

**3. EL PROBLEMA DE LA CONTINUIDAD DEL
PARLAMENTO:
LA DIPUTACION PERMANENTE**

PILAR MELLADO PRADO

Profesora Titular de Derecho Constitucional
UNED

3. EL PROBLEMA DE LA CONTINUIDAD DEL PARLAMENTO: LA DIPUTACION PERMANENTE

POR

PILAR MELLADO PRADO

Profesora Titular de Derecho Constitucional
UNED

I. LA CONTINUIDAD DE LOS PARLAMENTOS: LA DIPUTACION PERMANENTE FRENTE AL SISTEMA DE PROROGATIO

A diferencia de las Asambleas estamentales de la Baja Edad Media que tenían un carácter eventual y transitorio, ya que incluso carecían de una sede física, los Parlamentos contemporáneos son instituciones permanentes en el sentido de que están previstos en las Constituciones como órganos regulares y ordinarios del aparato estatal. Además, en la medida en que estos Parlamentos —herederos de la «repraesentatio absortiva» que ostentaban los antiguos monarcas absolutos— constituyen el elemento central e indefectible del sistema democrático representativo, el «punto de gravitación funcional» del sistema en palabras de GALEOTTI¹, los textos constitucionales disciplinan los medios, no sólo para garantizar su independencia e inviolabilidad, sino también para garantizar su permanencia.

Esta «centralidad» del Parlamento sobre la que autores como CHIMENTI² y DI CIOLO³ han señalado que no significa «soberanía» de la institución parlamentaria sobre los otros órganos constitucionales, es un concepto fundamental para entender la necesidad de la permanencia del Parlamento.

¹ GALEOTTI, S.: «Parlamento, Presidente della República e Governo nel disegno originario e nella attuale della Costituzione», en *La Costituzione italiana. Il disegno originario e la realtà attuale*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 158.

² CHIMENTI, C.: *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano. Profili costituzionali e problemi organizzativi della nuova esperienza di colligamento fra le due Camere*, Edizione di Communitá, Milano 1979, pp. 27.

³ DI CIOLO, V.: *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 54-55.

El concepto de «centralidad» del Parlamento descansa, como han puesto de relieve CHELI y MACCHITELLA⁴ en cuatro elementos interdependientes:

1. En la recuperación de la posición estratégica que debe corresponder al Parlamento en el sistema político-constitucional.
2. En la conquista de la capacidad para cumplir las grandes decisiones y dictar sus correspondientes orientaciones.
3. En hallar un punto que interrelacione el sistema de los órganos representativos y los diversos sujetos institucionales existentes en el país.
4. En identificar al Parlamento como lugar de respuesta inmediata a las demandas que provienen de la sociedad.

Ese carácter de centralidad del Parlamento se halla íntimamente ligado a su permanencia institucional, es su causa. Ahora bien, es preciso poner de relieve que esa permanencia de los Parlamentos modernos no es sinónimo de funcionamiento continuado. Los Parlamentos, a diferencia de lo que ocurre con la Administración Pública, tienen paréntesis en su funcionamiento, alternando períodos de actividad con otros de vacancia.

Por una parte, la Cámara o Cámaras que forman un Parlamento se renuevan cada cierto período de tiempo. Se trata así de asegurar el principio de temporalidad en el ejercicio del poder, permitiendo al titular de la soberanía que determine libremente la composición de una nueva Asamblea, e indirectamente, en los regímenes parlamentarios, la del Gobierno. En definitiva, el Parlamento debe adecuarse constantemente al sentimiento político del cuerpo electoral.

Por otra parte, y dentro de la Legislatura, ese funcionamiento regular de las instituciones no supone una actividad parlamentaria continua; por el contrario, existen fracciones de tiempo inhábil para el trabajo parlamentario, ya que la actividad del Parlamento sólo se verifica durante determinados períodos de tiempo, los períodos de sesiones, respecto de los cuales existe una tendencia generalizada a que sean cada vez más prolongados.

No obstante, el equilibrio del sistema parlamentario se basa sobre una delicada y compleja relación entre los diferentes órganos del Estado que exige que aún cuando no exista actividad parlamentaria, esa relación

⁴ CHELI, E. y MACCHITELLA, C.: «L'attività conoscitiva delle Camere. Aspetti organizzativi et evoluzione del sistema», en *Parlamento. Istituzione. Democrazia* (Seminario di Studio, Roma 1979), Giuffrè, Milano 1980, pp. 98-99.

continúe existiendo.

La permanencia del poder legislativo es absolutamente necesaria para poder conservar el normal equilibrio del sistema constitucional. La continuidad de la existencia de lo que LOEWENSTEIN llama «controles inter-órganos»⁵ no puede quebrarse sin que se rompa el equilibrio que constituye el basamento del régimen parlamentario, aún cuando uno de esos órganos, el Parlamento, no esté reunido o no haya sido elegido.

Así pues, y desde la Revolución francesa⁶, el Parlamento es una institución permanente que debe existir siempre y de la que no se puede prescindir nunca del todo. Es preciso, en consecuencia, arbitrar alguna solución para procurar esa presencia en aquellas situaciones cuyo abandono, aunque sea temporal, pone en manos del Ejecutivo un poder excesivo y aquellas otras sin cuyo ejercicio se perturbaría la funcionalidad del sistema en su conjunto.

Por ello, y para garantizar la necesaria continuidad de un órgano que es, por su propia naturaleza, discontinuo, se han arbitrado diferentes sistemas.

En primer lugar, cuando la continuidad del órgano se rompe por que éste no se halla en período de sesiones, se han utilizado diferentes sistemas como la permanencia en sus funciones de los órganos rectores de la Cámara con el objeto de velar por las atribuciones de ésta y garantizar la permanencia del ya mencionado control inter-órganos. Además, en estos casos, existe la figura de las sesiones extraordinarias para cuya celebración se puede convocar a la Cámara vacante.

El verdadero problema se plantea cuando la discontinuidad no obedece a un período de vacación parlamentaria —durante el cual el mandato de los miembros de la Asamblea permanece en vigor— sino a los períodos que transcurren entre el término de una Legislatura y el inicio de la siguiente.

El derecho Constitucional comparado aporta distintas soluciones a tal hipótesis. Una de ellas, recogida por las Constituciones de Francia y Bélgica consiste en limitar durante ese período la función de gobierno a los meros actos de gestión, «a expedir los asuntos de trámite» como corresponde, por otra parte, a todo Gobierno en funciones, pero con la obligación añadida de reconstruir automáticamente la presencia de las Cámaras si se originan graves situaciones que lo demanden. Así, el artículo 16 de la Constitución francesa de 1958 dispone que la Asamblea Nacional y el Senado se reúnen de pleno derecho en el caso de la llamada «dictadura

⁵ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1979, pp. 232.

⁶ La permanencia de la Asamblea es una importante reivindicación de los revolucionarios franceses que será recogida en el artículo 1 del parágrafo I del Capítulo III de la Constitución francesa de 1791.

temporal» que puede ejercer el Presidente de la República en determinados supuestos tasados constitucionalmente. Por su parte, el artículo 79 del texto constitucional belga establece que al morir el Rey, las Cámaras se reunirán sin convocatoria aunque hubieran sido disueltas, en cuyo caso, reanudan sus funciones las antiguas hasta que se reúnan las que deban sustituirlas.

Otra solución viene dada por el llamado sistema de «prorogatio» que recoge el artículo 61 de la Constitución italiana de 1947 ⁷. En virtud de esta disposición, se produce una teórica superposición entre la última fase de la legislatura anterior y la etapa inicial de la siguiente. La «prorogatio» es una figura, proveniente del Derecho Romano, que tiende a asegurar la continuidad del funcionamiento de los órganos en el intervalo que sigue a la sustitución de unas personas físicas por otras. ELIA ha definido esta importante figura como una operación por la cual el titular de un órgano, cesado en sus funciones, continúa ejerciendo la competencia del órgano hasta la toma de posesión del nuevo titular ⁸.

Como hemos señalado anteriormente, la «prorogatio» es un instituto jurídico nacido por exigencias militares de los romanos. Su aplicación al Parlamento responde al objetivo de no consentir la vacancia absoluta del órgano central del ordenamiento. Su peculiar naturaleza, el carácter extraordinario de tal prolongación de los poderes incide —como ha escrito MORTATI ⁹— sobre su propio contenido, en el sentido de que el titular prorrogado sólo podrá atender las tareas denominadas de «ordinaria administración», principio general plenamente aplicable al Parlamento, habida cuenta que el titular es en este caso la representación nacional cuyo mandato ha expirado o ha finalizado por disolución, y es, por tanto, portavoz de orientaciones distintas, e hipotéticamente contrarias a las que se derivarán de la nueva consulta popular.

