

## INFORME

### PARLAMENTO Y CRISIS SANITARIA:

### ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA «SOBRE HABILITACIÓN DE LA CONVOCATORIA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN UNA SITUACIÓN DE DECLARACIÓN DE ESTADO DE ALARMA»

por José Carlos Nieto Jiménez<sup>1</sup>

Investigador Predoctoral FPU en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga

Cómo citar este artículo / Citation:

Nieto Jiménez, José Carlos (2020):

Parlamento y crisis sanitaria: análisis constitucional de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía «sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma», en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0041>



1. Este trabajo se enmarca en el Proyecto: *Límites a la fragmentación de los derechos fundamentales en la Europa integrada y un contexto globalizado: sujetos, ordenamientos, competencias, estándares y territorios* (DER2017-85659-C5-4-R, FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades – Agencia Estatal de Investigación).

**RESUMEN**

En el marco de la necesaria adaptación de la actividad parlamentaria a la emergencia sanitaria y al estado de alarma, en este artículo analizaremos una de las principales medidas adoptadas por el Parlamento de Andalucía. En concreto, nos referimos a la habilitación para convocar a la Diputación Permanente en una situación de estado de alarma, durante el periodo ordinario de sesiones. Analizaremos si la vía empleada para ello, una Resolución de la Presidencia, es conforme con el Estatuto de Autonomía y con el Reglamento, así como las consecuencias que de ella se derivan para los derechos fundamentales de los parlamentarios.

**Palabras clave:** Diputación Permanente, Estado de alarma, *Ius in officium*, Parlamento de Andalucía, Resolución de la Presidencia.

**ABSTRACT**

Measures adopted by the Andalusian Parliament to ensure parliamentary activity under the state of alarm due to Covid-19 health crisis will be reviewed in this Article. Focus is on the convening of the Permanent Board of the Parliament while the Parliament is in session. The Presidential Resolution ordering to convene the Permanent Board will be confronted with the Statute of Autonomy of Andalusia and with the Parliament rules of procedure. Implications on fundamental rights of Members of Parliament will be also analysed.

**Keywords:** Andalusian Parliament, *Ius in officium*, Permanent Board, Presidential Resolution, State of alarm.

## I. INTRODUCCIÓN

Es indiscutible que la pandemia causada por la COVID-19 supuso un impacto, de alguna u otra forma, en todas y cada una de las dimensiones de la realidad tal y como hasta el momento la conocíamos. En las líneas que siguen nos aproximaremos a una de las muchas repercusiones que la crisis sanitaria encontró en la dimensión jurídica, más concretamente, en la parlamentaria. La siempre dinámica vida de los parlamentos no quedó exenta de experimentar las consecuencias de la emergencia y de la declaración del estado de alarma como respuesta a la misma.

Como se deduce de lo anterior, no es una sola la consecuencia que de esta situación puede predicarse respecto del Parlamento. Al contrario, tanto del ámbito de su funcionamiento interno como del cumplimiento de sus funciones primordiales de control y de producción legislativa pueden derivarse múltiples análisis. Sin embargo, en este trabajo nos ocuparemos de un problema específico, de índole formal, surgido en el marco del escenario descrito en su título: la habilitación, a través de una Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de la convocatoria de su Diputación Permanente como órgano a través del cual dar continuidad a la actividad parlamentaria imprescindible<sup>2</sup>.

La calidad de la democracia, desde el prisma de la actuación conforme a Derecho de la institución parlamentaria, fue puesta a prueba también por el invisible sujeto que alteró la vida del planeta. En el muy concreto ámbito de estudio propuesto, trataremos de concluir si se vio o no resentida y, en su caso, con qué repercusiones y en qué sentido.

## II. LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA ENTRE EL 11 DE MARZO Y EL 29 DE ABRIL DE 2020

El 14 de marzo de 2020 fue declarado por primera vez en nuestro país el estado de alarma debido a la pandemia de la COVID-19, prorrogado después en varias ocasiones<sup>3</sup>. En este primer apartado pretendemos describir de manera breve cuál fue la actividad del Parlamento de Andalucía (en adelante, «el Parlamento» o «la Cámara») en el lapso de tiempo que transcurrió desde tres días antes de esa declaración, el 11 de marzo de 2020 y el 29 de abril del mismo año, por ser en este periodo en el que estuvo en vigor la Resolución de la Presidencia en torno a la cual surgió la controversia jurídica objeto de estas líneas.

Tras celebrar distintas comisiones parlamentarias durante el anterior y el mismo día, la Mesa de la Cámara en su reunión del 11 de marzo acordó suspender la actividad prevista para el resto de la semana, tras el escrito registrado por el Grupo parlamentario Vox en el que se comunicó que sus diputados no asistirían a las mencionadas

---

2. «Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma». Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 288, de 18 de marzo de 2020 y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), núm. 57, de 24 de marzo de 2020.

3. Declarado el estado de alarma «para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19» por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (Boletín Oficial del Estado, núm. 67, de 14 de marzo). Las prórrogas del mismo que tuvieron lugar en el concreto marco temporal que proponemos se aprobaron por el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo (Boletín Oficial del Estado, núm. 86, de 28 de marzo); por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (Boletín Oficial del Estado, núm. 101, de 11 de abril) y por Real Decreto 492/2020, de 24 de abril (Boletín Oficial del Estado, núm. 115, de 25 de abril).

sesiones «ante el riesgo de un eventual contagio por COVID 19»<sup>4</sup>. Reunida también la Junta de Portavoces, además de mostrar conformidad con el acuerdo antes referido, el órgano aprobó el orden del día de la sesión plenaria que habría de celebrarse la semana siguiente.

El Pleno programado no llegó a celebrarse. El día 16 de marzo, la Mesa del Parlamento, reunida de forma telemática, con invitación a los portavoces de los grupos parlamentarios, aprobó un acuerdo «sobre las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por el COVID-19». A través de él, la Mesa adoptó una serie de medidas, cuya vigencia se hacía coincidir con la del Real Decreto de declaración del estado de alarma, que afectaban a distintos ámbitos de la vida de la institución. De forma destacada, se acordó la «suspensión de las sesiones [parlamentarias] previstas durante el tiempo que dure el estado de alarma», la suspensión de «los plazos de tramitación de las leyes en curso y de toda iniciativa parlamentaria, incluidas las nuevas iniciativas», la suspensión del «registro de iniciativas ordinarias, incluidas las de control al Gobierno», la convocatoria de la Diputación Permanente «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable», así como otras medidas laborales, de acceso y de higiene<sup>5</sup>.

Dos días más tarde, el 18 de marzo, la Mesa y la Junta de Portavoces se volvieron a reunir de manera telemática. Estos órganos mostraron su parecer favorable a la Resolución de la Presidencia, anteriormente citada, por la que quedaba habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable». Esta Resolución (en adelante, «la Resolución»), como se avanzó en la introducción, centrará el análisis jurídico que propiamente enfrentaremos una vez sea descrito el contexto factual y normativo.

Habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente aun cuando el Parlamento se encontraba en periodo ordinario de sesiones<sup>6</sup>, la Mesa del Parlamento en su reunión telemática del 23 de marzo calificó favorablemente y admitió a trámite la solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente presentada por el Consejo de Gobierno, con el objeto de sustanciar las comparecencias de tres consejeros<sup>7</sup>. Todas ellas, «a fin de informar sobre medidas adoptadas ante la situación actual ocasionada por el Coronavirus COVID-19»<sup>8</sup>. Dos días más tarde, el 25 de marzo, el Parlamento de Andalucía celebró de forma telemática -con la sola presencia física en la Cámara de la Presidenta y del Letrado Mayor- la reunión de la Diputación Permanente con el objeto antes referido. Al inicio de esta reunión tuvo lugar un interesante debate, al objeto de este artículo, causado por las opiniones que expresaron un día antes varios profesores de Derecho Constitucional cuestionando la constitucionalidad de la Resolución por la

4. Las explicaciones ofrecidas por la Presidenta del Parlamento sobre esta decisión, en el siguiente enlace: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=144696&desdemes=&desdeanyo=&hastaanyo=&accion=Ver%20noticias>  
Para conocer cuál era la programación de la actividad parlamentaria para los meses de febrero a julio, véase el BOPA, núm. 247, de 20 enero de 2020.

5. El texto íntegro del Acuerdo de la Mesa fue publicado en el BOPA, núm. 286 bis, de 16 de marzo de 2020.

6. Art. 67.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA): «El Parlamento de Andalucía se reunirá anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, del 1 de septiembre al 31 de diciembre y del 1 de febrero al 31 de julio».

7. Cabe señalar que en el periodo de tiempo en el que estuvo en vigor la Resolución de 18 de marzo, el órgano que se reúne es la Mesa del Parlamento y no la Mesa de la Diputación Permanente. Bien es cierto que la composición de ambas es la misma, pero debe hacerse esta matización toda vez que la Presidenta mantiene que «nos hemos constituido en Diputación Permanente [...]». Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 de marzo de 2020, pág. 18. La realidad demuestra que, al menos, el régimen interno de la Diputación Permanente no fue aplicado.

8. BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020.

que se habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente<sup>9</sup>. En el debate surgido, los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía ya expresaron sus dudas sobre la viabilidad jurídica de la habilitación para convocar a la Diputación Permanente<sup>10</sup>.

La Mesa, como órgano que más actividad demostró tener durante el periodo de estado de alarma, se volvió a reunir de manera telemática el 31 de marzo. Además de acordar el cierre del Parlamento desde el 3 de abril hasta el día 12 del mismo mes, en ella se calificaron y admitieron a trámite tres solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente, con el objeto de la comparecencia a petición propia de tres consejeros del Consejo de Gobierno andaluz «a fin de informar sobre medidas adoptadas ante la situación actual ocasionadas por el Coronavirus COVID-19»<sup>11</sup>. La sesión de la Diputación Permanente, esta vez de manera presencial en el Salón de Plenos, se celebró el 2 de abril. En ella, además de sustanciarse las comparecencias antes referidas (algunas telemáticamente), se convalidaron cuatro Decretos-leyes, siendo uno de ellos el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo «de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía», de contenido totalmente ajeno a la crisis sanitaria y sobre el que más adelante se volverá<sup>12</sup>.

9. La noticia publicada en el Diario de Sevilla, que recoge las opiniones de las profesoras Ana CARMONA y Esperanza GÓMEZ y del profesor José María MORALES, accesible desde el siguiente enlace:

[https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Expertos-Constitucional-Diputacion-Permanente-Parlamento\\_o\\_1448855450.html](https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Expertos-Constitucional-Diputacion-Permanente-Parlamento_o_1448855450.html) (último acceso el 15 de mayo de 2020).

10. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 de marzo de 2020. Más allá del debate político no podemos dejar de señalar un argumento que fue empleado por la Presidenta del Parlamento para hacer frente a las dudas arriba mencionadas. Varias veces reiteró que «en el resto de parlamentos autonómicos se está actuando de la misma manera, a través del seno de la Diputación Permanente» (pág. 17 y págs. 11 y 13 en el mismo sentido). Sin embargo, los parlamentos autonómicos que reunieron a sus Diputaciones Permanentes, al menos una vez en el periodo en el que lo hizo el Parlamento de Andalucía, fueron solo cinco de los dieciséis parlamentos restantes: el Parlamento de las Illes Balears, la Asamblea de Extremadura, las Cortes de Castilla y León, el Parlamento de Canarias y les Corts Valencianes. El Parlamento de Galicia y el de País Vasco también actuaron a través de sus Diputaciones Permanentes, ya que se encontraban disueltos.

11. BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020. Desconocemos los motivos pero los acuerdos de la Mesa con relación a las comparecencias -desde los adoptados el 31 de marzo y durante el tiempo en que estuvo habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente-, a diferencia de los que admitieron las que se sustanciaron en la sesión del día 25, no incluyeron el inciso «al amparo de lo previsto en la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración del Estado de Alarma».

12. De nuevo los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía cuestionaron la viabilidad jurídico constitucional de la convocatoria de la Diputación Permanente anunciando sendos recursos al Tribunal Constitucional (TC). Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 7, de 2 de abril de 2020. Significativo fue lo que ocurrió con la publicación de los acuerdos de convalidación de los cuatro Decretos-leyes sometidos a la Diputación Permanente. El BOPA núms. 301, 302 y 303 (de 6, 7 y 8 de abril de 2020 respectivamente) señalaba: «La Diputación Permanente, en sesión celebrada el 2 de abril de 2020, de conformidad con lo previsto en el artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el punto quinto de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno, ha acordado convalidar [...]». La conformidad que se predicaba respecto del punto quinto de la Resolución aludida es cuestionable. Dicho punto, en primer lugar, se refiere a la convalidación por la Diputación Permanente entre periodos de sesiones -no es el caso a la fecha en que se convalidaron los cuatro Decretos-leyes-; en segundo lugar, ese punto quinto se refiere a la posible tramitación como proyecto de ley de la norma convalidada, tampoco era el caso. El BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020, publicó una corrección de errores. Esta consistió en añadir a la conformidad anteriormente reproducida: «y en la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de Estado de Alarma, [...]». En nuestra opinión, el error sigue existiendo desde el momento en que se proclamó la convalidación de los Decretos-leyes en concordancia con un punto de la Resolución que aborda su control parlamentario que no resulta de aplicación. Además, la referencia a la Resolución de 2020 deja la duda de si debe entenderse tácitamente modificada la Resolución de 2008. La fórmula resultante de la corrección de errores fue la aplicada en el BOPA para todos los acuerdos de convalidación posteriores que se emitieron. La confusión también llegó al BOJA: de los cuatro acuerdos de convalidación, tres se limitaron a referirse -erróneamente a nuestro juicio- a la Resolución de 2008, no aludiendo a la Resolución de 18 de marzo de 2020 (BOJA, núm. 74, de 20 de abril de 2020); uno sí incluyó referencia a ella (BOJA, núm. 75, de 21 de abril de 2020). Los restantes acuerdos de convalidación publicados durante la vigencia de la Resolución de 18 de marzo hicieron referencia tanto a esta como a la de 2008.

Con el mismo formato se celebró otra sesión de la Diputación Permanente el 16 de abril, en la que se convalidaron tres Decretos-leyes y se sustanciaron las comparecencias de tres consejeros del Gobierno andaluz, a petición propia y a petición de los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía<sup>13</sup>. Por su parte, en la previa reunión telemática de la Mesa del día 14 de abril, esta admitió una solicitud de comparecencia del Presidente de la Junta de Andalucía «ante el Pleno de la Cámara»<sup>14</sup>.

Fue, finalmente, la Diputación Permanente el órgano ante el que solicitó comparecer y efectivamente compareció el Presidente de la Junta de Andalucía, de manera presencial, el 24 de abril<sup>15</sup>. En esta sesión, además, se sustanciaron las comparecencias a petición propia y de los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía de tres consejeros<sup>16</sup>, y la convalidación de un Decreto-ley<sup>17</sup>.

Por último, la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces se reunieron el 29 de abril, reunión de la que emanaron importantes acuerdos. La Mesa acordó retomar gradualmente la actividad parlamentaria, «llevándose a cabo a través de sesiones de control al Consejo de Gobierno, en plenos y comisiones, circunscribiéndose fundamentalmente -en tanto rija el estado de alarma- a iniciativas relacionadas con la crisis del COVID-19». Por lo que se refiere a los plenos, la Mesa acordó su celebración con presencia reducida, acordando cuántos diputados corresponderían a cada Grupo de manera proporcional, celebrándose el primero de ello con este formato el 6 de mayo. Así mismo, se previó, para el caso de votación en el Pleno, la delegación del voto en el portavoz por parte de los diputados ausentes, previa modificación del RPA en lectura única. El acuerdo, por lo demás, contempla de manera pormenorizada el contenido de los plenos, los tiempos de intervención, el modo de retomar la actividad de las Comisiones e, incluso, un calendario para llevar a cabo la “desescalada parlamentaria”<sup>18</sup>.

Ese mismo día, por la Presidencia de la Cámara, previo parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces, se dictó una Resolución por la que se dejaba sin efecto la del 18 de marzo, por la que se habilitaba la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma<sup>19</sup>. Queda de este modo completado el espacio temporal al que ceñimos nuestro análisis, asimilado al periodo en el que estuvo habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente por razón del estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020.

---

13. Solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente calificadas y admitidas a trámite por la Mesa en sus reuniones del 31 de marzo (BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020) y del 14 de abril (BOPA, núm. 312, de 23 de abril de 2020).

Más detalles sobre la sesión en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=145096>

14. BOPA, núm. 312, de 23 de abril de 2020.

15. BOPA, núm. 316, de 29 de abril de 2020.

16. Solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente con dicho objeto, calificadas y admitidas a trámite por la Mesa en sus reuniones del 14 de abril (BOPA, núm. 312, de 23 de abril de 2020) y del 21 de abril (BOPA, núm. 316, de 29 de abril de 2020).

17. Más detalles sobre la sesión en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=145216>

18. El texto del Acuerdo de la Mesa en el BOPA, núm. 317, de 30 de abril de 2020.

19. BOPA, núm. 316, de 29 de abril de 2020 y BOJA, núm. 89, de 12 de mayo de 2020.

**III. ALGUNAS PREVISIONES ESTATUTARIAS Y REGLAMENTARIAS APLICABLES AL CASO**

El objetivo principal de este artículo es llegar a alguna conclusión acerca de la conformidad a Derecho, o no, de la habilitación, por vía de resolución presidencial, para la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía durante la vigencia del estado de alarma. Corresponde, pues, en primer lugar aproximarnos al régimen de este órgano funcional de la Cámara.

Por un lado, el Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>20</sup> (EAA) prevé en su art. 103.1 la elección por el Parlamento de una Diputación Permanente de entre sus miembros. Por su parte, el apartado tercero del mismo precepto, al referirse a las sesiones extraordinarias, señala que habrán de ser convocadas por la Presidencia, «previa aprobación por la Diputación Permanente, a petición de ésta, de una cuarta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Presidente de la Junta o del Consejo de Gobierno». En lo referente a su composición y funciones, el Estatuto se remite al Reglamento del Parlamento, señalado, eso sí, que la participación de los Grupos en el órgano habrá de ser proporcional (art. 103. 4).

Por otro lado, el Reglamento del Parlamento de Andalucía dedica el Capítulo Quinto -«De la Diputación Permanente»- del Título Tercero -«De la organización del Parlamento»- a completar el régimen del órgano de continuidad que nos ocupa. La regulación es clara en cada una de sus dimensiones.

En materia de composición y régimen interno, «la Diputación Permanente será presidida por el Presidente o Presidenta del Parlamento y estará compuesta, además de por la Mesa de la Cámara, por tantos miembros más como número complete el de composición de las Comisiones acordado en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de este Reglamento [...]» (art. 57.1 RPA)<sup>21</sup>. Su Mesa será la Mesa del Parlamento de Andalucía (art. 57.2 RPA). Las reuniones de la Diputación Permanente serán convocadas por su Presidente o Presidenta, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos parlamentarios (art. 57.3 RPA).

En el ámbito funcional, «cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario y hasta tanto se constituya el nuevo Parlamento, la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara. Especialmente: 1) Convocará, en su caso, al Parlamento, sea al Pleno o cualquiera de las Comisiones, por acuerdo de la mayoría absoluta. 2) Conocerá de la delegación temporal de las funciones ejecutivas propias del Presidente o Presidenta de la Junta en un miembro del Consejo de Gobierno» (artículo 58). Resulta meridianamente claro que la actuación de la Diputación Permanente únicamente se predica respecto de dos periodos temporales concretos: las vacaciones parlamentarias (meses de enero y agosto *ex art.* 67.2 RPA) y los periodos entre legislaturas. En un caso u otro, transcurridos los lapsos de tiempo en los que opera, la Diputación habrá de dar cuenta al Pleno de la Cámara, en la primera sesión ordinaria, de los asuntos que hubiera tratado y de las decisiones adoptadas (art. 59 RPA)<sup>22</sup>.

20. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

21. La Junta de Portavoces y la Mesa del Parlamento, en sus reuniones del 30 de enero de 2019, acordaron fijar para la XI Legislatura en 18 el número de miembros que integraban la Diputación Permanente, indicando el número que correspondía a cada Grupo parlamentario. BOPA, núm. 15, de 4 de febrero de 2019.

22. En concordancia con el art. 103.3 del Estatuto de Autonomía, y en refuerzo de la realidad que supone que la Diputación Permanente solo puede actuar en dos momentos temporales concretos, el art. 67.3 RPA prevé que «fuera de dichos periodos [los ordinarios], la Cámara solo podrá celebrar sesiones extraordinarias a convocatoria de su Presidente o Presidenta, previa aprobación del orden del día por la Diputación Permanente, que se reunirá a iniciativa del Presidente o Presidenta o a petición de una cuarta parte de los Diputados o de dos Grupos parlamentarios.

El régimen de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía no queda completo si no se hace referencia a la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía «sobre control por el Parlamento de los Decretos Leyes dictados por el Consejo de Gobierno»<sup>23</sup>. Si quedaba alguna duda respecto del ámbito temporal de actuación de la Diputación Permanente, esta Resolución la despeja. Previendo en su apartado primero que el debate y votación de la convalidación se realizará en el Pleno o en la Diputación Permanente, de su apartado quinto -respecto de la tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de un Decreto-ley convalidado- se puede deducir fácilmente cuáles son los lapsos temporales en los que la Diputación puede operar respecto de los Decretos-leyes: «entre períodos de sesiones» y «cuando el Parlamento esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario»<sup>24</sup>.

En último lugar, por servir a nuestro análisis, debe señalarse que el art. 29 2.º RPA atribuye al Presidente o Presidenta del Parlamento la función de «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces»<sup>25</sup>.

