

# **Sobre la controvertida convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento Andaluz durante el estado de alarma**

*Víctor J. Vázquez*

El artículo 58 del Reglamento de Parlamento andaluz determina de forma explícita, y en sintonía con la propia Constitución, cuándo ha de ser convocada la Diputación Permanente, supuestos que no son otros que el interregno entre la disolución o expiración del mandato parlamentario y la constitución de un nuevo Parlamento, y las vacaciones parlamentarias, todo ello con el fin de “velar por los poderes de la Cámara”. Fuera de dichos supuestos, la legalidad parlamentaria no prevé ocasión alguna en la que la Diputación Permanente pueda ser convocada.

El día 14 de marzo, como es conocido, se aprobaba el Real Decreto 463/2020, en el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dicho estado de alarma afectaba a todo el territorio nacional, estableciendo medidas que restringían de forma drástica la movilidad. Como consecuencia del mismo, el día 18 de marzo de 2020 se aprueba una resolución sobre “habilitación de la convocatoria de la diputación permanente en una situación de declaración de estado de alarma”, que trae causa a su vez en el acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento, el día 16 de marzo, donde por unanimidad se adoptan diferentes medidas para “adaptar la actividad parlamentaria de la Cámara, con suspensión de las sesiones previstas durante el tiempo que dure el estado de alarma”, y, en concreto, “a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable, convocar la Diputación Permanente”.

En la exposición de motivos de esta resolución, y considerando que el Reglamento de la Cámara, como se acaba de ver, no prevé otros supuestos donde proceda la convocatoria de la Diputación permanente que no sean la disolución de la cámara o las vacaciones parlamentarias, se insiste en que “teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias que concurren actualmente, por la declaración del estado de alarma y por la crisis sanitaria generada por el COVID-19, se considera necesario contemplar la excepcional situación de declaración del estado de alarma como una circunstancia incardinable en los supuestos del artículo 58 del Reglamento de la Cámara, con el objeto de poder convocar la Diputación Permanente para continuar con la labor parlamentaria indispensable”.

Para la presidencia de la Cámara nos encontraríamos “en una situación en la que, suspendidos con carácter general los plazos de tramitación parlamentaria y el registro de iniciativas, para velar por los poderes de la Cámara, debe contemplarse la posibilidad de convocar la Diputación Permanente, a fin de sustanciar asuntos de su estricta competencia, que no podrían tramitarse de otro modo tras la suspensión de las sesiones parlamentarias”.

Desde luego, la parca exposición de motivos a esta resolución no es suficiente para despejar muchas de las dudas que plantea, desde la perspectiva de su constitucionalidad, la convocatoria de la Diputación Permanente, en un supuesto, como se ha visto, no contemplado por la legalidad parlamentaria. Es evidente, no obstante, que nos encontramos ante una situación inédita y en buena medida imprevisible, caracterizada además por el hecho de que, tratándose de una emergencia sanitaria vinculada a la gestión de una pandemia, las medidas tomadas inciden necesariamente sobre cualesquiera ámbitos que impliquen interacción y presencialidad, circunstancias que definen, desde luego, el ámbito o la vida parlamentaria.

Podemos hablar, en cierta medida, de una suerte de laguna normativa en el Reglamento a la hora de regular una situación que cabe calificar también de radicalmente imprevisible. No obstante, la forma de dar respuesta jurídica a una situación que altera de tal forma la normalidad no puede desconocer ni los principios constitucionales básicos del régimen parlamentario, ni la propia normativa en este caso implicada, que es, obviamente, la del Reglamento del Parlamento andaluz. No puede extrañarnos, a este respecto, la interposición de sendos recursos de amparo por parte del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía<sup>1</sup> y del Grupo Parlamentario Socialista<sup>2</sup> contra la ya mencionada resolución de la Presidencia de la Cámara.

Como decíamos, el hecho de que la Diputación Permanente sea convocada en sustitución del pleno, puede plantear problemas desde la lógica que deducimos del propio artículo 116.5 de la Constitución, según el cual “no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados”.

---

<sup>1</sup> [https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Adelante-Constitucional-Diputacion-Permanente-simplificacion\\_0\\_1459954284.html](https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Adelante-Constitucional-Diputacion-Permanente-simplificacion_0_1459954284.html)

<sup>2</sup> [https://www.diariodesevilla.es/andalucia/PSOE-presenta-Constitucional-diputacion-permanente\\_0\\_1474652721.html](https://www.diariodesevilla.es/andalucia/PSOE-presenta-Constitucional-diputacion-permanente_0_1474652721.html)

Como podemos leer, la declaración de cualquiera de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución, prevé una contrapartida democrática que es la del control parlamentario. Es por eso que se exige la convocatoria inmediata de las Cámaras y se subraya la inalterabilidad de sus funciones constitucionales. La Constitución, por lo tanto, lejos de contemplar que la Diputación Permanente pueda suplir al Congreso en sus funciones durante estos estados, prescribe el protagonismo de éste como órgano constitucional no fungible, de tal forma que, como reza el último inciso del 116.5 sólo “disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente”.

Creo que podemos hablar, a este respecto, de una suerte de mandato constitucional de integridad parlamentaria en el ámbito de los supuestos contemplados en el artículo 116. Un mandato cuya única excepción sería aquella que materialmente impone la circunstancia de que las Cámaras se encuentren disueltas, y donde la expresión “velar por los poderes” adquiere sentido pleno. Como es sabido, el sistema parlamentario estatal no tiene por qué ser molde de los subsistemas autonómicos. Es reiterada, a este respecto, la jurisprudencia constitucional que ha admitido especificidades en la concreción de las normas parlamentarias y, con ello, del propio sistema de fuentes autonómico, en lo relativo a sus normas de procedimiento. No obstante, esto no quiere decir que del texto constitucional no puedan extraerse ciertos principios estructurales de nuestro parlamentarismo, que irradian y comprometan también, por lo tanto, a los sistemas autonómicos. En este sentido, creo que el mandato de preservación del papel institucional de las cámaras durante la vigencia de los estados previstos en el 116 de la Constitución, bien puede considerarse como uno de ellos. Un mandato que, en definitiva, está vinculado a la salvaguarda de la esencia democrática de la separación de poderes, específicamente durante aquellos procesos de crisis en los que se incrementa el poder del ejecutivo.

El artículo 116 es significativo, en este sentido, a la hora de perfilar la confusa naturaleza de la Diputación Permanente como órgano, excluyendo de forma evidente cualquier relación de identidad de la misma con respecto a la Cámara. La Diputación Permanente, desde esta perspectiva, “garantiza la pervivencia de la cámara” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 13) pero no puede hacer las veces de ésta ni constituirse al margen de los supuestos tasados en los que existe una imposibilidad material. No es de extrañar, a este respecto, que se haya calificado de “inaceptable”, su activación durante el estado de alarma, y ello porque, con esta medida, “se confiere de modo espurio a estos órganos restringidos la capacidad de sustituir la voluntad del Parlamento en pleno, ignorando el derecho fundamental de participación política que asiste a cada representante popular individualmente considerado y que sólo puede soslayarse en los casos expresamente previstos. Asimismo, es obvio que este modus

operandi implica una notable merma de la capacidad de debate y deliberación que es consustancial a la institución parlamentaria en su conjunto”<sup>3</sup>.

Como acabamos de leer, la opción por la convocatoria de la Diputación Permanente durante el estado de alarma no sólo plantea problemas de constitucionalidad desde una perspectiva institucional u orgánica, sino que también, como subraya la profesora Ana Carmona, desvirtúa el mandato parlamentario de una forma inequívoca, afectando, también en nuestra opinión, al derecho de participación política que consagra el artículo 23, y ello en tanto quedan radicalmente alteradas las facultades de los parlamentarios. Como es conocido, nuestro Tribunal Constitucional ha reiterado que

“el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión”<sup>4</sup>.

Con respecto a lo que aquí los ocupa, es innegable que diputados que no integran la Diputación Permanente directamente no pueden participar en los trabajos parlamentarios. Sus capacidad tanto para controlar la acción de gobierno como para contribuir al trabajo legislativo de la Cámara queda, por lo tanto, neutralizada, sin que sea exagerado entender que se produce aquí una afectación del “núcleo de la función representativa” concepto en el que la jurisprudencia constitucional cifra la falta de legitimidad de cualquier medida restrictiva del mandato parlamentario (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2, y 107/2001, de 23 de abril, FJ 3).

