pleno de la Cámara respectiva, respetando, en la medida de lo

---

(87) ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *op. cit.*, págs. 185 y 186.

posible, el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico para estos casos, tanto en cuanto a la elaboración del acto, como al de los «quórum» necesarios para la adopción de acuerdos y, así, entiendo que la institución de la Diputación Permanente contribuiría a cumplir su función de continuidad parlamentaria, que permite la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, convirtiéndose en la garantía del sistema político establecido en nuestro texto constitucional.

Un supuesto que puede servir de ejemplo de lo antedicho, podría ser el que un órgano de una Comunidad Autónoma realiza un acto grave subsumible en las circunstancias previstas en el artículo 155,1 CE que obliga al Gobierno a adoptar las medidas contenidas en el mismo artículo, pero que necesita la aprobación por mayoría absoluta del Senado.

Ahora bien, si la Cámara está en el período entre Legislaturas, es obvio que no puede otorgar su autorización y la Constitución no prevé expresamente que la Diputación Permanente pueda asumir esta atribución.

En este caso me parece que, dado que la acción gubernamental es absolutamente necesaria, habría que entender que, antes de que el Gobierno actuase sin la autorización de la Diputación Permanente, ésta debe asumir las atribuciones del Pleno, de forma que el Ejecutivo no quede en una situación de impotencia para actuar, o lo haga sin el apoyo parlamentario, que me parece imprescindible para legalizar y legitimar su acción.

#### J. Los Grupos Parlamentarios y la Diputación Permanente

A lo largo del trabajo se han hecho frecuentes menciones al problema de los Grupos Parlamentarios en el seno de las Diputaciones Permanentes, sobre todo en relación con la del Congreso. La cuestión se suscita como consecuencia de que es doctrina aceptada que los Grupos Parlamentarios se disuelven con el fin de la Legislatura (88); por lo tanto, el problema se refiere, concretamente, a este período en el que actúan las Diputaciones Permanentes.

---

(88) TORRES DEL MORAL, A.: *op. cit.*, pág. 41, y SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A.: *op. cit.*, pág. 147.

Los Grupos Parlamentarios son fundamentales en el funcionamiento actual del Parlamento, pues como han señalado SOLÉ TURA y APARICIO «...son los auténticos sujetos de la actividad parlamentaria...» (89), y lo son, a juicio de estos dos autores, por dos razones:

1) «...conforman los diversos organismos en que se estructura cada Cámara sobre la base de la proporcionalidad...» (90);

2) «...merced a su disciplina interna, canalizan todo el proceso de toma de decisiones en las distintas instancias parlamentarias...» (91).

Ahora bien, TORRES DEL MORAL sostiene que los Grupos Parlamentarios desaparecen con el fin de la Legislatura dado que «...mal puede calificarse de parlamentario un Grupo cuando el Parlamento está disuelto» (92).

Sin embargo, hay que tener presente que el Parlamento no acaba sus funciones, ni su capacidad de actuar, cuando se han extinguido las Cámaras, pues el mantenimiento de la Diputación Permanente como órgano de la continuidad parlamentaria, que retiene las atribuciones ya señaladas, permite que el Gobierno en funciones pueda, en ese lapso de tiempo, desempeñar su actividad, incluso disponiendo de aquellas potestades extraordinarias, que le permiten hacer frente a las circunstancias que lo requieren.

Por ello, es preciso que el Parlamento funcione y, dado que éste no lo puede hacer siempre, la CE ha dispuesto que un órgano que reproduce el juego mayoría-oposición —sobre el que se vertebra toda acción de gobierno— asuma unas determinadas funciones. Desde esta perspectiva funcional, abogo por la conservación del Grupo Parlamentario, como en la práctica sucede, ya que, en líneas generales, a excepción del Grupo Mixto, los Grupos Parlamentarios representan a los partidos, pues como ha afirmado RAMÍREZ «...el Grupo Parlamentario es fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamento... y a la vez, se trata también de un

---

(89) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A.: *op. cit.*, pág. 42.

(90) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A.: *op. cit.*, pág. 147.

(91) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A.: *op. cit.*, pág. 147.

(92) TORRES DEL MORAL, A.: *op. cit.*, pág. 41.

instrumento del funcionamiento del Parlamento mismo» (93) y, aunque el Grupo haya dejado de existir jurídicamente, los partidos se mantienen y las reacciones internas entre éstos y sus parlamentarios también.

Por ello SOLÉ TURA y APARICIO han escrito «...esto pone de relieve un lugar común tantas veces repetido: la desaparición de la figura del parlamentario individual como sujeto de la actividad de las Cámaras y la aparición de los grupos parlamentarios como agentes exclusivos de las mismas» (94).

Pero desde el punto de vista reglamentario, ninguno de los dos Reglamentos establecen el momento en que los Grupos desaparecen. Está claro que al constituirse la nueva Cámara, deben constituirse los Grupos Parlamentarios (artículo 24 R.C. y 28 R.S.), lo cual inequívocamente significa que los Grupos de la anterior han desaparecido, aunque, expresamente, no se dice *cuándo*.

Pero, además, y esto es lo que me parece más significativo, en varios artículos queda de manifiesto el protagonismo de los Grupos en el procedimiento parlamentario.