Esta extensión al Parlamento del instituto de la «prorogatio» encuentra su justificación en la exigencia de controlar, aunque sea mínimamente, la acción del Gobierno, con el fin de impedir que éste, privado de control, pueda utilizar indiscriminadamente los poderes de que dispone para perjudicar el libre desarrollo de las elecciones.

Además, como ha puesto de relieve PIZZORUSSO ¹⁰, la continuidad del Parlamento en Italia queda reforzada también en los nuevos Reglamentos de las Cámaras a través de un interesante mecanismo que introduce un procedimiento abreviado para los proyectos de ley aprobados por una de

⁷ El artículo 61, párrafo 2.º de la Constitución italiana de 1947 dispone textualmente: «Hasta que se reúnan las nuevas Cámaras, se considerarán prorrogados los poderes de las anteriores».

⁸ ELIA: *La continuità del funzionamento degli organi costituzionali*, 1958, pp. 61.

⁹ MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico* Vol. I, Cedam Padova 1975, pp. 503.

¹⁰ PIZZORUSSO, A.: *Lecciones de Derecho Constitucional*, Vol. I, C.E.C., Madrid 1984, pp. 303.

las Asambleas en la Legislatura anterior y «decaídos» con su término. Aunque ello no supone acoger plenamente el principio de la continuidad absoluta, —lo cual supondría que todos los trabajos pendientes podrían proseguir al margen de las modificaciones en la composición del órgano, como suele ocurrir en la organización administrativa y judicial,— sí se ha atenuado la regla inversa de la discontinuidad, introducida por el Parlamento monárquico y aceptada también en la primera fase del republicano ¹¹.

El sistema adoptado por la R.F. de Alemania, tras la reforma constitucional de 1976, es semejante al italiano en el sentido de que la existencia del Parlamento se prolonga desde la disolución hasta la constitución de la nueva Cámara. Sin embargo, frente al sistema de «prorogatio» italiano, la nueva práctica alemana permite al Bundestag saliente conservar todos sus derechos: puede legislar, elegir un nuevo Canciller y controlar al Gobierno. En la práctica, sin embargo, sus actividades son reducidas. Tras la última disolución del Bundestag, éste sólo se reunió una vez, para escuchar un discurso del Presidente de la República francesa. Ahora bien, el Bundestag disuelto y en «prorogatio» presentó interpelaciones y más de 1.000 preguntas escritas, e incluso algunas Comisiones se reunieron desde la disolución hasta la constitución del nuevo Bundestag.

1. Prórroga y prorogatio

En ningún caso debe confundirse la figura de la «prorogatio» con la «prórroga» del Parlamento. Mientras que mediante esta última se prolonga la existencia normal de la Cámara por un período indeterminado que cesa sólo cuando ha llegado a su fin la situación que ha provocado su declaración, con la «prorogatio» se produce una especie de supervivencia temporal de los poderes del titular del órgano legislativo cuando ha cesado el mandato ordinario de las Cámaras, bien por disolución, bien por extinción de aquél, y hasta la constitución de las nuevas.

En Italia, el artículo 60 de su Constitución, enmendado por la Ley Constitucional n.º 2 de 9 de febrero de 1983, permite la prórroga de la vida de las Cámaras mediante ley y únicamente en caso de guerra. Asimismo, el artículo 115 de la Ley Fundamental de Bonn prevé la prórroga de la Dieta Federal en caso de declararse el estado de defensa.

La Constitución española no ha previsto directa y expresamente la posible prórroga de la legislatura. No obstante, el artículo 116.5 prescribe que el funcionamiento del Congreso de los Diputados, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse du-

¹¹ Véase: BASSANINI, P.: *Gli effetti della fine della legislatura sui procediment legislative pendenti*, Giuffré, Milano 1968.

rante la vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio. Así, si no puede interrumpirse su funcionamiento durante esa vigencia, ello significa que tanto al final de los períodos ordinarios de sesiones, como al término de la legislatura deben seguir reunidas las Cámaras. Otra cosa distinta es que con posterioridad a la disolución de las Cortes, o tras haber expirado su mandato, se declare alguno de esos estados, en cuyo caso será la Diputación Permanente del Congreso la que asumirá las competencias al respecto según lo preceptuado en el mismo artículo. Ahora bien, si la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio se produce con anterioridad a la fecha en que expira el mandato de las Cortes, entonces éste debe entenderse prorrogado.

Esta prórroga de la Legislatura que se produce en España «ope constitutione» caduca cuando concluye la situación de anomalía constitucional, debiéndose convocar, en consecuencia, nuevas elecciones legislativas.

2. Prorogatio y Diputación Permanente

Pues bien, frente al sistema de «prorogatio», típico de Italia y también acogido por la Ley Fundamental de Bonn tras la reforma constitucional de 1976 por la que desaparecía la «Comisión Permanente» del Bundestag, la Constitución de 1978, siguiendo una importante tradición histórica —que analizaremos más tarde— ha aportado otra solución al problema de la continuidad del Parlamento: la creación de un órgano de naturaleza peculiar, procedente del propio Parlamento, como un modo de subvenir a la necesidad de mantener al carácter permanente del Parlamento en cuanto institución de representación popular que traduce los principios del Estado Constitucional y Democrático ¹².

Un sector de la doctrina ¹³ ha señalado que la Diputación Permanente es la fórmula constitucional que en nuestro sistema adopta la «prorogatio», en el sentido de que ésta actúa sólo respecto a un reducido grupo de parlamentarios que se constituye en representación de la Cámara entera.

A nuestro juicio, la naturaleza de la Diputación Permanente es diferente de la naturaleza del sistema italiano de «prorogatio». Mientras que ésta última despliega sus efectos únicamente desde la última sesión de la vieja legislatura hasta la proclamación de los miembros electos de la nueva Cámara, la Diputación Permanente es un órgano normalmente constituido durante los interregnos parlamentarios; órgano que al reflejar fielmente la

¹² SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Nacional, Madrid 1984, pp. 154.

¹³ Véase: PANIAGUA, J.L.: «Congreso de los Diputados», en J.J. GONZALEZ ENCINAR: *Diccionario del sistema político español*, AKAL, Madrid 1984, pp. 97; y DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L.: *El Régimen constitucional español*, Vol. II, Barcelona 1982, pp. 105.

composición de la Cámara que la crea, permite que pueda asumir alguna de las funciones que en principio sólo corresponde a esta última. Además, como ha señalado F. SANTAOLALLA ¹⁴, la Diputación Permanente significa reducir al mínimo indispensable la institución parlamentaria durante los períodos que median entre una y otra legislatura. La inmensa mayoría de los Diputados y Senadores que no forman parte de las Diputaciones Permanentes pierden su condición de tales, de forma que si desean concurrir a las siguientes elecciones deben hacerlo en situación de absoluta igualdad con el resto de los ciudadanos. Se aventaja así un proceder democrático al sistema de la «prorogatio» que implica que los parlamentarios permanecen en el cargo —con todas las ventajas inherentes— hasta la reunión de las nuevas Cámaras, y por consiguiente, durante todo el proceso electoral.

Por otra parte, se ha dicho también que la Diputación Permanente es una Comisión más de la Cámara con lo que quedaría explicado su inclusión en el capítulo III («De las Comisiones») del Reglamento Provisional del Congreso de 1977. A nuestro modo de ver, la Diputación Permanente no puede ser clasificada de «Comisión» pura y simple, principalmente por dos razones:

1. Porque la Diputación Permanente funciona durante los períodos intersesiones e interlegislaturas, cuando las comisiones Permanentes no se reúnen o ya han desaparecido.
2. Porque la Diputación Permanente cuando actúa lo hace como órgano plenario y no como Comisión, por lo que asume algunos poderes de la Cámara cuando ésta no ésta reunida o ha expirado su mandato, o ha sido disuelta.

La Diputación Permanente es, pues, un órgano de continuidad parlamentaria que incorpora una representación del Parlamento como institución, teniendo limitadas sus atribuciones ya que en sentido estricto, no sustituye a la Cámara, sino que como ha señalado MANZELLA ¹⁵, se subroga en las principales funciones parlamentarias para garantizarlas durante los períodos en que las Asambleas no están reunidas. Ahora bien, que la Diputación Permanente sea un órgano de continuidad parlamentaria no significa que sea un órgano interno de la Cámara ya que, en sentido estricto,

¹⁴ SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid 1984, pp. 155.

¹⁵ MANZELLA, A.: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA (directores): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid 1980, pp. 495.

el Pleno no es un órgano interno sino la propia Cámara reunida en sesión plenaria, y la Diputación Permanente actúa siempre como Pleno. Además, como ha puesto de manifiesto RESCIGNO ¹⁶, jurídicamente todos los órganos del Parlamento finalizan su vida con él.