Como acabamos de ver, la convocatoria de la Diputación Permanente durante el Estado de alarma, se enfrenta a serias objeciones de constitucionalidad. No es ya sólo que nos encontremos ante una convocatoria que apela a un supuesto de hecho ajeno a las previsiones legales, sino que además el supuesto en sí, el Estado de alarma, invita desde la lógica constitucional precisamente a lo contrario, es decir,

---

<sup>3</sup> CARMONA CONTRERAS, ANA, “Reivindicación del Parlamento”, Diario de Sevilla, 21 de septiembre 2020, [https://www.diariodesevilla.es/opinion/tribuna/Reivindicacion-Parlamento\\_0\\_1453654761.html](https://www.diariodesevilla.es/opinion/tribuna/Reivindicacion-Parlamento_0_1453654761.html)

<sup>4</sup> STC 32/85, FJ 3.

a un especial protagonismo de Parlamento y a la garantía de la indemnidad de sus funciones. En cualquier caso, la afectación que esta medida supone al ejercicio de la función parlamentaria, y con ello al derecho amparado en el 23.2 de la Constitución, se tendrá que juzgar a la vista de la propia excepcionalidad e imprevisibilidad de la situación. Como se ha visto, es a la imposibilidad material de un normal funcionamiento parlamentario, y a la ausencia de disposiciones que prevean la solución normativa, a lo que, en último término, reconduce la presidencia de la Cámara andaluza la legitimidad de la medida adoptada, sugiriendo así que se trata de una medida proporcional, en tanto lógicamente adecuada, a la situación que se afronta. Como resulta obvio, la refutación a este argumento se va a construir a través de la idea de necesidad, como sub-principio del juicio de proporcionalidad, y ello en tanto parece que existen mecanismos tecnológicos que pueden servir para que, en una situación como esta, los parlamentarios puedan seguir ejerciendo sus funciones con integridad, a través de instrumentos telemáticos y de la propia delegación del voto.

Merece mención aparte, dentro de los diferentes interrogantes constitucionales que, como hemos visto, plantea la convocatoria de la Diputación Permanente, el hecho de que, durante su funcionamiento, se haya llevado a cabo una intervención legislativa del calado a la que efectúa “el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía”, norma que afecta nada menos que a 21 leyes y 6 reglamentos. Dicho Decreto Ley ha sido recurrido y, desde luego, las razones de ese recurso no se limitan al posible vicio de incompetencia al que haremos mención a continuación, sino que ponen en cuestión su propio ámbito material. En cualquier caso, lo que para nosotros es aquí relevante es el hecho de que haya sido un órgano como la Diputación Permanente del Parlamento Andaluz, convocada como consecuencia de la declaración del Estado de Alarma, la que haya prestado el placet estatutariamente requerido para su convalidación.

Como es sabido, hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, la figura del decreto ley autonómico era ajena al derecho público de la Comunidad. Será el artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el que va incorporar esta fuente del derecho, de tal forma que el Parlamento de Andalucía será el órgano competente para convalidar los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno, todo ello en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación, y tras un debate y votación de totalidad, siendo éstos derogados en caso de que dicha convalidación no se produzca.

Esta novación estatutaria exigió una adecuación del derecho parlamentario andaluz, dado que, como es obvio, el mismo nada preveía respecto al procedimiento

de tramitación parlamentaria de la convalidación. Dicha adecuación se lleva a cabo a través de la Resolución de la presidencia del Parlamento de Andalucía sobre el control por el Parlamento de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno (Publicada en el BOPA núm. 29, de 6 de junio de 2008), cuyo punto número cinco determina que “de producirse la convalidación por la Diputación Permanente entre períodos de sesiones, y siempre que algún grupo parlamentario manifieste de modo expreso su deseo de que el decreto-ley convalidado se tramite como proyecto de ley, la solicitud será sometida a decisión de dicho órgano. Si la Diputación Permanente se pronunciase a favor, así lo hará constar en el informe que debe presentar al Pleno del Parlamento en la primera sesión ordinaria...”

Como puede leerse, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, donde el artículo 78.2 de la Constitución establece que las Diputaciones Permanentes asumen “las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que ésta hubieran sido disueltas o hubiere expirado su mandato”, sí es posible, en el ámbito autonómico andaluz, que sea la Diputación Permanente la que se haga cargo de la convalidación de los Decretos Leyes aprobados por el Consejo de Gobierno, también cuando ésta se encuentre convocada como consecuencia de las vacaciones parlamentarias entre periodos de sesiones.

En cualquier caso, como puede intuirse, el problema que aquí se plantea tiene que ver con el hecho de que, en este caso, la convocatoria de la diputación permanente se ha hecho al margen de los supuestos previstos en la normativa parlamentaria. Nos encontramos, por lo tanto, ante un posible vicio de competencia que afectaría a la propia validez del acto de convalidación de aquellos decretos leyes que confirmaron su vigencia durante el estado de alarma. Dicha cuestión, en cualquier caso tendrá que ser confirmada por nuestro Tribunal Constitucional, dado que, como hemos visto, el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, “de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía” ha sido recurrido.