



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME DELS SERVEIS JURÍDICS SOBRE L'ABAST DE LES FUNCIONS DE LA DIPUTACIÓ PERMANENT

I. Antecedents de fet

Primer. Mitjançant Decret 147/2020, de 21 de desembre, de dissolució automàtica del Parlament de Catalunya i de convocatòria d'eleccions, la XII Legislatura quedà dissolta i es convocaren eleccions per al dia 14 de febrer de 2021.

Segon. Donat l'agreujament de la crisi sanitària causada per la COVID-19, el Govern aprovà el Decret 1/2021, de 15 de gener, pel qual es deixava sense efecte la convocatòria electoral fixada el 14 de febrer de 2021, així com quedava assenyalada com a probable data de les eleccions el proper 30 de maig de 2021, tot i apuntar a la necessitat d'efectuar una anàlisi prèvia de les *"circumstàncies epidemiològiques i de salut pública i de l'evolució de la pandèmia en el territori de Catalunya, i amb la deliberació prèvia del Govern, mitjançant un decret del vicepresident del Govern en substitució de la presidència de la Generalitat."*

Tercer. Fruit de dos recursos promoguts contra el Decret 1/2021, de 15 de gener, el TSJC dictà dues interlocutòries amb les que procedí a suspendre cautelarment per raons d'urgència dit decret. Conseqüentment, iniciava un període d'incertes en el que vivien, d'una banda, l'avançament de les fites pròpies del calendari electoral i, de l'altra, la manifestació per part de les diferents forces polítiques de la necessitat de posposar les eleccions degut a l'agreujament progressiu de la crisi sanitària al llarg d'aquest mes de gener de 2021, i que es preveu d'intensitat similar, sinó pitjor, al llarg del mes de febrer de 2021.

Quart. Davant la possibilitat d'aplaçament de les eleccions i, per tant, de la possibilitat que la Diputació Permanent romanguí més temps del previst en funcionament, es traslladaren a la Mesa de la Diputació Permanent dos escrits pels quals es plantejaven dubtes sobre l'abast de les funcions de la Diputació Permanent i, en concret, del control del Govern per part d'aquest òrgan.

D'una banda, el diputat Sr. Carlos Carrizosa dirigí un escrit a la Mesa de la Diputació Permanent, amb data 19 de gener de 2021, mitjançant el qual sol·licita a la Mesa que acordi:

"1. La celebració de sessions de la Diputació Permanente con carácter, al menos, semanal."

"2. La calendarización de sesiones de control al Govern de la Generalitat en la Diputació Permanente con periodicidad, al menos, quincenal en las que los diputados que permanecen en la Diputación Permanente puedan formular y sustanciar preguntas con respuesta oral al Govern."



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

De l'altra, la diputada Sra. Eva Granados dirigí escrit a la Mesa de la Diputació Permanent, també amb data 19 de gener de 2021, mitjançant el qual sol·licità:

“informe jurídic als lletrats de la cambra sobre les funcions de la Diputació Permanent i més concretament, sobre l'exercici de control parlamentari en un escenari en el què les funcions d'aquesta s'allargaran en el temps, degut a la publicació del Decret 1/2021, de 15 de gener, pel qual es deixa sense efecte la celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021 a causa de la crisi sanitària derivada de la pandèmia causada per la COVID-19.”

Cinquè. Fruit d'ambdues iniciatives, amb data de 20 de gener de 2021 i d'acord amb l'article 10.f) de l'Estatut del Règim i el Govern Interiors, la Mesa de la Diputació Permanent acordà encarregar als Serveis Jurídics una nota sobre les funcions de la Diputació Permanent, atenent en especial a les possibilitats de control parlamentari efectuats per aquest òrgan en cas que la seva vigència es prorrogués a causa d'una eventual suspensió de les eleccions previstes pel 14 de febrer.

II. Objecte de l'informe

Aquest informe s'emet per a donar el parer sobre l'abast i naturalesa de les funcions de la Diputació Permanent, atenent en especial a les competències que li són reglamentàriament atribuïdes per a exercir una funció de control sobre el Govern. Així mateix, s'analitza l'impacte que una eventual posposició de les eleccions podria tenir en el desenvolupament de les competències d'aquest òrgan, en especial en relació al control del Govern.

III. Marc normatiu i fonaments jurídics

1. Naturalesa de la Diputació Permanent

La Diputació Permanent és l'òrgan cridat a assegurar la continuïtat del funcionament de la Cambra en els lapses temporals en els que els òrgans parlamentaris no es poden reunir, bé sigui per trobar-se en un període entre sessions (supòsit de “vacances parlamentàries”), bé sigui degut al finiment de la Legislatura (supòsit de “dissolució”). En el segon cas, la Diputació Permanent és l'òrgan cridat a mantenir aquella activitat parlamentària indispensable per assegurar el funcionament de les institucions democràtiques, ja que actuarà en aquell lapse temporal en el què el Legislador encara no s'ha constituït, lapse que, a més a més, pot coincidir amb un Govern també en funcions, com és el cas actual en què el Govern és en funcions des del cessament del President de la Generalitat, el M. H. Sr. Joaquim Torra i Pla, el proppassat 29 de setembre de 2020. Es tracta, doncs, d'una actuació cridada a desenvolupar-se en un espai temporal breu, però no per això de poca rellevància.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