Así pues, y como ya señalaba PEREZ SERRANO ¹⁷, la Diputación Permanente representa el instrumento que permite conciliar la discontinuidad con que funciona el órgano legislativo y la continuidad de los principales cometidos que al mismo se asignan. Podemos comprender así la importancia de esta institución de honda raigambre en la historia española, no sólo por la forma en que actúa y se organiza, sino también por las atribuciones que se le confían y el modo de ejecutarlas.

II. LA DIPUTACION PERMANENTE EN NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL HISTORICO Y EN EL DERECHO COMPARADO

Como ha puesto de manifiesto GARCIA DE VALDEAVELLANO ¹⁸, la Diputación Permanente tiene su precedente más remoto en las Cortes catalanas del Bajo Medioevo. Se trataba de un órgano político-administrativo que se constituyó como una delegación de las Cortes y que, instaurado más tarde en Aragón, en Valencia e incluso en el Reino de Navarra, se denominó Diputación de las Cortes, o Junta de Diputados o Representantes de los diversos Brazos de las mismas. Esta Diputación se constituía al disolverse la Asamblea como una delegación permanente de ésta durante el tiempo que mediaba entre la reunión de unas Cortes y las siguientes, cuidando de la recaudación de los subsidios concedidos al Rey por las Cortes y del cumplimiento de los acuerdos votados.

Así también lo señala JERONIMO DE BLANCAS en su obra *Modo de proceder en Cortes de Aragón* ¹⁹, al hablar de las facultades de la Diputación: principalmente, ver las cuentas del Reino y «proveer lo que convenía a las Generalidades que llamaban al de las rentas y derechos del Reino».

Una segunda etapa en el desarrollo de esta vieja institución española se inicia con los albores de nuestro Derecho Constitucional, en el texto gaditano de 1812. La creación, en este momento histórico, de una Diputación permanente respondía a la arraigada creencia del legislador doceañista de que ninguna precaución sobraba para impedir «que la nación re-

¹⁶ RESCIGNO, G.U.

¹⁷ PEREZ SERRANO, N.: *Escritos de Derecho Político*, Vol. I, IEAL, Madrid 1984, pp. 169.

¹⁸ GARCIA DE VALDEAVELLANO, L.: *Curso de historia de las Instituciones españolas*, Alianza Universidad, Madrid 1984, pp. 481.

¹⁹ BLANCAS, J. DE: *Modos de proceder en Cortes de Aragón*, Dormel, Zaragoza 1641, folio 4.

cayese en el despotismo horrible del que acababa de salir por un milagro» y para observar continuamente al poder ejecutivo, «siempre ambicioso y atrevido»²⁰.

Como señalara FERNANDEZ ALMAGRO, esta institución respondía a la necesidad de salvar los largos interregnos de Cortes de tal manera que ni un momento dejara de actuar e influir el espíritu de aquéllas mediante su encarnación provisional en un grupo de diputados. La Diputación permanente impedía, así, que el Rey asumiera durante esos largos períodos en los que no estaban reunidas las Cortes, la representación nacional.

En definitiva, la Diputación permanente es hija del temor que abrigaba el Parlamento a que durante los paréntesis que se produjeran en su actividad, el ejecutivo pudiera alzarse con mayores atribuciones que aquellas que la Constitución le reconocía, o invadiese la esfera de facultades que era propia del Poder legislativo.

Según lo dispuesto en el art. 157 de la Constitución de Cádiz, la Diputación Permanente de Cortes se componía de 7 miembros de su seno: 3 de las provincias de Europa, 3 de las de Ultramar y el séptimo se sorteaba entre las de Europa y las de Ultramar. Esta Diputación permanente debía durar de unas Cortes ordinarias a otras, ejerciendo sus facultades «en el intervalo que medie entre las sesiones de las Cortes».

De esta forma fueron nombradas y actuaron las Diputaciones Permanentes de 1813, 1814, 1820, 1821, 1822 y 1823²¹.

El Reglamento de las Cortes de 4 de septiembre de 1813 regulaba la organización interna de la Diputación Permanente, y disponía que, una vez constituida, debía elegir un Presidente y un Secretario. La Diputación Permanente se reunía por primera vez al día siguiente de cerrarse las Cortes y además de las sesiones ordinarias, podía reunirse en sesión extraordinaria. En caso de peligro, la Diputación Permanente podía reunirse sin necesidad de convocatoria. Sus sesiones fueron siempre secretas.

El artículo 160 del texto doceañista atribuía a la Diputación Permanente una serie de facultades que pueden ser clasificadas en dos grupos:

- a) Facultades políticas y extraordinarias como eran la de velar por la observancia de la Constitución y las leyes y convocar a Cortes extraordinarias.

²⁰ SALAS, R.: *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, C.E.C., Madrid 1982, pp. 221; 1.ª edición: Imprenta del Censor, Madrid 1821.

²¹ Véase: *Papeles reservados* del Archivo del Congreso de los Diputados, tomos 34, 43, 44, 45 y 49.

- b) Facultades ordinarias referentes a asuntos administrativos y de trámite, como eran las de anotar las presentaciones de los Diputados que llegaban a la capital, dirigir las Juntas Preparatorias de Cortes y llamar a los diputados suplentes. Igualmente, competía a la Diputación Permanente, en virtud de las disposiciones del Reglamento, una serie de cuestiones de régimen interno relativas al personal, al servicio taquigráfico y a las cuentas interiores.

Resulta obvio que de estos dos grupos de facultades que ostentaba la Diputación Permanente de aquellos días, son las facultades políticas y extraordinarias las que revisten un mayor interés. La primera de ellas, «velar sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes», pudo haber sido de una importancia capital, si no hubiera sido por la rigidez y temor con que se interpretó la finalidad de tal vigilancia: dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hubiera notado. Así, la decepción surge de admitir que, pese a tal restricción, cabía haber desplegado una actividad que, sin embargo, no existió nunca, quedando reducido su papel a una especie de «oficinismo subalterno en casos que le hubieran permitido actuar como acucioso defensor de los fueros constitucionales»²².

En relación directa con esta facultad de vigilancia sobre la Constitución y las leyes que el texto gaditano atribuía a la Diputación Permanente, existían todo un conjunto de actos verdaderamente importantes que casi nos atrevemos a decir que entrañaban en realidad tal facultad. Y es que la Diputación Permanente ocupaba el primer plano entre los órganos políticos tan pronto como un acontecimiento excepcional se presentaba. En tres ocasiones puede comprobarse tal afirmación: el nombramiento de Carvajal para la Capitanía General de Castilla la Nueva; la designación de Contador para el Ministerio de la Guerra, y los sucesos del 7 de julio de 1822, con todas las represiones habidas, cuando cuatro batallones de la fuerza Real abandonaron el Palacio de El Pardo, dejando al Rey incomunicado con la capital.

Por otra parte, y en cuanto a la facultad de convocar a Cortes extraordinarias, hay que señalar que la Diputación Permanente debía convocarlas en tres supuestos concretos: 1) cuando vacare la Corona; 2) cuando el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el Gobierno o quisiera abdicar; y 3) cuando en circunstancias críticas y por negocios arduos tuviera el Rey por conveniente esta reunión.

En definitiva, y como puso de relieve PEREZ SERRANO²³, la Diputación Permanente tuvo, en los albores de nuestro constitucionalismo, una doble

²² PEREZ SERRANO, ob. cit. pp. 184.

²³ PEREZ SERRANO, N.: *Escritos de Derecho Político*, Vol. I, cit., pp. 191.

misión: normalmente, cuando el ritmo de los acontecimientos era el habitual, actuaba como un mero organismo administrativo o como entidad encargada de tramitar reclamaciones y quejas, cuyo enjuiciamiento reservaba a las Cortes futuras. Pero si la paz se alteraba, la Diputación Permanente salía de su atonía y se colocaba a la cabeza de todos los poderes. De ahí que fuera tan acertada la frase del Marqués de Miraflores cuando afirmó que la Diputación Permanente se constituyó a veces en una especie de «autoridad tribunicia»²⁴.

Así pues, la Diputación Permanente fue generalmente aceptada y reconocida como una institución que representaba a la Nación en los interregnos parlamentarios, aunque tampoco faltó alguna severa crítica sobre ella, como la que hizo el Señor de PRAT, Arzobispo de Malines, al considerar su creación como indecorosa para la Majestad real y perfectamente inútil.