Muestra de ello son los siguientes ejemplos:

1. El artículo 36,1 R.C. establece que cada Grupo designará tantos diputados como le correspondan como titulares de la Diputación Permanente, e igual número de suplentes, sin que se establezca un orden de preferencia, por lo que la sustitución de los titulares se hace de acuerdo con los intereses personales y de Grupo, y que una vez concluida la Legislatura, no plantea problemas, pues a diferencia de lo que sucede en el Senado, todos mantienen su estatuto personal (artículo 22,3 R.C.).

Ahora bien, si se acepta la tesis de que los Grupos Parlamentarios, una vez concluida la Legislatura, han desaparecido, habrá que convenir que todos los miembros suplentes lo son de todos los

---

(93) RAMÍREZ, M.: *Teoría y práctica del grupo parlamentario*. «Revista de Estudios Políticos», núm. 11, pág. 25.

(94) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A.: *op. cit.*, pág. 147.



titulares, por lo que, de producirse una vacante, ya no existe sujeto que pueda determinar quién debe sustituir a quien, pues el Grupo ya no existe y, en este supuesto, habría que establecer un procedimiento a través del cual pueda producirse esta sustitución.

Las vacantes podrían ser cubiertas de forma similar al sistema que se sigue en el Senado, donde, como ya se ha visto, el procedimiento formalmente es algo diferente; pero lo que aquí importa es que, al venir determinadas las causas de pérdida de la condición de titular por el artículo 46 R.S., los suplentes sustituirán a los titulares por el orden de preferencia que haya determinado el Grupo al nombrarlos, lo cual presupone una cierta supervivencia del mismo en la Diputación Permanente, puesto que los miembros de la misma sólo pueden ser sustituidos por los suplentes del Grupo que los nombró y de acuerdo con el orden fijado por éste.

De allí que en el Congreso, al no existir esta previsión, le corresponda al Presidente de la Diputación establecer el sustituto que debe ocupar la plaza vacante.

2. El artículo 56,4 R.C. establece que dos Grupos Parlamentarios pueden pedir la convocatoria de la Diputación Permanente (también pueden pedirla una quinta parte de los miembros de la misma), sin que se haga una distinción en el R.C. entre el supuesto de vacaciones y el fin de la Legislatura.

3. El artículo 151,4 R.C. atribuye únicamente a los Grupos Parlamentarios la propuesta de que se tramite como proyecto de Ley un Decreto-ley convalidado; admitiendo, como ya se ha examinado, que es posible que la Diputación pueda tramitarlos como proyecto de Ley, y teniendo en cuenta que en el Congreso, a diferencia de lo que ocurre en el Senado, la Diputación Permanente no puede dictar sus propias normas de funcionamiento o, cuando menos, no lo tiene expresamente reconocido, sería imposible la tramitación del Decreto-ley convalidado como proyecto de Ley. En la práctica, la Diputación Permanente actúa sobre la base de la supervivencia de los Grupos Parlamentarios; sirva como ejemplo la tramitación del Real Decreto-ley 2/86 en la sesión celebrada el 24 de junio de 1986. En esta sesión, el Presidente de la Diputación Permanente, una vez convalidado el Decreto-ley, formula la siguiente pregunta:

«¿Algún Grupo Parlamentario solicita la tramitación de este Real Decreto-ley como proyecto de Ley?» (95).

4. De forma análoga ocurre en la situación prevista en el artículo 162,3 R.C., que establece las normas generales de procedimiento, en los estados previstos en el artículo 116 CE., puesto que se concede a los Grupos Parlamentarios, exclusivamente, la iniciativa de presentar propuestas.

5. El artículo 200 R.C. prevé el informe oral extraordinario del Defensor del Pueblo ante la Diputación Permanente, reconociendo solamente a los representantes de los Grupos Parlamentarios la posibilidad de intervenir para fijar la posición del Grupo.

En el conjunto de razones hasta aquí expuestas, creo que se pueden encontrar elementos suficientes para atreverme a mantener que los Grupos Parlamentarios sobreviven de alguna manera —como un reflejo decía en la introducción del trabajo— en el seno de la Diputación Permanente. De alguna forma, el propio TORRES DEL MORAL, defensor de la tesis de que los Grupos desaparecen al finalizar la Legislatura, se ve forzado a reconocer, aunque por distintas razones, que «...el grupo parlamentario sigue conservando cierta existencia aparente...» (96).

A modo de resumen, podría concluir afirmando:

1. Ningún precepto jurídico establece su extinción en el momento en que la Cámara ha terminado la Legislatura.

2. Existen varios preceptos reglamentarios que, al regular incidentalmente atribuciones de las Diputaciones Permanentes, aluden a ellos, sin diferenciar un momento u otro de su actividad.

3. La desaparición de los Grupos Parlamentarios, cuando ha acabado la Legislatura, haría muy difícil el funcionamiento de las

---

(95) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Diputación Permanente. 1986. II Legislatura, núm. 2, pág. 4.

(96) TORRES DEL MORAL, A.: *op. cit.*, pág. 41.

Diputaciones Permanentes en su tarea de colaboración y control del Gobierno.

4. En la práctica, las Diputaciones Permanentes operan como si los Grupos Parlamentarios siguieran existiendo, como ya se ha visto, es más, sigue funcionando la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios.