

Sobre los límites temporales para la convocatoria de la Diputación Permanente

Victor J. Vázquez Alonso

La Diputación Permanente es un órgano imprescindible en cualquier sistema parlamentario. No es sino a través de las mismas como las cámaras mantienen en un estado latente sus funciones democráticas durante los obligados interregnos entre periodos de sesiones. En cualquier caso, a pesar de su importancia, lo cierto es que su regulación tanto en el ámbito estatal como en el autonómico se caracteriza por su parquedad. A este respecto, el derecho parlamentario andaluz no es una excepción. El estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía sólo hace alusión a las diputaciones permanentes al prever en su artículo 103.3 que:

Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su Presidente, 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.

Un precepto que tiene su desarrollo en el artículo 67 del Reglamento de la Cámara, el cual, en su número tres, señala que, fuera de los periodos ordinarios de sesiones,

...la Cámara sólo 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. 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.

Como podemos observar, más allá de que la convocatoria de la Diputación Permanente es preceptiva para el Presidente o Presidenta de la Cámara, cuando así lo soliciten quienes estén legitimados para ello, el precepto no impone ningún tipo de plazo para la misma, lo cual, en un principio, podría interpretarse como una deferencia del Reglamento hacia la plena discrecionalidad por parte del Presidente o Presidenta; pudiéndose considerar, por lo tanto, que el único límite sería el del fin de las vacaciones parlamentarias, momento en el cual se suspenden las funciones de la Diputación Permanente, al reiniciarse la normal actividad parlamentaria. Sin em-

bargo, esta interpretación literal del precepto puede ser cuestionada en la práctica tomando en consideración la propia funcionalidad de la Diputación Permanente como órgano estatutario. A este respecto, creo que el recientemente finalizado periodo de asueto en el Parlamento andaluz es un buen exponente de ello, como se intentará explicar a continuación.

Durante las vacaciones parlamentarias se registraron en la mesa del Parlamento tres solicitudes de convocatoria de la Diputación permanente.

La primera, registrada el tres de agosto, por el grupo parlamentario popular andaluz, tenía como objeto aprobar la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Comisión de Salud, para la comparecencia de la titular de esta consejería de cara a informar sobre las contrataciones llevadas a cabo por el SAS desde el año 2012.

La segunda solicitud, registrada el 14 de agosto, venía avalada, en este caso, por los grupos parlamentarios de Podemos Andalucía e Izquierda Unida, y solicitaba la convocatoria extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para la comparecencia del titular de la Consejería homónima, de cara a informar sobre las medidas que estaban siendo puestas en práctica contra la sequía y los incendios derivados de la misma.

Finalmente, el día 25 de agosto, el Grupo Parlamentario Popular solicitó la convocatoria de la Diputación Permanente, con el objetivo de que se aprobara un pleno extraordinario para la comparecencia del Consejo de Gobierno, con un único punto en el orden del día, que sería el de dar explicaciones sobre el trágico hecho sucedido en el Hospital Universitario de Valme, y poner en conocimiento de la Cámara qué medidas se pensaban implantar por el gobierno para evitar sucesos similares.

El presidente de la Cámara dio respuesta a estas tres solicitudes el día 28 de agosto, convocando a la Diputación Permanente el día 31 de agosto con un orden del día circunscrito a las cuestiones planteadas. Como puede suponerse, el hecho de haber decidido convocar este órgano justo el día en el que cesan sus funciones, al reiniciarse la vida parlamentaria ordinaria tras el descanso estival, no fue pasado por alto por parte de la oposición parlamentaria, quien insistió en el carácter desvirtuado de una convocatoria que a la postre impedía que el órgano pudiera decidir sobre aquella cuestión en la que radica su razón de ser, que es la de poder activar extraordinariamente al Pleno o a cualquiera de las Comisiones del Parlamento. A este respecto, el portavoz del grupo parlamentario popular exteriorizó su queja en los siguientes términos:

... la Diputación Permanente se debería de haber convocado muchísimo antes porque los temas que se han solicitado por parte de los distintos grupos políticos tienen la importancia suficiente para que así hubiera ocurrido...

los puntos, como digo, son suficientemente importantes como para que se hubiesen debatido en una Diputación Permanente convocada muchísimo antes¹

En el caso del grupo Parlamentario Podemos, la queja fue más allá del reproche político y su portavoz apuntó también a los problemas jurídicos que planteaba la decisión del Presidente de la Cámara de no convocar la Diputación permanente hasta el día previo de la reanudación del periodo de sesiones, en unos términos que vale la pena reproducir y que nos servirán de hilo para una pequeña reflexión final:

...¿Quién puede decidir quién convoca la Diputación Permanente? Obviamente la Presidencia, se lo atribuye así el Reglamento parlamentario, a petición de dos grupos parlamentarios, como hemos hecho nosotros, o de una cuarta parte de los diputados y diputadas de la Cámara. Puede que no haya una mayoría suficiente para que lo que nosotros hemos solicitado salga adelante, pero el debate se tiene que producir y lo tienen que ver los representantes de la ciudadanía y el órgano que vela por las funciones de la Cámara cuando las cámaras no están reunidas. Y eso es la Diputación Permanente. Y eso no va a poder pasar hoy, porque ya tenemos excusa para decir, bueno, como no se puede producir... Yo es que, sinceramente, no entiendo el sentido de esta convocatoria hoy, porque es que no tiene objeto ya. ¿Qué vamos a decidir, que sí, que haya una convocatoria de pleno extraordinario o de comisión extraordinaria al margen del periodo de sesiones cuando el periodo de sesiones empieza mañana?