Los textos constitucionales de 1834, 1837, 1845, y los proyectos de Bravo Murillo de 1852 no contemplaron la institución que es objeto de nuestro estudio. Sin embargo, la Constitución «non nata» de 1856 restablecía en su artículo 47 la Diputación Permanente de Cortes, prescribiendo que estaría compuesta por cinco diputados y cuatro senadores. Las funciones atribuidas a esta institución por el texto del bienio progresista fueron prácticamente las mismas que las de Cádiz, si bien se añadían algunas nuevas como velar por la seguridad personal y convocar Cortes extraordinarias cuando se mandare exigir alguna contribución o préstamo no votado legalmente, y cuando, suspendidas las garantías constitucionales, dejara el Rey de convocar Cortes.

Ignorada de nuevo por el resto de las Constituciones decimonónicas —con el único paréntesis de una enmienda al artículo 44 de la Constitución de 1869 que no prosperó— la Diputación Permanente reaparece en el texto de 1931 como una de sus instituciones más interesantes.

Su restablecimiento respondía a razones no esencialmente distintas a las que motivarían su nacimiento en 1812: asegurar la continuidad de los poderes y funciones de las Cortes cuando éstas se hallaban disueltas o cerradas. El artículo 62 del texto de la II República, al cual no se formuló enmienda alguna, disponía que las Cortes debían designar de su seno una Diputación Permanente compuesta como máximo de 21 miembros, representantes de las distintas facciones políticas, en proporción a su fuerza numérica.

El 11 de octubre de 1933 se constituyó la primera Diputación Permanente de las Cortes de la II República decidiendo en su primera sesión y ante la ausencia de un Reglamento que lo hiciera, su organización interna y funcionamiento. Por acuerdo unánime de sus miembros, la Diputación

²⁴ MARQUES DE MIRAFLORES: *Apuntes histórico-críticos para escribir la historia de la Revolución de España desde el año 1820 hasta 1823*, Tomo I, Londres 1834, pp. 75.

Permanente tendría, además de un Presidente (que por prescripción constitucional lo sería el de las Cortes), un Vicepresidente y dos Secretarios. La Diputación Permanente se reuniría de pleno derecho al menos un día al mes, y todos aquellos que las circunstancias lo requiriesen. Sus sesiones serían recogidas en el Diario de Sesiones y traladadas a la Prensa. Se admitía así, frente al secreto de 1812, el principio de la publicidad de sus sesiones.

Asimismo, la Diputación Permanente acordó por unanimidad que sus miembros gozarían de los mismos derechos y prerrogativas que los diputados durante el tiempo que transcurriera entre la expiración del mandato o disolución de unas Cortes y la constitución de las siguientes. Todos los referidos acuerdos fueron más tarde recogidos en el Reglamento de las Cortes de 1934.

Las facultades de la Diputación Permanente atribuidas expresamente por el texto constitucional en su artículo 62 eran las siguientes:

- a) Conocer de los casos de suspensión de las garantías constitucionales previstos en el artículo 42.
- b) Aprobación de Decretos-leyes.
- c) Conocer de lo concerniente a la detención y procesamiento de los diputados.

Además, el Reglamento de 1934 atribuía a la Diputación Permanente otras funciones como eran las siguientes:

- a) Sustitución de la Comisión de gobierno interior, en el caso de disolución de la Cámara (Artículo 50).
- b) Designación de Comisiones de etiqueta para representar protocolariamente a las Cortes (Artículo 56).
- c) Nombramiento de defensor ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en los supuestos de recursos de inconstitucionalidad contra leyes, no estando reunidas las Cortes (Artículo 112).

La Diputación Permanente no funcionó durante el período constituyente, pero sí durante las otras dos legislaturas. Asimismo, tras el levantamiento del 18 de julio de 1936, la Diputación Permanente se reunió el 15 de agosto para recibir la comunicación del Gobierno por la que se decretaba la suspensión de las Cortes y para prorrogar el estado de alarma decretado en 1935.

Durante la guerra civil, la Diputación Permanente —con la presencia exclusiva de los representantes del Frente Popular—, no dejó nunca de reunirse en diferentes ciudades españolas, como Madrid y Valencia, para prorrogar el estado de alarma y conocer de diferentes asuntos relacionados con la guerra. Sus últimas reuniones se celebraron en el Castillo de Figueras el 19 de Marzo de 1939 y en París el 29, 30 y 31 del mismo mes, así como el primero de abril de tal año. Fue precisamente en aquel primero de abril de 1939 cuando la Diputación Permanente se reunió por última vez al haber sido derrotada la República, y considerar, como así lo señaló el diputado Lamonedá, que la Diputación Permanente nada tenía que hacer fuera del territorio nacional al no existir ya territorio republicano.

Así pues, la Diputación Permanente fue una importante novedad de la Constitución de la II República. Pero aquella institución no sólo recogía viejos precedentes españoles, sino que también presentaba un singular paralelismo con instituciones semejantes establecidas en algunos textos constitucionales europeos del período de entreguerras, como la Constitución de Weimar de 1919, la austríaca de 1920 y la checa de 1923.

Podemos comprobar así cómo esa desconfianza del Parlamento hacia el ejecutivo en cuanto a la posible invasión de esferas competenciales propias de aquél no sólo echó raíces ahí donde la pugna entre el Parlamento y el Rey se desarrollaba con toda su crudeza, sino también en las Repúblicas parlamentarias europeas de este trascendental período histórico, e incluso en algunas Repúblicas presidenciales, como la chilena de 1928.

Tras la segunda guerra mundial, algunas Constituciones europeas recogerán esta figura de la «Comisión Permanente» del Parlamento como medio para salvaguardar el equilibrio del sistema y garantizar su continuidad. Son, pues, razones funcionales las que justifican la existencia de este instituto peculiar en algunas Constituciones modernas, puesto que —como ha señalado ALZAGA²⁵— la arquitectura del Estado da por supuesta la presencia del Parlamento, cuyas funciones deben ser desempeñadas siempre que las circunstancias lo exijan.

Así, el originario artículo 45 de la Ley Fundamental de Bonn preveía que el Bundestag debía designar de su seno una Comisión Permanente para salvaguardar los derechos del Parlamento frente al Gobierno federal durante el período que media entre dos legislaturas. Esta disposición fue expresamente derogada por la Ley de Reforma Constitucional de 23 de agosto de 1976 a consecuencia de su escasa funcionalidad: sólo se reunió en una ocasión en 1972.

²⁵ ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Edic. del Foro, Madrid 1978, pp. 527.

En la actualidad, la Constitución griega de 1975, en su artículo 71, atribuye a una Comisión Permanente del Parlamento el ejercicio de la tarea legislativa que no sea competencia del Pleno fuera de los períodos de sesiones. Asimismo, el artículo 182 de la Constitución portuguesa de 1976 recoge la figura de la Comisión Permanente de la Asamblea de la República que funciona en los intervalos de los períodos de sesiones legislativas.

Por último, y en lo que se refiere al régimen que siguió a la guerra civil española, hemos de hacer una simple mención a la llamada «Comisión Permanente de las Cortes». El Reglamento Provisional de las Cortes orgánicas y posteriormente la Ley de Cortes tras su modificación en 1967, recogían bajo el nombre de Comisión Permanente de las Cortes, una institución que era, más que una comisión de continuidad del Parlamento, una comisión de gobierno, ya que funcionaba con carácter permanente, incluso durante los períodos ordinarios de sesiones, y fue asumiendo el mayor número de competencias del pleno.

III. LA DIPUTACION PERMANENTE EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

El sistema constitucional español, coherente con el papel que asigna al Parlamento, ha establecido —como ya avanzábamos al principio de esta exposición— los mecanismos necesarios para que el poder legislativo no se encuentre, en ningún momento, sin defensa en el juego de los controles políticos. La Diputación Permanente, prevista en el artículo 78 de nuestra Constitución, tanto para el Congreso como para el Senado, es precisamente la institución que garantiza en nuestro sistema la continuidad, la presencia vigilante del poder legislativo, tanto durante los períodos interlegislaturas, como durante los intervalos en que no hay sesiones ordinarias de las Cámaras.

1. La duplicidad de la institución en nuestro texto constitucional

La Constitución de 1978 ha optado por un procedimiento en virtud del cual cada Cámara elige de su propio seno a un grupo de parlamentarios que forma la Diputación Permanente y que sobrevive a la Cámara que la ha creado.

Al señalar el artículo 78 CE que «en cada Cámara habrá una Diputación Permanente», nuestro texto constitucional actualmente vigente matiza los antecedentes españoles que recogieron esta institución en las Cortes monocamerales (1812, 1931) y se aparta también del único precedente

en unas Cortes bicamerales (1856) que configuraba la Diputación Permanente como un órgano de composición mixta.