#### **IV. LA CONTROVERSIJA JURÍDICA: LA RESOLUCIÓN DE 18 DE MARZO DE 2020 DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA COMO CAUSA DE UNA PROBABLE VULNERACIÓN DE DERECHO FUNDAMENTALES**

Presentado el contexto factual y la normativa aplicable al caso, centramos la controversia jurídica en el hecho de habilitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía en periodo ordinario de sesiones a través de una Resolución de la Presidencia. Nuestro análisis se corresponde así con una cuestión formal, no sustantiva. De este modo, no entraremos a valorar lo acertado o ajustado a Derecho que puede ser el empleo de un órgano como la Diputación Permanente a fin de continuar con la labor parlamentaria indispensable durante la vigencia de un estado de alarma; tampoco extenderemos las valoraciones a las repercusiones de su uso en la función de control<sup>26</sup>. Por el contrario, cuestionamos que la habilitación para dicha convocatoria se produjese a través de una Resolución de la Presidencia.

---

También se reunirá en sesión extraordinaria a petición del Presidente o Presidenta de la Junta o del Consejo de Gobierno. En dicha petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada».

23. BOPA, núm. 29, de 6 de junio de 2008.

24. Apartado Quinto de la Resolución: «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 [...]. Cuando el Parlamento esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario, se seguirá ante la Diputación Permanente el mismo procedimiento previsto en el párrafo anterior [...]».

25. Este precepto es copia literal del artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Reglamento del Senado también atribuye al titular de la Presidencia la función de «suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste» (art. 37.8). La Junta de Portavoces deberá ser oída para fijar las normas supletorias que pueda dictar la Presidencia (art. 44 d.).

26. Cabe destacar que los servicios jurídicos del Parlamento tuvieron la ocasión de avalar en un informe la convocatoria de la Diputación Permanente y su competencia para convalidar Decretos-leyes. Concretamente, el respaldo a la convocatoria del órgano se fundamentó «en el principio general de continuidad de la actividad parlamentaria, implícito en el artículo 58 del Reglamento, que obligaba a buscar una fórmula que evitara la suspensión absoluta de dicha actividad, y, en segundo lugar, en una aplicación analógica de lo previsto para el supuesto de vacaciones parlamentarias, similar al provocado por la pandemia en cuanto supone el cese de la actividad normal sin que el Parlamento esté disuelto [...]» (CARRASCO, 2020: 30 y 31).



Lejos de ser una cuestión superflua, meramente formal, encuentra, a nuestro juicio, importantes repercusiones en los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Las resoluciones de la Presidencia pueden definirse como «normas que proceden del uso de la facultad de interpretar y suplir las lagunas de los Reglamentos que éstos han conferido ordinariamente a los presidentes, bien en solitario, bien en concurrencia con la voluntad de otros órganos de las Cámaras» (Morales, 1996: 260)<sup>27</sup>. Son pacíficamente consideradas fuentes del Derecho Parlamentario (Santaolalla, 2019: 44; Aranda, 2005: 47; Saiz, 1988: 135; Ripollés, 1985: 289).

A primera vista, la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 18 de marzo de 2020, «sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración del estado de alarma» es una resolución de carácter general, de la referidas en el art. 29 2.º RPA. En principio, los siguientes elementos no permiten dudar sobre este extremo: su título; la conformidad predicada con el citado precepto reglamentario cuando se alude al parecer favorable mostrado por la Mesa y la Junta de Portavoces, considerado necesario; la mayor parte de su exposición de motivos y el inciso que señala: «por todo lo expuesto, esta Presidencia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 29.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, ha resuelto dictar la siguiente Resolución».

Sin embargo, una lectura más detenida y en profundidad de la Resolución, y, sobre todo, de su parte dispositiva, nos permite concluir que bajo la apariencia de una resolución de carácter general, se esconde una decisión particular ideada para un momento muy concreto. La habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente se resuelve para la «situación de excepcional gravedad que concurre en estos momentos, y mientras dure el estado de alarma». Es decir, no se está habilitando la convocatoria del órgano para cualquier periodo de alarma que en el futuro se pueda producir, sino para el que, con sus concretas características, se está produciendo cuando se dicta la Resolución<sup>28</sup>. Es cierto que todas las Resoluciones de Presidencia nacen con ocasión de un caso concreto, pero no lo es menos que también lo hacen con una vocación de permanencia y aplicabilidad en supuestos futuros que, tal y como está redacta, no se encuentran en la Resolución que nos ocupa<sup>29</sup>. La falta de tendencia a la permanencia quedó acreditada por el hecho de que prácticamente un mes después quedó sin efecto. Por el momento, estas reflexiones nos llevan a concluir una deficiente técnica empleada en la redacción de la Resolución y una incoherencia jurídica con el precepto en cuya virtud, según se dice, se dicta. No obstante estas precisiones, atendiendo a la voluntad de los sujetos que participan en la formación de la Resolución y de su cubrimiento formal, la tomaremos como una resolución de carácter general *ex art. 29 2.º RPA* a efectos de derivar de ella consecuencias jurídicas.

27. La referida facultad, como vimos, la confiere el Reglamento del Parlamento de Andalucía a su Presidente o Presidenta por el art. 29 2.º, siendo preceptivo el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces en caso de dictar una resolución de carácter general en el ejercicio de la función supletoria.

28. La contingente declaración de otro estado de alarma a la que se refiere el texto ya se había materializado al tiempo de la entrega definitiva de este artículo. Tras prorrogarse hasta en seis ocasiones el declarado el 14 de marzo de 2020 y declararse por Real Decreto 900/2000, de 9 de octubre, un estado de alarma que afectaba a determinados municipios de la Comunidad de Madrid; el 25 de octubre del mismo año se aprobó el Real Decreto 926/2020 «por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2» (Boletín Oficial del Estado, núm. 282, de 25 de octubre). Este último estado de alarma fue prorrogado por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre (Boletín Oficial del Estado, núm. 291, de 4 de noviembre).

29. Estas notas de tendencia a la permanencia, aplicabilidad a supuestos futuros e incorporación al ordenamiento parlamentario de modo indefinido son las características principales de las resoluciones de carácter general dictadas en el ejercicio de la función supletoria que a la Presidencia de los Parlamentos se atribuye (VERA, 2006: 3161; GÓMEZ, 2001: 232 y 233; MORALES, 1996: 60).

Si se dicta una Resolución de Presidencia, a tenor del artículo del RPA que las contempla, es para suplir una omisión de la norma. Es decir, debe existir una laguna que se considera necesario integrar. En nuestro caso, en virtud de la exposición de motivos, y, sobre todo, de la parte dispositiva de la Resolución con remisión a las razones esgrimidas en la referida exposición, la laguna que se pretende cubrir es la no previsión en el RPA de la posibilidad de convocar a la Diputación Permanente en una situación de estado de alarma, suspendidas las sesiones parlamentarias previstas durante su vigencia, suspendidos los plazos de tramitación y el registro de iniciativas. Tal y como queda redactada la Resolución es este concretísimo supuesto de hecho el que se considera no incluido en el Reglamento del Parlamento de Andalucía. De una lectura conjunta de la exposición de motivos y de la parte dispositiva, asimilar la situación de hecho que pretende integrarse en el RPA a la situación de gravedad que concurría en el momento de su dictado, puede llevar incluso a considerar que se echa en falta en el RPA una mención a una situación de crisis sanitaria ocasionada por un virus llamado COVID-19 que acarree la declaración de un estado de alarma, la suspensión de las sesiones parlamentarias, de los plazos de tramitación y del registro de iniciativas. Es absurdo pretender que un Reglamento parlamentario contemple supuestos con ese nivel de detalle. De nuevo, a nuestro juicio, una desacertada técnica legislativa inunda la parte dispositiva de la Resolución. A efectos de simplificación y claridad, lo que en realidad se dispone en la Resolución aprobada es la posibilidad de convocar a la Diputación Permanente en periodo ordinario de sesiones.

Para continuar con la argumentación, no todas las lagunas reglamentarias pueden ser integradas por resoluciones presidenciales. En este sentido, son válidas las resoluciones dirigidas a «agilizar o dotar de mayor eficacia procedimientos previstos por el Reglamento que la práctica parlamentaria ha aconsejado concretar o adaptar»<sup>30</sup> y las que pretenden «permitir la tramitación parlamentaria de asuntos o actuaciones impuestas a la Cámara por normas extra reglamentarias, que no se encuentran reguladas»<sup>31</sup>. Esto es, la facultad supletoria reconocida a la Presidencia del Parlamento se ejercitará conforme al Reglamento si se dirige a colmar una laguna propia, siendo estas la que aparecen objetivamente como tales (Ezquiaga y Saiz, 1987: 16)<sup>32</sup>. En los demás casos, «en los que se incorporan supuestos o figuras no previstos en el Reglamento [...] se debe utilizar el instrumento de la reforma. De lo contrario, se está procediendo a una reforma encubierta del Reglamento por la vía de la resolución presidencial» (Ezquiaga y Saiz, 1987: 22).

De este modo, el dictado de resoluciones presidenciales encuentra su límite «en las normas atributivas de las facultades a los órganos parlamentarios y en el contenido del Reglamento que vienen a interpretar o suplir, *norma que no pueden modificar*» (Morales, 1996: 260)<sup>33</sup>. En resumen, como ha aclarado el Tribunal Constitucional, «sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en

30. Serían las «Resoluciones presidenciales procedimentales», «cuya finalidad es completar o desarrollar por razones de agilidad o eficacia, procedimientos ya contemplados en el Reglamento pero que la práctica parlamentaria ha demostrado insuficientes o necesitados de mejora, concreción o adaptación». Con una finalidad u otra, abordan «cuestiones ya reguladas en el Reglamento» (EZQUIAGA Y SAIZ, 1987: 20 y 21).

31. Serían las «Resoluciones presidenciales objetivas», «cuya finalidad es suplir una laguna reglamentaria surgida como consecuencia de un acto normativo o jurisdiccional externo al propio Reglamento. Con otras palabras, la resolución presidencial debe arbitrar un procedimiento para la tramitación parlamentaria de alguna actuación exigida por una Ley o por una sentencia [...] no prevista por éste [el Reglamento parlamentario]» (EZQUIAGA Y SAIZ, 1987: 19).

32. En contraposición, las lagunas impropias o ideológicas, que surgen no por la ausencia de previsión suficiente sino por la «ausencia de una solución satisfactoria para el intérprete (falsa laguna), en este caso, el Presidente de la Cámara» (SAIZ, 1988: 131).

33. La cursiva es nuestra.

previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente. Así ha de ser desde el momento en que con esa técnica se sirve al fin de la ampliación de las facultades inherentes a la función interpretativa, extendiéndola, sin superarlo, hasta el límite de la verdadera creación de normas» (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 226/2004, de 29 de noviembre [FJ. 5])<sup>34</sup>.

De vuelta al caso concreto que nos ocupa, consideramos que la habilitación resuelta para convocar la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía en periodo ordinario de sesiones excede los límites que una resolución presidencial debe respetar. Tanto la exposición de motivos de la Resolución como la Presidenta del Parlamento en el debate suscitado en la primera reunión del órgano tras la aprobación de la Resolución, reconocen expresamente que el supuesto de convocatoria de Diputación Permanente en periodo ordinario de sesiones no está incluido en el Reglamento de la Cámara<sup>35</sup>.

En adición, de ningún precepto del Reglamento puede derivarse la posibilidad creada por la Resolución de la Presidencia. Ningún precepto de la norma puede servir de asidero para entender dentro de las facultades supletorias lo que no es más que una innovación del Reglamento y una modificación de hecho del estatuto jurídico de la Diputación Permanente desarrollado por el Reglamento y diferido por el Estatuto de Autonomía. Nada parece existir en los artículos que contemplan aquel estatuto jurídico que legitime la posibilidad prevista en la Resolución<sup>36</sup>. Es claro para nosotros que se ha incluido a través de la Resolución un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente más allá de los periodos no ordinarios de sesiones parlamentarias sin alterar formalmente, por la vía de la reforma reglamentaria, el artículo que contempla de forma clara e indubitada sus lapsos temporales de actuación. Además, en primer lugar, la habilitación aprobada por la Resolución de la Presidencia ha modificado de hecho la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, «sobre control por el Parlamento de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno», que solo prevé la convalidación de Decretos-leyes y, en su caso, su tramitación como proyectos de ley, entre periodo de sesiones o cuando esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario. En segundo lugar, como ya se ha apuntado, la Resolución modifica de hecho el art. 58 RPA que circunscribe las funciones de la Diputación a dos momentos temporales concretos y delimitados. En tercer lugar, la Resolución modifica de hecho el art. 59 RPA al incorporar de facto un nuevo supuesto en el que la Diputación Permanente debe dar cuenta al Pleno de los asuntos por ella tratados y las decisiones adoptadas<sup>37</sup>.

34. En el mismo sentido: «este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el [...] Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (STC 118/1988, de 20 de junio [FJ. 4]).

35. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 de marzo de 2020, pág. 11.

36. En este sentido, no contiene el RPA una previsión similar a la del art. 99.5 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que contempla: «Asimismo, por razones de urgencia o inherentes a la naturaleza de la iniciativa a debatir, la Junta de Portavoces podrá acordar la tramitación de un asunto determinado ante la Diputación Permanente». De contenerla el RPA, sin problema hubiera podido ser considerada válida y dentro de los límites reglamentarios una Resolución de la Presidencia que sobre su base hubiese concretado esas razones de urgencia en la declaración de un estado de alarma a fin de convocar a la Diputación Permanente aun estando en periodo ordinario de sesiones. Sin embargo, nada de eso puede considerarse aceptable con el RPA vigente.

37. Art. 59 RPA: «En todo caso, después de los lapsos de tiempo entre periodos de sesiones o después de la celebración de elecciones, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Parlamento, en la primera sesión ordinaria, de los asuntos que hubiera tratado y de las decisiones adoptadas». Más allá de servir la reproducción del artículo

En nuestra opinión, por las razones expuestas, a través de la Resolución de 18 de marzo de 2020 se efectuó una reforma encubierta del Reglamento del Parlamento de Andalucía, habiéndose, por tanto, llevado a cabo una reforma de la norma por una vía no idónea. La extralimitación en el uso de las facultades de suplencia del Reglamento, modificando e innovando el estatuto jurídico de la Diputación Permanente por vía de resolución presidencial, permite derivar una serie de consecuencias<sup>38</sup>.

Basta con reproducir la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional para conocer la repercusión constitucional que encuentra la extralimitación señalada en el párrafo anterior. Como recuerda la STC 44/1995, de 13 de febrero, en su fundamento jurídico tercero, las normas intraparlamentarias «dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos»<sup>39</sup>.

Continúa el TC, «cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento». Por todo ello, «aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental»<sup>40</sup>.

A modo de recapitulación de la doctrina del TC, se ha afirmado que «una infracción del Reglamento a través de un mal uso de las facultades dispuestas para dictar Resoluciones supone una violación del artículo 23.2; en consecuencia, cualquier Resolución antirreglamentaria sugiere un acto que viola automáticamente un derecho fundamental (el del desarrollo del estatuto de parlamentario en condiciones de igualdad)» (Morales, 1996: 277)<sup>41</sup>.

---

para, de nuevo, hacer notar los periodos en los que el Reglamento contempla la actuación de la Diputación Permanente no podemos dejar de destacar la incoherencia mostrada por el Parlamento andaluz que parece obviar que la Resolución de 18 de marzo también alteró de facto este precepto, al omitir este trámite de dación de cuentas en la primera sesión plenaria que celebró tras la vigencia de la Resolución presidencial. Si cabe, por lo extraordinario de su previsión y por su repercusión, la dación de cuentas de los temas tratados y de las decisiones adoptadas por la Diputación Permanente debería, en nuestra opinión, haberse producido, no solo por una cuestión de coherencia si fue verdaderamente la Diputación Permanente la que había venido actuando, sino por una cuestión de calidad democrática y necesaria rendición de cuentas, sobre todo respecto de los parlamentarios no miembros de la Diputación Permanente.

38. La extralimitación de las facultades presidenciales puede ser incluso observada en los propios actos de la Presidencia. No se entiende de otro modo que 43 días después de la entrada en vigor de la habilitación para convocar a la Diputación Permanente en periodo ordinario de sesiones la misma quedara sin efecto pese a que la habilitación se resolvió «mientras dure el estado de alarma» y este, a fecha de 29 de abril, continuaba declarado. De lo que no cabe duda es que la laguna que pretendió colmarse con la Resolución de 18 de marzo era una laguna impropia o irreal, toda vez que una laguna susceptible de ser constatada objetivamente no desaparece del Reglamento por el simple devenir de los días.

39. En nuestro caso, el Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone en su art. 102.2: «El Parlamento se dotará de su propio Reglamento de organización y funcionamiento, cuya aprobación o reforma requerirán el voto de la mayoría absoluta de los Diputados».

40. Reiterado por las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre (FJ. 2).

41. En el mismo sentido GÓMEZ, 2001: 256 y VERA, 2006: 3167.

En relación al caso que nos ocupa, si consideramos que se ha producido una extralimitación en sus facultades normativas de suplencia del Reglamento por parte de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, a través de la innovación y modificación del régimen jurídico de la Diputación Permanente de la Cámara sin observar el cauce de reforma reglamentaria impuesto por el Estatuto de Autonomía, se podría concluir que el mal uso de las facultades supletorias comportó una infracción del Reglamento del Parlamento de Andalucía en su art. 29 2.º; y que esta infracción del Reglamento ocasionó una quiebra de la reserva reglamentaria (art. 102.2 EAA) que, automáticamente, supuso una vulneración del derecho fundamental de los parlamentarios consagrado en el art. 23.2 de la Constitución Española (CE).

Pese a que lo apuntado sería suficiente para reconocer la vulneración del derecho fundamental referido, en el caso que nos ocupa consideramos que no sólo se vulneró la dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el art. 23.2 de la Constitución, sino también el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido (STC 44/1995, de 13 de febrero [FJ. 5]). Es doctrina consolidada del TC que «la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros» (SSTC 32/1985, de 6 de marzo [FJ. 3]; 227/2004, de 29 de noviembre [FJ. 2]; 141/2007, de 18 de junio [FJ. 5]; 39/2008, de 10 de marzo [FJ. 5]). Creemos que la celebración efectiva de varias reuniones de la Diputación Permanente al amparo de la Resolución de 18 de marzo de 2020 situó en una situación de inferioridad a los diputados no miembros de la Diputación Permanente, a los que se le impidió tomar parte de las votaciones que en su seno se produjeron, por el hecho de, pese a estar en periodo ordinario de sesiones, no formar parte del órgano de continuidad de la Cámara<sup>42</sup>. Esta desigualdad se puede apreciar con mayor nitidez en la convalidación del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, «de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía», cuyo contenido permitiría poner en cuestión su acomodo en la «labor parlamentaria indispensable» para la que fue habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente. El alcance de la norma, que modificó veintiuna leyes y seis decretos<sup>43</sup>, reclamaba dejar intacto el derecho de los diputados al voto, tal y como el art. 6 RPA les reconoce<sup>44</sup>. Si cabe, más desigualdad encontró la diputada no adscrita, la cual solo gozaba de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados individualmente considerados *ex art. 24.5 RPA*<sup>45</sup>, siendo el del voto

42. Entre estos parlamentarios debe hacerse notar la existencia de una diputada no adscrita. Nos referimos a una parlamentaria que adquirió tal condición fruto de su expulsión del Grupo Parlamentario Vox en Andalucía, con efectos del día 24 de enero de 2020, de conformidad con el art. 24.1 RPA, que señala: «Una vez producida la adscripción a un Grupo parlamentario en el tiempo y forma que se regulan en los artículos anteriores, quien causara baja en el mismo adquirirá necesariamente la condición de Diputado o Diputada No Adscrito». En este caso concreto, la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión del 24 de enero de 2020, admitió a trámite el escrito presentado por el Portavoz y diez diputados más del Grupo parlamentario Vox en Andalucía por el que se comunicó la expulsión de una de sus integrantes con fecha del día 21 de enero. BOPA, núm. 253, de 28 de enero de 2020.

43. Alcance e importancia que fue reconocida por el Consejero que lo presentó ante los miembros de la Diputación Permanente. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 7, de 2 de abril de 2020. El Vicepresidente del Gobierno andaluz llegó a calificar el Decreto-ley como «uno de los decretos de mayor envergadura en los 40 años de nuestra autonomía». <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/gobiernoaldia/150925/Decretoleydesimplificacionnormativa/administracion/agilizaciondetramites/crecimientoeconomico/economia/Andalucia/JuntadeAndalucia>

44. Derecho al voto que forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios: STC 361/2006, de 18 de diciembre (FJ. 3). En apoyo al argumento de la relevancia del Decreto-ley 2/2020, la mencionada STC de 2006 -en la que se termina por reconocer vulnerado el derecho del art. 23.2 CE de una diputada y del resto del Grupo a causa de una decisión del Presidente del Parlamento Vasco que se negó a repetir una votación ante un problema técnico en el sistema de votación- tuvo en cuenta el «tema tan trascendente» que para la Comunidad Autónoma suponía la aprobación de la Ley cuya votación generó controversia (FJ. 4).

45. Art. 24.5 RPA: «Los Diputados No Adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los Diputados individualmente considerados».

uno de ellos; sin olvidar, además, su incapacidad para formar parte de la Diputación Permanente *ex art. 103.4 EAA*<sup>46</sup>

Así las cosas, la doctrina que se desprende de las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, confirma nuestra hipótesis sobre las consecuencias jurídico-constitucionales de la Resolución de la Presidencia. La similitud entre los hechos que dan lugar a estas sentencias y los acontecidos en el caso del Parlamento andaluz es ciertamente llamativa. Si la Resolución de su Presidenta implicó, a nuestro entender, incorporar al Reglamento un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente por vía de resolución presidencial, en el caso de las citadas sentencias se creó también un nuevo supuesto, en este caso de disolución de las Comisiones no Permanentes, en ejercicio de la facultad supletoria del Reglamento del Parlamento de Galicia<sup>47</sup>. Dada la relación entre ambos casos nos permitimos reproducir a continuación los argumentos más destacados del TC, que entendemos de igual aplicación al caso del Parlamento de Andalucía:

«con fundamento en la idea de que existía una laguna se aprobaron las denominadas “normas supletorias” que han dado lugar a este proceso. En efecto, la Resolución de la Presidencia de 5 de marzo de 2003 advierte de que el artículo 50 del Reglamento “no establece un cauce específico para el supuesto de disolución anticipada [...]”, afirmando seguidamente que “para suplir esta laguna jurídica, la Mesa tiene la facultad de dictar una norma que interprete y supla el Reglamento... solución jurídica que debe ajustarse a los límites materiales previstos en la STC 44/1995, de 13 de febrero”» (FJ. 3).

En el mismo contexto se encuadra el caso andaluz. La Resolución, tras reproducir el tenor literal del art. 58 RPA, advierte que son «estas las situaciones en que el Reglamento prevé la existencia de Diputación Permanente». Son esas y no otras, puesto que «se considera necesario contemplar la excepcional situación de declaración del estado de alarma como una circunstancia incardinable en los supuestos del artículo 58». Advertida esta realidad, tanto la Resolución como la Presidenta de la Cámara consideraron necesario «dado que el propio Reglamento no contemplaba la convocatoria de la Diputación Permanente en el estado de alarma que no encontrábamos, que se dictara una resolución de Presidencia para suplir esa carencia que tenía el Reglamento»<sup>48</sup>.

«Al interpretar la imprevisión del artículo 50 RPG como una laguna jurídica, los órganos rectores de la Cámara han venido a entender que el Reglamento adolecía de una falta de correspondencia entre la literalidad de sus preceptos y la voluntad normativa deducible del conjunto de su articulado. [...] Se desprendería, por tanto, de la naturaleza de las cosas la necesidad de entender implícita en el art. 50 RPG una causa de disolución que, por su inmanencia al sentido y razón de ser de las Comisiones, no puede dejar de acompañar a las que de manera expresa se recogen en el precepto» (FJ. 4).

46. Art. 103.4 EAA *in fine*: «Los grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros». El derecho a participar en la Diputación Permanente es, según su tenor, de los Grupos parlamentarios, no de los diputados individualmente considerados.

47. El Artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia contemplaba -aun hoy- que las Comisiones no permanentes -especiales o de investigación- «se extinguen al finalizar su objeto y, en todo caso, al concluir la legislatura». Por su parte, el Presidente de la Cámara, por Resolución de 5 de marzo de 2003, ordenó la publicación de unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento. Según la primera de ellas, «además de las dos causas previstas en el artículo 50 del Reglamento también podrá extinguirse una Comisión de investigación por disolución acordada por el Pleno de la Cámara ante la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada».

48. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 marzo de 2020, pág. 13.

Análogos razonamientos cabrían para el caso andaluz. Al interpretar la imprevisión del artículo 58 RPA como una laguna jurídica se vino a entender tanto por la Presidencia como por quien mostró su parecer favorable que el RPA adolecía de una falta de correspondencia entre la literalidad de sus preceptos y la voluntad normativa deducible del conjunto del texto. Se consideró necesario, de este modo, entender implícito en el art. 58 RPA un nuevo lapso temporal en el que la Diputación Permanente pudiese ejercitar sus facultades.

## V. CONCLUSIONES

En la idea de que la respuesta para nuestro caso ha de ser la misma que recibió el del Parlamento gallego, sostenemos las siguientes conclusiones. La Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020 introdujo en el Reglamento de la Cámara un contenido normativo que lo alteró de manera sustancial, un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente -en periodo ordinario de sesiones-, absolutamente desligado de los dos -en periodo no ordinario de sesiones- que expresamente contempla el RPA. Sin embargo, el silencio que se observa en los artículos que regulan el estatuto jurídico de la Diputación Permanente solo puede interpretarse en el sentido de que las funciones de la Diputación Permanente deben circunscribirse al periodo entre sesiones y al periodo entre legislaturas. También en este caso podríamos afirmar que «en ningún otro, por más que puedan imaginarse supuestos que merecerían el mismo tratamiento, que sólo puede dispensarse, sin embargo, con una reforma expresa del Reglamento parlamentario» (SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre [FJ. 4]).

Sobre la base de que, como se dijo, para apreciar la existencia de una laguna jurídica, el contenido normativo que se echa en falta debe poder entenderse implícito en otras previsiones expresas de contenido equivalente, en el caso que nos ocupa, el contenido no solo del art. 58 RPA sino de todos aquellos otros que contemplan el estatuto jurídico de la Diputación Permanente, «no brinda margen alguno para operar con la técnica de las lagunas». Al igual que en casos similares resueltos por nuestra jurisprudencia constitucional, «su contenido expreso, muy claro por lo demás, puede parecer insuficiente, pero no puede hablarse de carencias u omisiones inadvertidas y necesitadas de corrección. Al menos, no puede hacerse tal cosa por quien sólo puede interpretar y aplicar aquel precepto, siendo su posición muy distinta de la de quien puede modificar aquel contenido por medio de una reforma reglamentaria e incluir expresamente supuestos de disolución que para el intérprete resultan, sencillamente, inalcanzables» (SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre [FJ. 5])<sup>49</sup>.

En conclusión, la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020 supuso una extralimitación en el ejercicio de las facultades de suplencia del Reglamento reconocidas su art. 29 2.º, habiéndose llevado a cabo a su través una verdadera reforma encubierta del RPA sin observar el cauce estatutariamente previsto para la reforma reglamentaria. De este modo, la Resolución, conforme a la doctrina del TC, supuso una quiebra de la reserva reglamentaria impuesta por el art. 102.2 EAA y, automáticamente, una vulneración para los parlamentarios no miembros de la Diputación Permanente del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE, tanto en su dimensión formal como en la vertiente que materialmente constituye su contenido tal y como se argumentó. Por darle cumplida aplicación, las convocatorias de la Diputación Permanente efectuadas entre el 18 de marzo de 2020 y el 29 de abril

del mismo año adolecen, desde nuestro punto de vista, del mismo defecto de inconstitucionalidad<sup>50</sup>. La excepcionalidad del contexto debió constituir un acicate, y no lo contrario, para extremar el respeto a las formas. Con el alcance que su descuido comporta y por los motivos esgrimidos, la calidad democrática, en el sentido de las anteriores conclusiones, se vio efectivamente resentida.