...Decir que porque se celebre el último día ya hemos cumplido, a lo mejor..., no me gustaría ser brusca, pero a mí esto me parece un fraude de ley, un fraude de reglamento, porque es que realmente estamos cumpliendo para no cumplir, estamos cumpliendo el expediente para no hacerlo.

....Creo que se nos ha hurtado la posibilidad del debate, se vulneran nuestros derechos. Y, repito, no es importante en sí mismo, sino por lo que eso supone de vulneración de los derechos de la ciudadanía².

¹ DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, Núm. 6 X LEGISLATURA 31 de agosto de 2017, DIPUTACIÓN PERMANENTE, pág. 13.

² DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, Núm. 6 X LEGISLATURA 31 de agosto de 2017, DIPUTACIÓN PERMANENTE, pág. 10-11.

Como señala la Diputada Gómez Corona, lo cierto es que no hay ninguna norma en el Reglamento de la Cámara que comprometa al Presidente a convocar en un determinado plazo. La cuestión, sin embargo, y más allá de la literalidad del artículo 67.3 del Reglamento, es si puede considerarse que la decisión del Presidente es absolutamente discrecional, o si bien, tomando en consideración la propia naturaleza institucional y funciones de la Diputación Permanente, debemos concluir lo contrario. A este respecto, creo que es necesario no perder de vista el hecho de que la Diputación Permanente no sólo es una forma de mantener vivos los instrumentos básicos del modelo parlamentario de gobierno, sino que también sirve para que los propios derechos de los parlamentarios y sus respectivos grupos, no caigan durante el periodo de asueto en una suerte de limbo suspensivo. La Diputación Permanente, por lo tanto, es un instrumento de realización de los derechos del artículo 23 de la Constitución española.

Analizado desde esta perspectiva, lo cierto es que no puede concluirse, que en este ámbito el Presidente de la Cámara puede moverse con plena discrecionalidad, por más que no exista en el Reglamento regulación alguna al respecto. No puede descartarse, por lo tanto, que el uso de este vacío reglamentario con fines dilatorios, pueda considerarse contrario a los derechos de los parlamentarios. En este sentido, de la misma forma que el mero incumplimiento de una norma de funcionamiento de las cámaras no puede considerarse, en todo caso, como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional, una vulneración del artículo 23 de la Constitución, tampoco puede descartarse que existan decisiones formalmente adecuadas a estas normas procedimentales que materialmente sí vulneren los derechos fundamentales de los representantes. En este sentido, y volviendo al tema que nos ocupa, bien puede afirmarse que la consolidación del uso político de convocar la Diputación Permanente en el último día de las vacaciones parlamentarias, constituiría un fraude de ley, a través del cual, este periodo de asueto se transformaría también en un periodo suspensivo de la realización de los derechos los parlamentarios que la integran.

En cualquier caso, si bien se puede ver claramente la antijuricidad de esta práctica cuando la imaginamos como un uso consolidado, resulta más difícil valorar si en supuestos concretos se ha producido o no esa vulneración de los derechos de los representantes. En este sentido, como no puede ser de otra manera, va a resultar determinante atender a la propia razonabilidad de la dilación en la convocatoria del órgano. A este respecto, en supuestos como el que se ha vivido en el Parlamento andaluz durante las vacaciones estivales, correspondería al propio Presidente de la Cámara explicar el por qué de una convocatoria fechada precisamente el mismo día en que la Diputación Permanente no puede acordar aquello en lo que encuentra su razón de ser, es decir, la convocatoria extraordinaria del pleno o las comisiones. En realidad, y esto creo que es relevante, no se trata tanto de que no pueda acordar,

sino de que no pueda discutirse la posibilidad de esa convocatoria. Y es que, aunque pueda resultar obvio, la mera intuición por parte del Presidente de que, tomando en consideración la composición de fuerzas del órgano, no vaya a aprobarse la convocatoria extraordinaria del Pleno o de cualquier comisión, no puede ser considerado como un argumento suficiente. Esto equivaldría a aceptar que la Diputación Permanente es un instrumento para plantear propuestas exitosas, cuando en realidad lo que garantiza es la propia posibilidad del debate parlamentario, independientemente de cuál pueda ser el resultado del mismo. En definitiva, y por concluir, la convocatoria de la Diputación Permanente no puede interpretarse como un acto de pura discrecionalidad por parte del Presidente de la Cámara, incluso ante la ausencia de condicionamientos normativos.