A juicio de algunos autores ²⁶, a pesar del bicameralismo implantado en la Constitución de 1978, no hubiera resultado inoportuna la creación de una única Diputación Permanente de las Cortes Generales válida para asumir las funciones que el artículo 78 les atribuye. Con ello, se hubiera evitado, a su entender, la atonía funcional que afecta a la Diputación Permanente del Senado, al tiempo que se habría obtenido una más fiel representación de las Cortes Generales como institución compleja. Sin embargo, coincido plenamente en el profesor ALONSO DE ANTONIO ²⁷ cuando afirma que, esa atonía funcional de la Diputación Permanente del Senado no es más que la consecuencia lógica de la atonía funcional que afecta al Senado en su totalidad. ¿Cómo explicar la existencia de una Diputación Permanente conjunta Congreso-Senado que pudiera entender en materia de convalidación de Decretos-Leyes o en lo relativo a los estados de anomalía constitucional, cuando éstas son funciones exclusivas de la Cámara Baja, según lo dispuesto en los artículo 86 y 116 de nuestra Constitución?

2. Composición de la Diputación Permanente

La Constitución de 1978 impone tan solo 3 condiciones en cuanto a la composición de las Diputaciones Permanentes:

1. Que sean presididas por el Presidente de la Cámara respectiva.
2. Que estén integradas por un mínimo de 21 miembros.
3. Que su composición refleje la estructura política de la Cámara de la cual emana.

La primera y la tercera condición son una simple consecuencia lógica: por una parte, el Presidente de una Cámara, que es su más alta autoridad, debe igualmente presidir la Diputación Permanente que, en determinadas ocasiones y con todos los matices que veremos en seguida, puede subrogarse en el ejercicio de los poderes de la Cámara. Por otra parte, la Diputación Permanente debe ser el reflejo de la Cámara de la cual surge, único punto de referencia posible.

²⁶ Como F. SANTAOLALLA: *Derecho Parlamentario Español*, cit., pp. 155.

²⁷ ALONSO DE ANTONIO, J.A: «La diputación Permanente en el sistema parlamentario español» Rev. de las Cortes Generales, 1980, pp. 160.

En cuanto a la segunda condición establecida constitucionalmente, hemos de señalar que se trata simplemente de una convención: se ha fijado un número de 21 miembros como se podía haber establecido cualquier otra cifra. Quizás los constituyentes fijaron un mínimo de 21 miembros para no hacer especialmente difícil la adecuada representación de las fuerzas políticas presentes en cada una de las Cámaras.

Estas disposiciones constitucionales, relativas a la composición de las Diputaciones Permanentes han sido completadas por los respectivos Reglamentos en los siguientes términos: en lo que se refiere al Senado, el art. 45,1 remite la fijación del número de miembros de su Diputación Permanente a la Cámara reunida en sesión plenaria. En esta III legislatura constitucional su número ha sido fijado en 32 miembros, 5 más que en la legislatura de 1982.

En el Congreso de los Diputados, por el contrario, es de aplicación lo establecido con carácter general para las Comisiones, por lo que es la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la que fija el número de componentes de la Diputación Permanente (artículo 40,1 RC). En la presente legislatura, la *Diputación Permanente del Congreso está integrada por 38 diputados*, cifra idéntica a la de 1982 (un miembro por cada 10 diputados o fracción de cada grupo).

Por otra parte, siguiendo una práctica iniciada en la II República, cada grupo parlamentario designa en el Congreso a tantos miembros de la Diputación Permanente como le correspondan en proporción a su importancia numérica, sin que su elección deba ser ratificada por el órgano plenario, lo cual ha sido considerado de escasa elegancia por algún sector doctrinal²⁸. Sin embargo, en el Senado, los integrantes de la Diputación Permanente son elegidos por el Pleno de la Cámara en proporción al número de senadores que componen los respectivos grupos parlamentarios, y a propuesta de los mismos (artículo 45,1 RS).

El hecho de que la Constitución determine en su artículo 78,1 que los miembros de las Diputaciones Permanentes representarán a los grupos parlamentarios puede resultar inaceptable en su literalidad, ya que parece contradecir el postulado de representación nacional del artículo 66,1 CE, si bien sería revelador del acusadísimo protagonismo que ejercen los grupos parlamentarios en nuestros días. Sin embargo, a nuestro modo de ver, no puede hablarse en este punto de incorrección jurídico-constitucional, ya que el art. 78,1 no dice que las Diputaciones Permanentes representen a los grupos parlamentarios, sino sus miembros, como punto de referencia válido para que el órgano de continuidad parlamentaria sea el reflejo fiel de las fuerzas políticas presentes en las Cámaras. Pensamos, en desacuerdo

²⁸ ESTEBAN, J. DE y LOPEZ GUERRA, L.: *El Régimen Constitucional Español*, Vol. II, cit., pp. 105.

con el prof. TORRES DEL MORAL ²⁹ que los grupos parlamentarios sí existen, al menos a efectos de su representación, tras la disolución de las Cámaras o la extinción del mandato parlamentario; por tanto, los componentes de las Diputaciones Permanentes representan a los grupos parlamentarios, al igual que la Diputación Permanente como órgano representa a la Cámara extinta. Además, la existencia y pervivencia de la representación de los grupos parlamentarios tras la desaparición de las Cámaras viene avalada por dos hechos: por una parte, el artículo 56.4 del Reglamento del Congreso permite a dos grupos parlamentarios convocar a la Diputación Permanente cuando la Cámara ya no existe; y por otra, en la práctica, el orden del día de las Diputaciones Permanentes es fijado por una especie de Junta de Portavoces de los Grupos presentes en las Diputaciones Permanentes, que al menos funciona de hecho y podría derivar en una norma convencional.

En cuanto al momento en que deben designarse los componentes de las Diputaciones Permanentes, nada dice la Constitución ni el Reglamento del Congreso. Sin embargo, el Reglamento del Senado prevé en su artículo 45.1 que «tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara, procederá a designar la Diputación Permanente». En la práctica, el Congreso de los Diputados sigue la disposición reglamentaria de la Cámara Alta.

3. Los miembros suplentes de las Diputaciones Permanentes

Las disposiciones relativas a la suplencia en las Diputaciones Permanentes revisten un especial interés.

Siguiendo la fórmula republicana, tanto en el Reglamento del Congreso como en el del Senado, se prevé que junto a los miembros titulares de las Diputaciones Permanentes existan unos suplentes, en número igual (Artículo 56.2 RC), o no superior (Artículo 46.2 RS) al de aquéllos, y con una representación idéntica de los Grupos parlamentarios. Pero mientras en el Senado el objeto de la suplencia es cubrir las vacantes que puedan producirse eventualmente, cuando un miembro de la Diputación cese en su cargo de senador, o sea designado miembro del Gobierno, o cambie de grupo parlamentario, y sin reemplazos ocasionales para una sola reunión, en el Congreso de los Diputados son posibles estos últimos, ya que ante el silencio del Reglamento se entiende de aplicación la regla de sustitución propia de las Comisiones, lo cual atribuye a los Grupos parlamentarios un poder irrestricto al respecto.

²⁹ Véase TORRES DEL MORAL, A.: «Los Grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político* n.º 9, 1981, pp. 21-66.

La diferencia es importante porque, como veremos más adelante, tiene un importante reflejo en el estatuto personal de los suplentes.

Por lo que respecta al momento de la designación de los suplentes, el artículo 56.2 RC deja entrever que la designación de titulares y suplentes debe ser simultánea. Por el contrario, el Reglamento del Senado parece prever, y así ocurre precisamente en la práctica, dos momentos distintos: a tenor de lo dispuesto en su artículo 45.1 los titulares de la Diputación Permanente serán designados por el Pleno «tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara», mientras que los suplentes serán designados al tiempo de la constitución de la Diputación Permanente.

4. Estatuto de los miembros de las Diputaciones Permanentes

Los componentes de las Diputaciones Permanentes conservan su condición de diputado o senador con todos los derechos inherentes, después de expirado el mandato o de la disolución de la Cámara respectiva y hasta que se reúna la que después resulte elegida (artículo 22,3 RC y 45,3 R.S.).

Así pues, los parlamentarios que forman parte de las Diputaciones Permanentes gozan, consecuentemente, de la inviolabilidad, inmunidad, de los privilegios especiales y de plenos derechos económicos. Hay, no obstante, dos casos concretos que pueden plantear problemas de cierta envergadura y que debemos señalar.