Para finalizar, debe mencionarse que el Tribunal Constitucional tendrá ocasión de pronunciarse sobre la Resolución que ha sido objeto del presente trabajo, pues, al tiempo de darlo a la imprenta, se han admitido a trámite varios recursos<sup>51</sup>. Con respeto a la doctrina que prefiere la impugnación del «acto de aplicación de la norma parlamentaria lesiva en origen de los derechos que se dicen conculcados, por más que, en su caso también es admisible la impugnación inmediata de aquella norma en el supuesto de que sea de directa aplicación» (SSTC 192/1991, de 14 de octubre [FJ. 2]; 121/1997, de 1 de julio [FJ. 3] y 226/2004, de 29 de noviembre [FJ. 1]), el recurso de amparo, por la vía del art. 42 LOTC, habría de interponerse, en primer lugar, contra los actos de convocatoria de la Diputación Permanente efectuados por la Presidenta del Parlamento, al amparo de la Resolución de 18 de marzo de 2020; y, en segundo lugar, contra la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 18 de marzo de 2020, «sobre habilitación de la convocatoria de la

50. A lo largo del texto hemos reiterado que era la vía de la reforma reglamentaria la única válida para incluir un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente. Siendo esta la voluntad de la Cámara -extremo que no hemos entrado a valorar- la reforma reglamentaria pudo haberse realizado pese a las restricciones que la declaración del estado de alarma y la crisis sanitaria misma impusieron. Precisamente, a la vista de las recomendaciones sanitarias, con la previa negociación política podría haberse aprobado, por tramitación directa y en lectura única, una Proposición de Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con la previa autorización de la emisión del voto telemático para todos los parlamentarios, al amparo de lo dispuesto en el art. 28.1.1º RPA, sin perjuicio del derecho de los diputados a asistir a la sesión. Ello habría permitido aprobar, en su caso, la reforma reglamentaria con una presencia mínima de asistentes a la sesión más allá de la necesaria presencia de la Presidencia y de alguno de los Secretarios de la Mesa. Los propios actos posteriores del Parlamento de Andalucía demostraron que la reforma reglamentaria pudo haberse abordado: el Pleno de la Cámara, el 6 de mayo de 2020, aprobó en escasos dos minutos, en tramitación directa y lectura única, la Proposición de Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con adición del artículo 90 bis, sobre el voto delegado. En este caso, 62 votos fueron emitidos telemáticamente. La generalización del voto telemático también se practicó durante la vigencia del estado de alarma tanto en el Senado como en el Congreso de los Diputados.

51. La impugnación a través del recurso de amparo es conforme con la doctrina que, de forma más clara, el TC instauró desde la STC 44/1995, de 13 de febrero (FJ. 2). Un análisis sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto del control de las resoluciones parlamentarias en MORALES, 1996; GÓMEZ, 2001 y VERA, 2006.

En lo que nos interesa podemos destacar, en primer lugar, el recurso de amparo 2049-2020 presentado por el Grupo parlamentario de Adelante Andalucía cuyo objeto es la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 31 de marzo de 2020, por la que se convoca para el día 2 de abril de 2020 a la Diputación Permanente. Más en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-adelante-adelante-recurre-tc-disparate-juridico-activar-andalucia-diputacion-permanente-estado-alarma-20200429122632.html> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

En segundo lugar, el recurso de amparo 3018-2020 presentado por los diputados del Grupo parlamentario Socialista en el Parlamento de Andalucía que no forman parte de la Diputación Permanente cuyo objeto lo constituyen diversos acuerdos y resoluciones de la Presidenta y la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía. Más sobre el recurso en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-psoe-pide-amparo-tc-recorte-democratico-reducir-actividad-parlamento-diputacion-permanente-20200617152505.html> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

En tercer lugar, el recurso de inconstitucionalidad 3887-2020 interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo parlamentario Socialista contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, siendo uno de los motivos de impugnación el hecho de que su convalidación se realizase por la Diputación Permanente. Más en <https://m.europapress.es/andalucia/noticia-psoe-presenta-recurso-tc-contra-fondo-forma-mal-llamado-decreto-simplificacion-junta-20200608140937.html> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

En cuarto lugar, el recurso de inconstitucionalidad 4652-2020 interpuesto por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo. Más en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-unidas-podemos-recurre-tc-decretazo-junta-revolucion-legislativa-volver-ladrillo-20201005112919.html> (último acceso el 26 de noviembre de 2020).

Por último, es preciso reseñar que contra el Decreto-ley 2/2020, al que nos hemos referido en distintos momentos a lo largo del texto, también se interpuso recurso de inconstitucionalidad (1998-2020) a instancias del Presidente del Gobierno. Fruto del acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral Comunidad Autónoma de Andalucía-Estado, se anunció la retirada del recurso: <https://www.extradigital.es/acuerdo-junta-y-gobierno-sobre-el-decreto-de-simplificacion/> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).



Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma». Como quiera que las sesiones de la Diputación Permanente ya se celebraron y la Resolución quedó sin efecto por otra posterior, el amparo podría limitarse a la solicitud del reconocimiento del derecho de los demandantes, *ex art. 23.2 CE*, a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía<sup>52</sup>.

---

52. Los Decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente no podrían ser objeto del recurso de amparo, por ser el recurso de inconstitucionalidad su vía natural de control. No obstante, en nuestra opinión, los mismos adolecen de importantes vicios de forma. Debería ser el Tribunal Constitucional quien concretara si de forma «sustancial» la voluntad de la Cámara, expresada en el acto de convalidación por la Diputación Permanente, se vio alterada hasta el punto de declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las normas. Por todas: SSTC 132/2013, de 5 de junio (FJ. 1); 199/2015, de 24 de septiembre (FJ. 3); 139/2017, de 29 de noviembre (FJ. 5); 155/2017, de 21 de diciembre (FJ. 3).

En todo caso, el vicio formal vendría dado por la imposibilidad que encontraron los no miembros de la Diputación Permanente de votar la convalidación de los Decretos-leyes, que encontraría su última causa en la Resolución de 18 de marzo, antirreglamentaria y determinante, en nuestra opinión, de una merma de derechos fundamentales. Así, no debería ser relevante en el examen acerca de la eventual alteración sustancial de la voluntad de la Cámara la imposibilidad que los no miembros de la Diputación Permanente encontraron para participar en las comparecencias ante ella celebradas, y en el debate que tuvo lugar tras la exposición por el Consejo de Gobierno de los Decretos-leyes sometidos a convalidación. En estos casos que señalamos, en virtud de los arts. 153.2 y 3 RPA y del punto segundo de la Resolución de la Presidencia sobre control parlamentario de los Decretos-leyes, la participación le corresponde al Grupo parlamentario, participación que, desde nuestro punto de vista, efectivamente se produjo, siendo irrelevante a estos efectos que todos los intervinientes tuviesen en común la condición de miembros de la Diputación Permanente.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2005): «Claves para entender el concepto y las fuentes del Derecho parlamentario», *Revista de las Cortes Generales*, 66, págs. 7-62.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2020): «El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía», en TUDELA ARANDA, José (ed.) *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, págs. 28-36.
- EZQUIAGA GANUZAS, F. Javier y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1987): «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *Revista Vasca de Administración Pública*, 17, págs. 7-28.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2001): «Las resoluciones interpretativas y supletorias del Reglamento en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 52, págs. 229-226.
- MORALES ARROYO, José María (1996): «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, págs. 257-281.
- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (1985): «Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978», *Revista de las Cortes Generales*, 6, págs. 277-302.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1988): «El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 13, págs. 89-135.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2019): *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Dykinson.
- VERA SANTOS, José Manuel (2006): «Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo», en PÉREZ ROYO, Javier; URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín Pablo y CARRASCO DURÁN, Manuel (eds.) *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Vol. II, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 3159-3171. ■