2. Marc normatiu

Institució d'arrels medievals i present en el constitucionalisme espanyol des del segle XIX, la Diputació Permanent troba actualment el seu fonament a l'art. 59.4 de l'EAC, el qual estableix que la Diputació Permanent "*vetlla pels poders del Parlament quan aquest no és reunit en els períodes entre sessions, quan ha finit el mandat parlamentari i quan ha estat dissolt.*" Donat que l'Estat democràtic de dret contemporani es construeix sobre una continuïtat de funcionament de les seves institucions, aquest precepte recull la solució acollida per l'ordenament jurídic espanyol amb la qual es vol assegurar la continuïtat del Parlament. Continuïtat que exigeix, especialment en el supòsit de finiment de la legislatura, que s'adopti una solució jurídica per tal d'assegurar la permanència de la Cambra. Davant les opcions adoptades en altres ordenaments jurídics, com ara la *prorrogatio* (Itàlia) o la facultat de la Cambra per a reunir-se si és necessari (França, Bèlgica, Portugal), l'ordenament jurídic espanyol constitueix un òrgan *ad hoc* en tant que òrgan de garantia, d'estabilitat i de permanència: la Diputació Permanent.

Es tracta d'un òrgan de continuïtat parlamentària que incorpora una representació del Parlament en tant que institució; d'atribucions limitades en tant en quant no pot substituir a la Cambra, de manera que es subroga en algunes de les funcions parlamentàries principals (MANZELLA) per tal de garantir-les en els períodes en què la Cambra no es reuneix, en especial, en els períodes entre legislatures. A fi de dur a terme aquesta funció de garantia de la continuïtat de la institució parlamentària, la Diputació Permanent queda integrada per una fracció reduïda de diputats i diputades, fet pel qual davant la pèrdua de la condició de diputat de tots els membres de la Legislatura que queda dissolta, aquells que integraran la Diputació Permanent mantindran dita condició per tal de poder formar part d'aquest òrgan i que el darrer pugui desenvolupar les funcions que té estatutària i reglamentàriament atribuïdes. Tal i com el mateix art. 59.4 de l'EAC estableix, "*en cas de finiment de la legislatura o de dissolució del Parlament, el mandat dels diputats que integren la Diputació Permanent és prorrogat fins a la constitució del nou Parlament.*" En el mateix sentit s'expressa l'art. 78 de la CE, així com ho fan, sense excepció, tots els Reglaments dels Parlaments autonòmics de l'Estat.

En el cas del Parlament de Catalunya, aquest òrgan és regulat principalment al Capítol VI del Títol III del Reglament del Parlament de Catalunya, mitjançant els articles 74 (composició), 75 (Funcions) i 76 (Normes de funcionament). Règim jurídic que es complementa amb altres remissions reglamentàriament previstes als articles 78 (Convocatòria i ordre del dia de les sessions extraordinàries), 158 (Procediment de control i validació dels decrets llei), 172 (Compareixença del President de la Generalitat) i 206 (Caducitat de les tramitacions parlamentàries per finiment de la legislatura) RPC. Normativa que, tal i com ho fan nombrosos Reglaments de Cambres autonòmiques, introdueixen la precisió que mancà a la regulació que la Constitució, en primer lloc, i els Reglaments del Congrés i del Senat, en segon lloc, feren de la Diputació Permanent; dotant aquest òrgan d'un règim jurídic més detallat.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

3. Composició. Naturalesa del mandat representatiu en el sí de la Diputació Permanent

D'acord amb l'art. 74 del RPC:

1. *La Diputació Permanent es compon de vint-i-tres diputats designats i nomenats pel procediment establert per l'article 48, en la proporcionalitat determinada pel dit article.*
2. *Els grups parlamentaris que, d'acord amb el que estableix l'apartat 1, no tinguin representació en la Diputació Permanent hi poden assistir amb veu però sense vot quan la Diputació Permanent es reuneixi en els períodes entre sessions.*
3. *La Mesa de la Diputació Permanent es compon d'un president, que és el del Parlament, de dos vicepresidents i de dos secretaris, votats pel mateix sistema establert per a l'elecció de la Mesa del Parlament, adaptat, però, al nombre de llocs a proveir. Una vegada elegida, la composició de la Mesa es comunica al Ple del Parlament.*
4. *Cap diputat membre del Govern no pot ésser membre de la Diputació Permanent.*

El règim jurídic regulador de la composició de la Diputació Permanent no ha suscitat debats rellevants a efectes d'aquest informe. Cal, però, entrar a precisar una qüestió íntimament relacionada amb la composició d'aquest òrgan, la qual sí ha estat (i és susceptible de ser) debatuda, i és la naturalesa i abast del mandat representatiu prorrogat per a tots els diputats que integren la Diputació Permanent.

No hi ha dubte que l'art. 59.4 EAC ordena que es prorrogui el mandat representatiu dels diputats i diputades cridats a integrar la Diputació Permanent. Dit això, cal tenir en compte que es tracta d'una situació en la que hi ha una extinció del mandat representatiu i, per tant, aquesta pròrroga opera *ope legis* per tal que els representants designats per a integrar la Diputació Permanent puguin dur a terme les funcions atribuïdes a la Diputació Permanent.

Cal doncs fer una lectura gramatical, teleològica i finalista de la conjunció dels articles 59.4 EAC, 75 RPC i 206 RPC. Davant la pregunta relativa a la naturalesa de la condició de diputats del Parlament dels membres de la Diputació Permanent cal respondre, en primer lloc, que aquests mantenen els drets i deures integradors de l'estatut del diputat tal i com és regulat pel RPC; manteniment que es produeix per imperatiu legal tal i com ho expressa l'art. 59.4 EAC i que és vehiculat a través del procediment previst per l'art. 75 RPC. Cal, però, atendre també al contingut de l'art. 206 RPC, el qual determina que *"a la fi de cada legislatura caduquen tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució pel Parlament, llevat dels tràmits la continuïtat dels quals estableixen lleis específiques i dels tràmits que ha de conèixer la Diputació Permanent, d'acord amb el Reglament i amb les lleis."* En altres paraules, l'exercici dels drets i prerrogatives pròpies de l'estatut del diputat queden circumscrits a aquells que siguin estrictament necessaris per a que la Diputació Permanent pugui dur a terme les funcions que té estatutària i



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

reglamentàriament encomanades. L'estatut del diputat, en el marc d'una Legislatura, es configura legalment per a que aquest pugui desenvolupar el seu mandat representatiu en relació a totes les iniciatives parlamentàries que poden suscitar-se en dit marc. De la mateixa manera, l'estatut del diputat que integra la Diputació Permanent també es configura per a que pugui exercir les iniciatives pròpies de l'exercici de les funcions atribuïdes a la Diputació Permanent.

D'aquesta relació entre estatut del diputat i funcions parlamentàries en deriva que el propi *ius in officium* (dret de configuració legal) té un contingut menys ampli en el període en què actua la Diputació Permanent donat que l'exercici de les prerrogatives parlamentàries vindran sempre delimitades per les funcions que pot exercir la Diputació Permanent en un període entre legislatures. Per exemple, el dret a integrar una comissió no formarà part del *ius in officium* dels diputats que formen part de la Diputació Permanent. En canvi, sí que en formaran part, per exemple, el dret d'iniciativa; el dret de debat; el dret d'esmena; el dret de vot o el dret d'accés a la informació, sempre i quan l'exercici que se'n pretengui tingui per objecte l'exercici per part de la Diputació Permanent d'alguna de les competències que li són atribuïdes. En conseqüència, fóra recomanable que tota iniciativa parlamentària en el període entre legislatures vingués mínimament justificada en relació a la funció atribuïda a la Diputació Permanent l'exercici de la qual es persegueix; fonamentació que haurà d'examinar la Mesa de la Diputació Permanent a l'hora d'admetre a tràmit dita iniciativa.

No es tracta d'una limitació de drets dels diputats en abstracte sinó d'una contextualització apropiada d'aquests drets. Així ho ha entès el Tribunal Constitucional en la única ocasió en la que s'hauria pogut pronunciar sobre la naturalesa i abast de les funcions de les Diputacions permanents. Tot i tractar-se d'un recurs d'empara que, en no atorgar-se per qüestions de legalitat processal no permeteren entrar en el fons de l'assumpte, el Tribunal tingué l'oportunitat d'aclarir que, si bé els diputats que integren la Diputació Permanent mantenen la condició de diputat d'acord amb la regulació que d'aquesta en fa el Reglament de la Cambra respectiva, cal tenir en compte que "*tal nombramiento y consecuente prórroga en las funciones de Diputado lo es a esos exclusivos efectos, cesando en cualquier caso, cuando se constituye la nueva Cámara*" (STC 76/1989, de 27 d'abril, FJ 3). En altres paraules, el mandat queda directament i plenament condicionat a l'exercici de les funcions de la Diputació permanent, ja que aquestes són l'únic i exclusiu fonament de dita pròrroga. Un exercici de les funcions de diputat que quedés fora de l'àmbit de dites funcions seria *ultra vires*, i mancat de legitimitat democràtica.

Cal concloure que el mandat dels diputats que integren la Diputació Permanent és prorrogat per motius "funcionals" i no "personals," ja que dita pròrroga és requisit *sine qua non* per a que la Diputació Permanent es pugui constituir i funcionar, fent-se palesa la centralitat de les funcions de la Diputació Permanent per a determinar l'abast del mandat dels diputats que la integren.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

4. Funcions

El debat doctrinal entorn la Diputació Permanent ha girat especialment en relació a la naturalesa i abast de les funcions que li són encomanades. Dit debat fou propiciat per una regulació de mínims en seu constitucional, la qual, a part d'apuntar a funcions específiques ex arts.73, 86 i 116 CE, es referia a una funció general de “*vetllar pels poders de les Cambres*” (art. 78.2 CE *in fine*).

4.1 “*Vetllar pel poder de la Cambra*” com a clàusula de continuïtat del Parlament. Naturalesa.

La funció atribuïda a la Diputació Permanent del Congrés i del Senat de “vetllar” pels poders de la Cambra a l’art. 78.2 CE també ha quedat recollida, en relació a la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, a l’art. 75.1 del RPC, el qual estableix que “*la Diputació Permanent, quan el Parlament no és reunit en els períodes entre sessions, vetlla pels poders de la cambra i pot convocar el Parlament per acord de la majoria absoluta dels seus membres.*”

Es tracta d’una funció descrita a través d’un concepte jurídic indeterminat, el qual ha suscitat diverses interpretacions doctrinals, per bé que totes han confluït en el fet que “vetllar” no és “exercir.” Es tracta d’una funció que cal interpretar d’acord amb la finalitat i raó de ser d’aquest òrgan, el qual ha de permetre la continuïtat del Parlament en un sistema en el què el mandat parlamentari és discontinu. En paraules de PÉREZ SERRANO “*la Diputación Permanente representa el instrumento que permite conciliar la discontinuidad con que funciona el órgano legislativo y la continuidad de los principales cometidos que al mismo se asignan*”. La funció encomanada a la Diputació Permanent és, doncs, la d’assegurar la continuïtat d’un poder de l’Estat, sense que es pugui confondre amb l’exercici de dit poder, el qual correspon al poder legislatiu i que resideix en el Ple del Parlament. És, doncs, una funció de defensa de l’equilibri dels poders de l’Estat i del mandat de sobirania representativa. Funció especialment delicada en períodes entre legislatures, donat que la Diputació Permanent serà l’òrgan garant de les relacions entre una Cambra dissolta i l’Executiu, el qual també es pot trobar en funcions, marc (com el que ens trobem ara) en el què tant la Diputació Permanent com el Govern en funcions hauran de vetllar per a exercir única i exclusivament aquelles funcions que els són legalment atribuïdes en el període entre legislatures i fins a la constitució de la Cambra i la presa de possessió del nou Govern, respectivament.

Cal subratllar que el debat entorn la necessitat de fer una interpretació més o menys restrictiva sobre la funció de “vetllar” pels poders de la Cambra s’ha suscitat principalment en el context del la Diputació Permanent del Congrés dels Diputats. En el cas del Parlament de Catalunya, dit debat no podria fructificar de la mateixa manera en tant en quant el RPC ha optat per a efectuar una regulació on clarament es distingeix entre les funcions de la Diputació Permanent en període de “vacances parlamentàries” (art. 75.1 RPC) i les que li són atribuïdes un cop expirat el mandat parlamentari o dissolta la legislatura (art. 75.2 RPC). Donat que la funció de “vetllar” pels poders de la Cambra



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

només fa referència a les funcions de la Diputació Permanent quan el Parlament no està reunit en períodes entre sessions, no es pot concloure d'altra manera que es tracten de funcions de vigilància que, de donar-se la necessitat que actués la Cambra no podria invocar-se cap interpretació expansiva de la funció de "vetllar" per a dits poders, sinó que la Diputació Permanent hauria de convocar el Parlament qui, al seu torn, serà qui exercirà les seves funcions per trobar-se amb plenitud de les seves atribucions.

4.2 Les funcions de cooperació i control en els períodes entre legislatures

Des d'un punt de vista de dret comparat a nivell de l'Estat espanyol, el RPC conté una de les regulacions més detallades i "possibilistes" en torn a les funcions de la Diputació Permanent en períodes entre legislatures. En un informe emès pels serveis jurídics del Parlament Basc de mars del 2020 es procedia a resumir totes les funcions atribuïdes a la Diputació Permanent per part dels diferents Reglaments parlamentaris de l'estat. El resultat és un llistat de vuit funcions, set de les quals queden recollides a l'art. 75.2 RPC, on només és absent la facultat d'efectuar les eleccions, designacions i nomenaments de persones que corresponen al Parlament, sempre que per raons d'urgència i necessitat així ho acordi prèviament la majoria absoluta dels membres de la Diputació Permanent.

No hi ha dubte que és en relació al finiment de la legislatura on es poden suscitar majors controvèrsies en relació a l'abast de les funcions de la Diputació Permanent, ja que és en aquest lapse entre legislatures en el moment on aquesta no podrà convocar al Parlament, de manera que, o bé es tractarà d'una funció a exercir per la Diputació Permanent, o bé no hi haurà cap òrgan de la Cambra que pugui fer-ho.

Les funcions de la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya en els períodes entre legislatures han quedat establertes mitjançant un sistema d'atribució de funcions en forma de *numerus clausus* ex art. 75.2 RPC:

"2. Un cop expirat el mandat parlamentari o un cop dissolta la legislatura, i mentre no es constitueix el nou Parlament, la Diputació Permanent té exclusivament les competències següents:

- a) Entendre en tot el que fa referència a la inviolabilitat parlamentària.*
- b) Conèixer la delegació temporal de les funcions executives del president de la Generalitat en un dels membres del Govern.*
- c) Acordar la compareixença del Govern per a informar sobre les actuacions d'aquest en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució de la legislatura.*
- d) Exercir el control dels decrets llei i de la legislació delegada.*
- e) Autoritzar, a petició del Govern, per la majoria absoluta dels seus membres, suplementos de crèdit o crèdits extraordinaris, per raó d'urgència i de necessitat*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

justificada, si ho exigeix la conservació de l'ordre, una calamitat pública o una necessitat financera urgent d'una altra naturalesa.

f) Exercir les facultats parlamentàries en matèria de constitucionalitat i conflictes de competència.

g) Tramitar les propostes de resolució presentades en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució de la legislatura, o un cop expirat el mandat parlamentari, en els termes dels articles 167 i 168, en allò que hi sigui aplicable.”

Numerus clausus en el que també hi queden incloses aquelles funcions que li són específicament encomanades pel RPC o les lleis (art. 75.4 RPC).

Dites funcions poden reconduir-se a algunes de les funcions pròpies d'un Parlament. D'una banda trobem funcions de control al Govern (o Govern en funcions) –apartats b), c) i d); de l'altra trobem funcions de cooperació –apartat e); així com trobem funcions d'impuls –apartat g); i, finalment, trobem atribucions en defensa de l'autonomia parlamentària, entesa en un sentit ampli –apartats a) i f).

4.2.1 Funcions de control del Govern (i del Govern en Funcions) -art. 75.2 b), c) i d)-

La dissolució del Parlament esdevé una nova situació jurídica per a la Cambra, en tant en quant es redueixen els seus poders i funcions a aquells imprescindibles per a vetllar per un equilibri institucional entre el poder legislatiu i el poder executiu.

En aquest marc, una Diputació Permanent pot haver de controlar un Govern, o bé un Govern en funcions, essent aquest segon cas un control de potser menor intensitat tenint en compte el mandat legal que restringeix les possibilitats d'exercici de les pròpies competències del Govern en funcions (art. 27 LPPG), tot i que no per a tenir restringides les funcions deixa, el Govern en funcions, de ser controlable per la Cambra (ja sigui pel Ple o les Comissions, o per la Diputació Permanent) tal i com ha establert el TC (per totes, STC 124/2018, de 14 de novembre de 2018).

D'acord amb el raonament del TC, tot i que el control de l'acció del Govern s'exerceix en el marc de la relació de confiança que ha d'existir entre el Govern i el Parlament, no obstant, excepcionalment, també en els períodes en els que no existeix encara dita relació de confiança entre el Parlament i el Govern, el primer ha de poder exercir dit control. Quelcom que troba fonament en el fet que la funció de control que correspon al Parlament és implícita en el seu caràcter representatiu i a la forma parlamentària de govern establert per l'art. 1.3 CE. De negar-se dit control, segueix el TC, s'estaria afectant a l'equilibri de poders constitucionalment previst.

Tot i la rellevància de la casuística actual en la que coincideixen en el temps, tan la Diputació Permanent, com el Govern en funcions; a efectes d'aquest informe ens



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

remetem a l'informe emès pels Serveis Jurídics del Parlament, de 28 de setembre de 2020, de cara a la fonamentació jurídica que sustenta la funció de control del Govern en funcions per part de la Cambra, on es conclou que el fet de tractar-se d'un Govern en funcions *"no afecta les relacions amb el Parlament ni altera la funció de control ordinari del Parlament, per bé que en resten exclosos els instruments que impliquen la responsabilitat política del Govern, doncs el Govern en funcions no manté una relació de confiança amb la cambra."*

En conclusió, la funció de control és essencial per al manteniment de la forma parlamentària de Govern i, en conseqüència, ha d'entendre's com una funció que ha de poder exercir la Diputació Permanent. Quelcom que confirma l'art. 75.2 RPC a l'hora d'atribuir a la Diputació Permanent les següents competències:

- Conèixer la delegació temporal de les funcions executives del president de la Generalitat en un dels membres del Govern (Art. 75.2 b) RPC).
- Acordar la compareixença del Govern per a informar sobre les actuacions d'aquest en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució de la legislatura (Art. 75.2 c) RPC).
- Exercir el control dels decrets llei i de la legislació delegada (Art. 75.2 d) RPC).

Ens ocuparem de les lletres c) i d). La primera, per ser l'eix central per a que la Diputació Permanent pugui efectuar el control del Govern; competència que, de les enumerades a l'art. 75.2 RPC és la que atorga un major grau d'acció o iniciativa a la Diputació Permanent i, en conseqüència, en la que podrien suscitar-se més dubtes entorn al seu exercici. La segona, breument, per la necessitat d'aclarir la relació entre aquesta competència i la de conversió d'un decret-lei en projecte de llei.

Art. 75.2 c) RPC: Acordar la compareixença del Govern per a informar sobre les actuacions d'aquest en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució de la legislatura.

No hi ha dubte que, d'entre totes les competències atribuïdes a la Diputació Permanent en períodes entre legislatures, la d'acordar la compareixença del Govern i la de tramitació de Propostes de resolució són singulars en tant en quant el seu exercici depèn de la iniciativa de la Cambra i, per tant, són les competències idònies per a que els membres de la Diputació Permanent vehiculin les iniciatives que estimin necessàries per a dur a terme la funció de control del Govern.

En relació a l'exercici de la competència que estableix l'art. 75.2.c) RPC, caldrà atendre a la literalitat del precepte, el qual exigeix, en primer lloc, que es tracta d'una *compareixença del Govern a efectes informatius* i, en segon lloc, *que l'objecte sobre el què ha de versar dita informació* haurà d'estar en relació amb *"fets d'importància especial"* (primer límit – **límit material**), *"succeïts després de la dissolució de la*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

legislatura” (segon límit – **límit temporal**). Així doncs, la funció de control del Govern per part de la Diputació Permanent mitjançant les sol·licituds de compareixença del Govern, exigeix *ex RPC* que aquestes només puguin versar sobre fets de gran rellevància ocorreguts un cop dissolta la legislatura. Límits que recorden als que s’han establert doctrinalment i mitjançant la pràctica parlamentària tan a les Corts Generals com a d’altres parlaments autonòmics. Per la seva banda, en el sí del Congrés dels Diputats, la major part de sol·licituds de compareixença del Govern a la Mesa de la Diputació Permanent han estat rebutjades per no respectar *el principi d’exigència pel qual es sol·licita una informació relativa a un fet d’extraordinària importància*.

Un cop una sol·licitud compleixi amb els requisits de l’art. 75.2.c) RPC, no trobem en el text del Reglament cap altre requisit processal que determini *com ha de substanciar-se dita compareixença*. Per tal de trobar situacions assimilables que sí són objecte de regulació al Reglament, podríem acudir a les sessions informatives (art. 173 RPC) o bé a les preguntes al Govern en el Ple (163 RPC). Ambdós procediments persegueixen un retiment de comptes del Govern assimilable al procediment de l’art. 75.2.c) RPC, tot i que trobem diferències substancials entre ells. D’una banda, les sessions informatives es substancien en comissió (on l’àmbit material tractat és determinant); de l’altra, les preguntes orals, tot i substanciar-se en el Ple, consisteixen en un intercanvi breu entre diputats i Govern que no encaixa amb la naturalesa pròpia de la compareixença informativa.

Cal concloure, doncs, que el Reglament permet una certa flexibilitat a l’hora d’establir el procediment per a substanciar la compareixença informativa del Govern *ex art. 75.2.c) RPC*. D’aquesta flexibilitat se’n pot deduir que, la Mesa de la Diputació Permanent, d’acord amb els representants dels grups parlamentaris, té la possibilitat d’adaptar aquest procediment, per exemple, dotant-lo d’agilitat o, fins i tot, permetent que es puguin realitzar preguntes. Flexibilització que ha de respectar en tot cas l’objecte del procediment, així com el principi de representativitat que es materialitza a través de la distribució proporcional entre les diferents forces polítiques.

És de menester recordar que la funció de control del Govern que pot exercir la Diputació Permanent a través de les competències reglamentàriament atribuïdes, es planteja, tant des d’un punt de vista constitucional com reglamentari, com a “reacció” a una determinada acció de Govern o esdeveniment de gran importància. Tal i com ha estat exposat, l’actuació de la Diputació Permanent encaixa en una lògica d’òrgan de defensa d’unes competències i atribucions de la Cambra, així com òrgan de cooperació necessari per al funcionament dels poders de l’Estat. Aquesta conceptualització implica que se li atribueixin competències en què, *totes sense excepció*, exigeixen l’actuació prèvia d’un altre òrgan, o bé que succeeixi un esdeveniment de gran rellevància. En conseqüència, una proposta metodològica de treball de “calendarització” o anàloga no encaixaria amb la conceptualització d’un òrgan que no actua des del pla de l’acció ordinària sinó extraordinària. En altres paraules, no podria concebre’s una iniciativa de control que no es fonamenti en un pressupòsit material extern a la voluntat de la



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Diputació Permanent que actuï com a fonament per a que aquesta pugui actuar. Funcionament excepcional que no hauria de veure's com una limitació sinó com una exigència d'actuació procedimental. No es pot parlar de límit *stricto sensu* ja que, si la realitat així ho exigís, no hi ha cap mena de límit per a, per exemple, celebrar compareixences del Govern. Sempre que concorri la necessitat expressada a l'art. 75.2.c) es podrà acordar una compareixença del Govern, sense, però, que això permeti establir propostes de compareixença en abstracte.

Art. 75.2 d) RPC: Exercir el control dels decrets llei i de la legislació delegada.

En relació a l'exercici del control dels decrets llei del Govern, cal defugir qualsevol intent d'interpretar que la redacció de l'art. 78 CE, la qual es refereix a l'art. 86 CE, permeti inferir que la Diputació Permanent podria tramitar un decret llei com a projecte de llei. Dit rebuig es fonamenta en dos impediments majors. En primer lloc, de la regulació que el RPC fa de les funcions de la Diputació Permanent no se'n pot despendre en cap moment que s'atribueixi dita funció a la Diputació Permanent. Funció que, essent pròpiament legislativa, només pot ser exercida pel Ple del Parlament o, si procedeix, per una comissió parlamentària, tot i que el titular de la funció legislativa podrà, en tot cas, atraure cap a si mateix dit exercici. En cap cas la Diputació Permanent pot substituir al Ple del Parlament, ja que la primera no és el legislador, sinó l'òrgan de continuïtat d'un poder de l'Estat el qual, per no estar en possessió d'un mandat representatiu, no pot exercir una facultat vinculada al darrer.

En segon lloc, cal subratllar que, fins i tot en el cas del Congrés dels Diputats, context on si és vinculant la conjunció de la redacció dels articles 78 i 86 CE, la doctrina ha optat majoritàriament per a concloure que no pot pretendre's que la Diputació Permanent aprovi un projecte de llei, de manera que la lectura més possibilista que es fa de l'article 78 CE és la d'entendre que la Diputació Permanent podrà dur endavant el procediment de conversió, deixant però per a la constitució del Congrés el moment en el què es procedeixi a aprovar, o no, dit projecte de llei. Sense anar més lluny, es pot invocar un escrit de la Secretaria General del Congrés dels Diputats denominat "*Nota sobre el esquema de procedimiento para tramitar un Decreto-ley en el seno de la Diputación Permanente como Proyecto de Ley, de acuerdo con lo previsto en artículo 86.3 de la Constitución*", en el qual s'expressa que: "*esta Secretaría General ha de comenzar por reiterar su opinión, ya anteriormente expresada, en cuanto a la imposibilidad de considerar aplicable a la Diputación Permanente la previsión del artículo 86.3 de la Constitución, dada la inexistencia en este órgano de las estructuras reglamentariamente indispensables para la tramitación de los proyectos de ley, sea por el procedimiento ordinario, sea por el procedimiento de urgencia.*"



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

5. El Parlament en context de crisi sanitària. Supòsit de pròrroga del mandat de la Diputació Permanent per circumstàncies excepcionals

Davant la situació en la que es pogués produir una ampliació extraordinària del lapse temporal d'actuació que li és propi a la Diputació Permanent, per exemple per un endarreriment de la celebració de les eleccions, es podria suscitar el dubte de si dita extensió podria implicar un canvi en la naturalesa jurídica d'aquest òrgan; en l'abast de les seves funcions o bé en la modalitat d'exercici d'aquestes.

No resulta impossible imaginar arguments que apuntin a la necessitat d'evitar que, de l'allargament d'un període entre legislatures, en resulti la manca d'un òrgan que sostingui l'ordre democràtic per tal d'evitar que els poders subsistents (i en concret el Govern) puguin actuar sense un contrapès apropiat.

A més a més, cal tenir en compte el propi context sanitari, el qual ja ha motivat nombrosos canvis i adaptacions en el funcionament dels òrgans parlamentaris des de l'inici de la pandèmia. Sense pretendre ser exhaustius, caldria recordar diversos Acords de la Mesa del Parlament, com ara els Acords de 13, 17 i 20 de mars de 2020 pels quals es permet que tan la Mesa del Parlament com la Junta de Portaveus puguin celebrar sessions no presencials, tot conferint-se plena validesa als acords adoptats en aquest format. En la mateixa línia trobaríem els acords que permeten y estableixen com a preferent la celebració de les comissions de format telemàtic, tot mantenint la opció que es celebrin presencialment sessions informatives o compareixences de membres del Govern, vinculades excepcionalment a l'actual situació de crisi sanitària. Així com també s'acordà per la Mesa del Parlament el 13 de mars de 2020 la celebració de sessions plenàries presencials en format reduït de màxim vint-i-un diputats; o l'autorització que es feu del vot delegat (art 95.2 RPC) y el vot telemàtic (art. 95.3 RPC).

Resulta evident que totes les mesures acordades per la Mesa del Parlament relatives al treball telemàtic dels òrgans parlamentaris; al reconeixement dels acords adoptats en aquest format; així com l'ús del vot delegat i del vot telemàtic, són acords que pot sostenir la Mesa de la Diputació Permanent mentre duri dit context. No només es tracta de mantenir unes mesures que resulten necessàries i que són atribuïbles a la Diputació Permanent ex art. 75.3 i 4 RPC; a més a més, i d'acord amb l'aforisme "*qui pot el més pot el menys*," tampoc suscitarien dubtes de legitimitat en tant en quant la Cambra validà dites mesures quan, en el seu moment, les adoptà i posà en pràctica.

5.1 Sobre la impossibilitat d'alterar les competències atribuïdes a la Diputació Permanent sense una reforma prèvia del RPC

Tot i la gravetat del context de la pandèmia, a la llum de les funcions de les que disposa la Diputació Permanent, no sembla que el citat context pugui justificar –ni el Reglament permetre– un canvi en la interpretació de la naturalesa jurídica i abast de les competències de la Diputació Permanent, en tant en quant, també en el context actual, pot seguir efectuant el control del Govern en funcions tal i com estableix l'art. 75.2 RPC.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

5.1.1 La regulació continguda al RPC és extensa i detallada

El RPC és de les normes més complertes a l'hora de taxar les funcions atribuïdes a la Diputació Permanent. D'una banda, l'art. 75.2 enumera una gran part de les funcions atribuïdes ordinàriament a la Cambra, amb la fonamental absència de la funció legislativa. Mitjançant l'art. 75.2 RPC queden blindades com a funcions de la Diputació Permanent un gran nombre de procediments que permeten un control del Govern, entre d'altres.

Cal recordar que, des d'un punt de vista comparat, nombrosos Reglaments han optat per una regulació breu, semblant a l'art. 78 CE. D'aquí que, en aquest casos, hagi calgut acudir a la interpretació i a la pràctica parlamentària per a determinar quin sentit se li ha donat a una clàusula atributiva de competències amb una clara vaguetat semàntica. El resultat de l'anàlisi és que, en especial el Congrés, ha mantingut una clara línia d'interpretació restrictiva en la pràctica parlamentària, la qual només ha admès la possibilitat de convocar al Govern per a ésser controlat en supòsits d'especial gravetat i urgència. Dita pràctica es basa, tal i com ha estat explicat, en el fet que s'entén que la Diputació Permanent no pot continuar l'exercici de la funció de control al Govern com si es tractés del control ordinari de la pròpia Cambra, el qual li exigeix per a actuar un "supòsit habilitant" configurat per l'existència d'una situació de gravetat i urgència objectives on l'actuació de la Diputació Permanent sigui necessària per a protegir els poders de la Cambra en tant que institució o, fins i tot, garantir els principis fonamentals de l'estructura de l'ordenament autonòmic.

En el cas del Parlament de Catalunya, l'art. 72.5 RPC opera com a eix que garanteix un àmbit d'actuació funcional atribuïda a la Diputació Permanent. Es tracta d'un *numerus clausus* que no permet restringir l'actuació de dit òrgan mentre es donin els requisits taxats per dit article. D'altra banda però, dita forma de *numerus clausus* també exclou una interpretació expansiva de les funcions de la Diputació Permanent, interpretació no emparada reglamentàriament.

Finalment, doncs, cal recordar que el fet que el RPC detalli de manera extensa les funcions que són atribuïdes a la Diputació Permanent és un element que fa encara més exigent el principi d'interpretació literal de l'art. 75.2 RPC.

5.1.2 L'ampliació de la funció de control al Govern per part de la Diputació Permanent constituïria una reforma *de facto* del Reglament

De cara al control del Govern, tal i com ha estat exposat, l'art. 75.2 RPC preveu que es pugui dur a terme una funció de control. Fet pel qual no hi hauria lloc a debatre si és o no possible reglamentàriament dit control, ja que aquest queda inclòs dins el *numerus clausus* al que ens hem referit. Donat el blindatge reglamentari pel qual dita funció queda atribuïda a la Diputació Permanent, no procediria una interpretació que pretengués atribuir noves funcions de control a la Diputació Permanent pels següents motius.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

En primer lloc, es tractaria d'una evident modificació reglamentaria *de facto*, prescindint del procediment establert a l'efecte. Pretendre que la Diputació Permanent actuï com si d'un Parlament ordinari es tractés no té una base legal (ni constitucional), així com aniria en detriment dels principis de vinculació de les normes als poders públics (art.9.1 CE) i del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) necessari per a preveure l'abast de l'actuació de tot poder públic. En segon lloc, no només dita interpretació no troba encaix en la natura de dit òrgan sinó que seria innecessària i, per tant, injustificable. L'art. 75.2 RPC no estableix cap requeriment temporal que determini la periodicitat en l'exercici de les funcions de dit òrgan. En altres paraules, sempre que la Diputació Permanent pretengui l'exercici d'una funció que té atribuïda, i aquesta respecti la lògica funcional de dit òrgan, la qual reposa en la necessitat de dita actuació, no hi hauria d'haver cap altre impediment per a que la Diputació Permanent fes ús de funcions com ara la d'acordar la compareixença del Govern. En el cas objecte d'anàlisi en el que es podria veure perllongat el mandat de la Diputació Permanent degut al context de pandèmia, no resulta imaginable que es pugui donar un context on sigui difícil argumentar la necessitat d'una compareixença del Govern.

5.1.3 La incompatibilitat d'expandir les funcions de control del Govern de la Diputació Permanent en el context de contesa electoral

No es pot perdre de vista que, obert un procés electoral, no és admissible, ni lògicament ni jurídica, que la Diputació Permanent exerceixi les funcions de la Cambra més enllà de l'excepcionalitat en la que li és legalment exigít d'actuar. No pot obviar-se que l'exercici de dit control, absent de limitacions clares, podria contribuir a que s'utilitzés la Diputació permanent de forma partidista i espúria, a fi d'incidir en els comicis.

Tal i com ha quedat assenyalat, la doctrina ha coincidit en sostenir que la Constitució no permet que una Diputació Permanent pugui exercir amb normalitat els mitjans ordinaris de control al Govern; de manera que s'habilita la possibilitat de control per als casos que, de no fer-ho, en resultaria una erosió de la funció de la Cambra en el sí del sistema parlamentari. Des del Congrés, s'han rebutjat la major part de propostes de sol·licitud de compareixença degut a que *"excedien l'objecte de les atribucions a la Diputació Permanent"*, les quals, pel què fa a la funció de control, recorden que es tracta d'una funció *"garantista, que solo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas cuando se trate de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar al supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese necesaria la intervención de la cámara."*

Es tracta, doncs, d'acudir a un catàleg de funcions que ve garantit pel propi Reglament. Catàleg que permet flexibilitat en la manera d'exercir dites competències però exclou, expressament, una ampliació de dites competències.

Finalment, cal recordar que, en el context actual, la Diputació Permanent controla un Govern en funcions. Govern que té les funcions limitades i, per tant, el qual no hauria de



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

representar una “amença” contra l’existència de contrapesos entre ambdós poders, Legislatiu i Executiu.

6. Conclusions

D’acord amb les consideracions exposades es pot concloure el següent:

1er: El mandat dels diputats que integren la Diputació Permanent és prorrogat per motius “funcionals” i no “personals.” El *ius in officum* té un menor abast ja que els diputats membres de la Diputació Permanent només podran exercir les funcions representatives que donin fonament a l’exercici de les funcions d’aquest òrgan.

2on: El RPC ha optat per atribuir tot un seguit de funcions a la Diputació Permanent ex art. 75, fet pel qual no procediria acudir a una interpretació restrictiva o expansiva de dites atribucions sense pretendre una modificació, *de facto*, del RPC. L’art. 75 és un límit davant possible expansions de les competències atribuïdes a la Diputació Permanent, així com també és una garantia per a que res pugui impedir-li d’exercir les funcions que li són reconegudes.

3er: El RPC exigeix que l’actuació de la Diputació Permanent sigui “reactiva,” de manera que les iniciatives per a instar-ne l’actuació hauran de fonamentar en quin supòsit d’actuació d’altres poders o en quins esdeveniments ocorreguts es basa dita sol·licitud. És doncs aconsellable que les iniciatives dels membres de la Diputació Permanent vinguin fonamentades d’acord amb les funcions atribuïdes a dit òrgan.

4rt: L’ordenament jurídic d’aplicació preveu que la Diputació Permanent pugui controlar el Govern, així com el Govern en funcions, entenent que dit control no és ordinari, sinó extraordinari d’acord amb “*fets d’importància especial succeïts després de la dissolució de la legislatura.*”

5è: El context de crisi sanitària no exigeix ni justifica un canvi en la interpretació de l’art. 75.2 RPC, el qual, de voler-se efectuar, hauria de tramitar-se pel procediment reglamentari establert a l’efecte.

6è: El Reglament no regula la substanciació de la sol·licitud de compareixença de l’art. 75.2.c), de manera que la Mesa podrà acordar de quina manera substanciar dit procediment per tal de donar efectivitat a la funció de control que estableix aquest article



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

i respectant el principi de representativitat que es materialitza a través de la distribució proporcional entre les diferents forces polítiques.

7è: El Reglament no estableix cap límit respecte l'assiduitat en la que pot actuar la Diputació Permanent. Així doncs, tampoc existeix cap límit respecte l'assiduitat en la que aquesta pot efectuar un control del Govern mitjançant els instruments que preveu l'art. 75.2 RPC, sempre i quan concorrin els seus pressupòsits habilitants. En conseqüència, en un context de crisi sanitària és previsible que es pugui donar dit supòsit habilitant amb freqüència i, per tant, que la Diputació Permanent tingui un rol més actiu del què ha estat propi d'aquesta fins a la data. Aquesta conclusió però, no es pot confondre amb la possibilitat d'instaurar una actuació de la Diputació Permanent mitjançant l'establiment d'un calendari o d'un altre mitjà que pretengués transformar la seva actuació, i concretament la funció de control, en un exercici periòdic de dit control. Aquesta periodicitat pròpia del funcionament ordinari dels òrgans parlamentaris no és pròpia de la Diputació Permanent per raó de la seva naturalesa jurídica i de les seves funcions. En relació amb la primera conclusió, la Diputació Permanent efectua un control "de reacció" davant una determinada actuació d'un altre òrgan o davant el desenvolupament d'uns fets de gran rellevància.

Palau del Parlament, 28 de gener de 2021.

Clara Marsan Raventós
Lletrada