En primer lugar, y en lo que respecta a la inmunidad, ni la Constitución ni los Reglamentos prevén expresamente el procedimiento para la concesión de suplicatorios para poder procesar a los miembros de las Diputaciones Permanentes en los periodos interlegislaturas. A nuestro juicio, resulta necesario establecer la obligatoriedad de dicha autorización previa, dado que los miembros de las Diputaciones Permanentes continúan beneficiándose de la inmunidad parlamentaria. De lo contrario, si la Diputación Permanente no pudiera pronunciarse a este respecto, sus miembros se beneficiarían de un salvoconducto en materia penal durante los dos meses y medio mínimos que transcurren entre el final de una legislatura y el inicio de la siguiente. En este sentido, tratándose de evitar tal situación, la Diputación Permanente del Congreso en virtud de una norma propia de enero de 1979 ha concedido en una única ocasión un suplicatorio para procesar a uno de sus miembros. Sin embargo, ésta no ha sido la tónica general. En la última reunión de la Mesa del Congreso antes de la disolución de abril de 1986, aquélla solicitó de la Judicatura que dejara en suspenso la solicitud de posibles suplicatorios de miembros de la Diputación Permanente hasta la constitución de la nueva Cámara. Con ello parece confirmarse la sospecha que sosteníamos anteriormente.

En segundo lugar, habría que preguntarse si los *miembros suplentes* de las Diputaciones Permanentes se benefician de los mismos derechos y prerrogativas que los titulares.

La solución adoptada por el Senado difiere de la dada por el Congreso. En la Cámara Alta, los suplentes sólo adquieren los derechos y prerrogativas inherentes a la condición de senador desde el momento en que ocupan la vacante de manera definitiva y con todos los efectos propios (Art. 46,3 RS). En el Congreso de los Diputados, sin embargo, se concibe la suplencia de una manera diferente, sesión por sesión. Su Reglamento ha optado por la atribución de derechos y prerrogativas parlamentarias tanto a los titulares como a los suplentes de la Diputación Permanente desde el momento en que queda disuelta la Cámara y hasta la constitución de la nueva.

A nuestro modo de ver, la solución más plausible es la adoptada por el Reglamento del Senado, ya que si tenemos en cuenta que las prerrogativas parlamentarias se justifican por razones funcionales y no personales, resulta un tanto incorrecto otorgar un status privilegiado a los ex-parlamentarios que permanecen en su condición de suplentes sin llegar a actuar como miembros de la Diputación Permanente. No obstante, la solución del Congreso ha podido venir determinada, y así lo apunta SANTAOLALLA³⁰, por la mayor amplitud con que los suplentes pueden sustituir a los titulares, lo cual parecía desaconsejar un régimen de continua inestabilidad en la posesión de esos derechos y prerrogativas.

En lo que se refiere al tema del establecimiento de incompatibilidades entre la cualidad de miembro de la Diputación Permanente y el hecho de ocupar otros cargos, el Reglamento del Senado ha sido considerablemente más restrictivo que el del Congreso. Así, el artículo 45.2 del Reglamento del Senado declara expresamente incompatible la pertenencia a la Diputación Permanente con el hecho de formar parte del Gobierno. Esta incompatibilidad, declarada también en las Normas de procedimiento de la Diputación Permanente del Congreso dictadas por la Presidencia de la Cámara el 18 de enero de 1979, no ha sido recogida, sin embargo, por el Reglamento de la Cámara Baja. Curiosamente, este tema fue objeto de un encendido debate en el seno de la Diputación Permanente de las Cortes de la II República. En la primera sesión de aquélla, el 11 de octubre de 1933, el Presidente planteó una cuestión relativa a la actuación de aquellos vocales de la Diputación Permanente que eran a la vez miembros del Gobierno, ya que convenía determinar previamente si tales vocales debían actuar en ella como Diputados y si tenían derecho a emitir su voto en los distintos asuntos que se suscitasen. Indalecio PRIETO consideró, que si bien la Constitución no establecía incompatibilidad alguna entre ocupar un cargo ministerial y la representación en la Diputación Permanente, y de hecho,

³⁰ SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario Español*, cit. pp. 160.

esta primera Diputación había nombrado a algunos ministros, éstos no debían intervenir con su voto en las resoluciones que hubiera de adoptar aquélla sobre los actos o iniciativas del Gobierno. Y es que siendo la fiscalización una función preferente del Parlamento, era natural que no quedara restringida de una manera absoluta desde el momento que «la Constitución deja instituída el apéndice parlamentario que constituye la Diputación Permanente»³¹.

En definitiva, la idea de la representación socialista de la Diputación Permanente, a la que se unieron otros diputados, era que los ministros que pertenecieran a ésta pudieran actuar en ella; pero en los asuntos que estuvieran referidos a actos o iniciativas gubernamentales, sólo tendrían voz, pero no voto. Esta propuesta fue adoptada por unanimidad. Como señalara MAURA³², parecía absurdo y disfuncional que fueran miembros del Gobierno los que pudieran ir a la Diputación Permanente a votar sobre sus propias iniciativas.

Pues bien, idénticas razones podrían darse en la actualidad respecto a la situación en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, los miembros del Gobierno que forman parte de su Diputación Permanente tienen hoy voz y voto en su seno.

Aún siendo conscientes de que en el actual sistema de partidos es irrelevante que los ministros formen parte de la Diputación Permanente (ya que la disciplina del Grupo mayoritario favorecerá siempre al Gobierno), se trata, a nuestro juicio, de un problema de corrección constitucional, ya que no parece adecuado que el Ejecutivo controle al órgano controlador.

4. Organización de las Diputaciones Permanentes

Tanto la Diputación Permanente del Congreso como la del Senado están dotadas reglamentariamente de un órgano de gobierno, *la Mesa*, integrada por el Presidente (que lo es de la Cámara), dos Vicepresidentes y dos Secretarios, elegidos por los miembros de la Diputación respectiva.

En cuanto al Presidente, quisiéramos señalar simplemente que, aunque durante los periodos interlegislaturas las Cámaras ya no existen, los Presidentes de las Diputaciones Permanentes siguen ostentando curiosamente todos los poderes que el Reglamento les atribuye como Presidentes de las Cámaras.

³¹ Sesión constitutiva de la primera Diputación Permanente de la II República, 11 de octubre de 1933, DSDP n.º 1, pp. 1.

³² *Ibidem*, pp. 5.

En lo referente a la Mesa de las Diputaciones Permanentes, se plantea un problema interesante: ninguna norma reglamentaria prevé que los Vicepresidentes y Secretarios de las Diputaciones sean los mismos que los de las Cámaras. Esta circunstancia podría crear dificultades de orden práctico (discontinuidad en la gestión de los asuntos internacionales que es competencia de la Mesa) y de orden jurídico: por ejemplo, en caso de fallecimiento, ausencia o enfermedad del Presidente, existiría la posibilidad de que fuera reemplazado por una persona que fuera Vicepresidente de la Diputación Permanente, pero no de la Cámara. Hasta el momento presente no se han presentado tales eventualidades, ya que lo usual es que las Diputaciones Permanentes elijan como Vicepresidentes y Secretarios a parlamentarios que ocupan tales cargos en las Cámaras respectivas.

Además, en las Diputaciones Permanentes funciona de hecho una *Junta de Portavoces* que no aparece reconocida en la Constitución ni en los Reglamentos. Su función principal es la fijación del orden del día, y sus reuniones se reflejan en las Actas preparatorias de los Portavoces de los grupos parlamentarios de las Diputaciones Permanentes.

5. Funcionamiento de la Diputación Permanente. Convocatoria

El Reglamento del Congreso hace aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido con carácter general para el Pleno (Art. 58 RC). Por su parte, el Reglamento del Senado, en su artículo 42.2, dispone que la Diputación Permanente ajustará su régimen interno a lo dispuesto en el propio Reglamento en cuanto resulte aplicable, y en su defecto, a las normas que ella misma acuerde. Esta facultad de acordar normas de funcionamiento interno encuentra su precedente en la etapa republicana, si bien no tiene eco en el Reglamento de la Cámara Baja. No obstante, parece aceptable que la Diputación Permanente del Congreso pueda adoptar determinados acuerdos sobre su propio funcionamiento, aunque hasta el momento no se han producido.

En cuanto a la *convocatoria*, en el Congreso corresponde a su Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los integrantes de la Diputación Permanente (Artículo 56.4 RC). Como es lógico, se entiende convocada necesariamente en los supuestos del artículo 116 de la Constitución y en los de convalidación de los decretos-leyes.

Por su parte, la Diputación Permanente del Senado se reúne siempre que el Presidente lo estime oportuno, y necesariamente en tres supuestos:

- a) El día de celebración de Junta Preparatoria.

- b) Cuando lo solicite el Gobierno.
- c) Cuando lo pida al menos una cuarta parte de sus miembros.

6. Publicidad de sus sesiones

Siguiendo el principio de publicidad de las sesiones de la Diputación Permanente de la II República, tanto en el Reglamento del Congreso como en el del Senado se prevé que las intervenciones y los acuerdos tomados en las Diputaciones Permanente se reproducirán en los Diarios de Sesiones de la Cámara respectiva (Artículo 95,2 RC y Artículo 190 RS). Además, el RC dispone que de las sesiones secretas que son decididas por la mayoría de la Diputación Permanente se levanta Acta taquigráfica, cuyo único ejemplar se custodia en la Presidencia y puede ser consultado por los Diputados previo acuerdo de la Mesa. Al no existir una disposición semejante en el Reglamento del Senado, hemos de entender que aquélla es de aplicación analógica, ya que de lo contrario negaríamos la existencia de sesiones secretas en la Diputación Permanente del Senado.

Curiosamente, durante la I y II Legislatura constitucionales, las intervenciones y acuerdos de la Diputación Permanente del Congreso se publicaban en un Diario de Sesiones dedicado específicamente a este órgano peculiar. Sin embargo, a partir de la III Legislatura, las sesiones de la Diputación Permanente son transcritas en el mismo Diario que las sesiones del Pleno, lo cual abunda en nuestra tesis de que la Diputación Permanente es el órgano de continuidad del Pleno.

7. Funciones de las Diputaciones Permanentes

Es preciso señalar, en primer lugar, y desde ahora, que las Diputaciones Permanentes tienen atribuciones diferentes, según se trate de la del Congreso o de la del Senado. Asimismo, las competencias de la Diputación Permanente no son las mismas cuando la Legislatura sigue su curso, en los períodos intersesiones, que cuando la Legislatura ha finalizado, ya sea porque la Cámara ha sido disuelta, sea porque el mandato constitucional ha llegado a su fin. La diferencia entre ambas situaciones se debe al hecho de que durante los meses de enero, julio y agosto, las Cámaras no están reunidas pero no dejan por eso de existir; los parlamentarios no pierden sus derechos y prerrogativas, y la Mesa y Junta de Portavoces no dejan de funcionar. En estos casos, la Diputación Permanente vela por los poderes de la Cámara que está «dormida» —si se nos permite la expresión— y que puede «despertar» en cualquier momento si el Gobierno, la mayoría de los miembros de la Cámara o la propia Diputación

Permanente solicitan la convocatoria de una sesión extraordinaria.

Por el contrario, cuando la legislatura ha finalizado, y en tanto se produce la «apellatio ad populum», la única representación parlamentaria viva es la Diputación Permanente en cada una de las Cámaras.

Así pues, las funciones de las Diputaciones Permanentes pueden ser clasificadas desde esa doble perspectiva temporal.

7.1. Funciones de las Diputaciones Permanentes en los períodos intersesiones

En los tiempos inhábiles para el trabajo parlamentario, corresponden a las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado idénticas funciones, a saber:

- A) Solicitar la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Cámara respectiva.
- B) Velar por los poderes de las Cámaras.

Si analizamos estas dos facultades e interpretamos restrictivamente el supuesto de que las Cámaras no estén reunidas en el sentido de excluir del mismo los casos de extinción del mandato o disolución de las Cámaras, podemos deducir que de hecho se trata de la misma facultad.

Por una parte, la Diputación Permanente de la Cámara tiene como principal misión, durante los períodos intersesiones, «velar por los poderes de la Cámara», lo cual suele conducir a la decisión de solicitar del Presidente la convocatoria de una sesión extraordinaria. Y por otra parte, hay que señalar que dentro de esta función de «velar por los poderes de las Cámaras» no se encuentra la de la supervisión de la gestión administrativa, ya que está garantizada por la continuidad de las funciones del Presidente y de la Mesa. Consecuentemente, la Diputación Permanente, durante esos períodos de vacación parlamentaria, es un órgano de vigilancia «ad extra», no «ad intra», y su función capital será la de observar la acción del poder ejecutivo para el caso de que una de sus decisiones hiciera necesaria la convocatoria de una sesión extraordinaria.

Así pues, durante los meses de enero, julio y agosto, las Diputaciones Permanentes no son una continuación de las Cámaras, sino una especie de comité que se mantiene en guardia, en alerta permanente. En estos períodos, a nuestro modo de ver, se podía haber prescindido de las Diputaciones Permanentes, ya que tanto la Presidencia como la Mesa, y la Junta de Portavoces permanecen activas, pudiendo haber recibido tales

órganos la función de «velar por los poderes de las Cámaras», en tanto en cuanto se les hubiera atribuido la posibilidad de convocar a la Cámara en sesión extraordinaria. Probablemente, la razón para negar a la Mesa o al Presidente la Facultad de convocar a iniciativa propia una sesión extraordinaria radica en la condición de aquéllos de órganos de gobierno interior y no de órganos de carácter político. Atribuirles tal facultad hubiera supuesto quizás involucrar innecesariamente a la Mesa o al Presidente en asuntos de índole política. Además, seguramente se tuvo en cuenta un criterio pluralista: la Diputación Permanente integra una representación global de la Cámara a través de todos los grupos parlamentarios, mientras que no ocurre así con la Mesa.

Probablemente las razones apuntadas tuvieron su peso específico. Sin embargo, la escasa funcionalidad de las Diputaciones Permanentes durante los períodos intersesiones se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que desde 1977 las D.P. del Congreso y del Senado se han reunido en escasas ocasiones.

7.2. *Funciones de las Diputaciones Permanentes en los períodos interlegislaturas*

7.2.1. Velar por los poderes de las Cámaras

Si aceptamos una interpretación amplia del inciso final del artículo 78.2 CE y la hacemos extensiva a los supuestos de extinción del mandato y disolución de las Cámaras, entonces la función de vigilancia de sus poderes atribuida a las Diputaciones Permanentes cobra un nuevo y auténtico sentido, aunque se trate de una atribución imprecisa y ambigua. Además, negar esta interpretación amplia como han hecho algunos autores³³, supone vaciar por completo de funciones a la Diputación Permanente del Senado durante los períodos interlegislaturas.

Así pues, si admitimos que las Diputaciones Permanentes pueden velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas han sido disueltas o han expirado su mandato —como de hecho han reconocido ellas mismas expresamente³⁴—, la indeterminada atribución constitucional puede entonces desglosarse en dos tendencias, según que la acción de las Diputaciones Permanentes sea hacia el exterior, es decir, hacia sus funciones constitucionales, o hacia el interior de su propia Cámara, para controlar los asuntos de administración ordinaria y ejercer las competencias atribuidas a la Mesa durante la Legislatura.

³³ MONREAL LUQUE, A.: «Notas sobre las Diputaciones Permanentes».

³⁴ Véase DS de la D.P. del Congreso n.º 6, 5 de septiembre de 1982, pp. 22. DS de la D.P. del Senado n.º 4, de septiembre de 1982, pp. 25.

En lo que respecta a su acción hacia el exterior, podemos suponer que a pesar de la ausencia de una atribución específica de competencia, y de haberse reiterado que vela por los poderes de las Cámaras, pero no los ejerce, las Diputaciones Permanentes serían obligadamente competentes si la necesidad obligara a ejercer una de las funciones de las Cámaras en caso de acontecimientos excepcionales que requieran una resolución urgente. En este sentido, podríamos citar como ejemplos de acciones excepcionales no especificadas las previstas en los artículos 59.2 (reconocimiento por parte de las Cortes Generales de la imposibilidad del Rey para proseguir en el ejercicio de sus funciones), 63.3 (autorización de las Cortes Generales para declarar la guerra o firmar la paz) y 155.1 (aprobación del Senado para que el Gobierno pueda adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución o las leyes le impongan).

A nuestro juicio, las posibilidades de actuación en estos casos de las Diputaciones Permanentes son concesiones a la «necesidad», que aspiran a evitar la parálisis del Estado en situaciones de emergencia. En tal sentido, las Diputaciones Permanentes no están tanto al servicio de la continuidad funcional de las Cortes como al de la continuidad misma del Estado como Ordenamiento Jurídico. Así pues, hay situaciones en las que sí hay necesidad aunque ésta no sea invocada por la norma del Derecho.

En definitiva, esta atribución genérica de protección de los poderes de las Cámaras no es inútil en el campo constitucional. Antes bien, es justamente en los casos citados donde esta institución adquiere todo su sentido, lo cual no significa en absoluto que las Diputaciones Permanentes puedan ejercer todas las funciones que constitucionalmente vienen atribuidas a las Cámaras. Por tanto, esta función imprecisa de «velar por los poderes de las Cámaras» es una función de defensa de la integridad constitucional y de aquellas situaciones que supongan un peligro para las potestades del Parlamento. En esta defensa de las competencias parlamentarias, el legislador constituyente podría haber previsto la legitimación de las Diputaciones Permanentes para promover conflictos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

De todas formas, podría pensarse que ambas Diputaciones Permanentes tienen cabida dentro de la enumeración del Artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como órganos legitimados para promover tales conflictos constitucionales. Y precisamente porque el planteamiento de la controversia corresponde al Pleno de las Cámaras, puede entenderse que las Diputaciones Permanentes pueden ser parte en conflictos, ya que cuando actúan lo hacen como órganos plenarios.

En otro orden de cosas, también integraría la función genérica de

«velar por los poderes de las Cámaras» la llamada por PIZZORUSSO³⁵ «función inspectiva o inquisitiva», a través de la cual pueden las Diputaciones Permanentes no sólo recabar la presencia del Gobierno o de alguno de sus miembros, sino utilizar otros instrumentos ordinarios de información y control. Esta función inspectiva se adecúa perfectamente a la naturaleza de las Diputaciones Permanentes en los períodos interlegislaturas como órganos que aseguran la continuidad de las Cámaras y la presencia de éstos en los controles interórganos.

7.2.2. Facultades de las Diputaciones Permanentes en cuestiones de administración interior

En cuanto a los poderes de las Diputaciones Permanentes «ad intra» durante los períodos interlegislaturas, hay que señalar que aquéllas ejercen las funciones que pertenecían a las Mesas en la administración interna de las Cámaras. De esta forma, al igual que ocurre en este punto en Gran Bretaña con la Comisión Interna de la Cámara de los Comunes, las Diputaciones Permanentes autorizan los gastos y adoptan las medidas relativas al reglamento interior. En el Senado en estos años, ha sido la Mesa de la Diputación Permanente la que ha ejercido tal función.

7.3. *Facultades exclusivas de la Diputación Permanente del Congreso en los períodos interlegislaturas*

7.3.1. Facultades en relación con los estados de anomalía constitucional previstos en el artículo 116 CE

En virtud de lo dispuesto en el artículo 116.5 CE y 78.2, corresponde exclusivamente a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados autorizar la prórroga del estado de alarma, autorizar la declaración por el Gobierno del estado de excepción y la declaración del estado de sitio, cuando el Congreso estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato.

7.3.2. La Diputación del Congreso y la convalidación-derogación de los decretos-leyes

Disponen los artículos 78.2 y 86 de nuestro texto constitucional que expirado el mandato de las Cámaras o disueltas éstas, corresponde a la Diputación Permanente del Congreso la convalidación de los decretos-le-

³⁵ PIZZORUSSO, A.: *Lecciones de Derecho Constitucional*, cit., pp. 167.

yes dictados por el Gobierno. El debate y votación sobre su convalidación o derogación se realizará en la Diputación Permanente antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación.

La posibilidad de que la Diputación Permanente ejerza todas las facultades reconocidas al Congreso en el artículo 86 de la Constitución, y no sólo la convalidación o derogación de los Decretos Leyes, ha generado un interesante debate en la doctrina. El punto fundamental sobre el que gira la controversia se sitúa en los artículos 57.1 y 151.5 del Reglamento de la Cámara Baja, en virtud de los cuales la Diputación Permanente asume todas las facultades que en relación a los Decretos leyes atribuye al Congreso el artículo 86 y puede tramitar como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia los Decretos Leyes que el Gobierno dicte durante los períodos interlegislaturas. ¿Está el Reglamento atribuyendo competencia legislativa a la Diputación Permanente? Mientras un sector doctrinal ha admitido tal hipótesis en base a distintos argumentos, otro sector lo ha negado con rotundidad. Así por una parte, PECES-BARBA entiende que si las Diputaciones Permanentes no pudieran tramitar un Decreto Ley como Proyecto de Ley «carecería de sentido la referencia que en el artículo 78.2 se hace a las facultades de las Cámaras —en plural— en relación con el artículo 86, porque la única facultad que en este artículo corresponde al Senado es precisamente la que posibilita el artículo 86.3»³⁶. ELISEO AJA, por su parte, con un argumento menos literal que el anterior, considera que no puede privarse a las Cortes de enmendar un Decreto Ley, convirtiéndolo en Ley, únicamente por razón de la extinción del mandato parlamentario o de la disolución³⁷.

A nuestro juicio, aunque la voluntad del redactor del Reglamento de la Cámara es absolutamente clara en el sentido de permitir a la Diputación Permanente del Congreso tramitar como Proyectos de Ley los Decretos-Leyes convalidados³⁸, coincidimos plenamente con JIMENEZ CAMPO en que no puede defenderse la atribución a la Diputación Permanente de plenas facultades legislativas³⁹. Por varias razones: porque, en primer lugar, parece contraria a la propia naturaleza de estos órganos de continuidad parlamentaria; porque supondría una alteración sustancial de los órganos y procedimientos legislativos; y porque habría que prever un mecanismo que implicara a la Diputación Permanente del Senado, cuando ni la Constitución ni el Reglamento lo prevén.

³⁶ PECES-BARBA, G. y PRIETO S.: *La Constitución española de 1978*, Valencia 1981 pp. 232.

³⁷ AJA, E.: «Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias» en *Parlamento y Sociedad Civil*, Barcelona 1980, pp. 132.

³⁸ DSC, Comisión de Reglamento, 28 mayo 1981, pp. 1.432.

³⁹ JIMENEZ-CAMPO, J.: «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley», en *Revista de Derecho Político* n.º 15, 1982, pp. 48.

En definitiva, como ha puesto de manifiesto IGNACIO ASTARLOA, admitir tal posibilidad «sería una rara forma de defender un Parlamento cuya capacidad de control permite abrigar la esperanza de que la regulación restrictiva del artículo 86 sitúe el uso del Decreto-Ley en su medida oportuna»⁴⁰.

Ahora bien, negar la plena competencia legislativa de la Diputación Permanente no significa que ésta no pueda acordar que se tramite un Decreto-Ley como Proyecto de Ley, haciéndolo constar así en el informe que ha de presentar a la nueva Cámara. Pero la función de la Diputación Permanente acaba con ese acuerdo de tramitación, sin que se produzca en ningún caso la tramitación misma, que debería corresponder, si así lo estimara conveniente, a la nueva Cámara, lo cual nos hace afirmar que se trata de una atribución inútil, ya que el nuevo Congreso electo no está vinculado por los acuerdos de la Diputación Permanente.

En la práctica parlamentaria, siempre que se ha intentado acordar la tramitación de Decretos-Leyes como Proyectos de Ley en la Diputación Permanente se ha rechazado tal posibilidad.

8. La Dación de cuentas de las Diputaciones Permanentes

Dispone el apartado cuarto del artículo 78 CE que «reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones».

Como ha señalado RECODER⁴¹, esta exigencia constitucional resulta lógica en un órgano que tiene a su cargo el cuidado de la institución parlamentaria.

En la práctica, este mandato, que es más que una simple cortesía parlamentaria, se ha realizado de diversas formas. Tanto en 1979 como en 1982, fue el Presidente de la Diputación Permanente el encargado de leer ante la Cámara el informe de los asuntos y decisiones adoptadas por este órgano singular. En 1986, fue el Secretario de la nueva Cámara el encargado de leer el informe elaborado por la Mesa de la Diputación Permanente respectiva.

Sobre el acto de la dación de cuentas de las Diputaciones Permanentes de las Cámaras extintas no se realiza ningún tipo de control, si bien los grupos parlamentarios pueden exponer desde su perspectiva su posición sobre la actividad de aquéllas.

⁴⁰ ASTARLOA, I.: «Comentario al artículo 86», en la obra dirigida por O. ALZAGA *Comentarios a la Constitución de 1978*, Vol. VII, EDERSA, Madrid 1985, pp. 207.

⁴¹ RECODER, E.: «Comentario al artículo 78», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por GARRIDO FALLA, Madrid 1980, pp. 834.

IV. CONCLUSION

Como hemos puesto de manifiesto en esta exposición, las Diputaciones Permanentes aseguran la garantía de la continuidad de un Parlamento caracterizado por Legislaturas cuatrienales, y cuyos trabajos se dividen en dos períodos de sesiones anuales.

Las Diputaciones Permanentes permiten conservar el normal equilibrio del sistema constitucional a través de la permanencia necesaria del poder legislativo. Cumplen, pues, una importante función de garantía que no se expresa tanto en las facultades que le atribuye la Constitución como en lo que no hace, en los poderes que no tiene, y cuya intangibilidad en favor de la Cámara futura asegura con su sola presencia y existencia constitucionales.