

# La actividad legislativa en las Cortes de la II República y el Nuevo Estado

## I. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LAS CORTES DE LA II REPÚBLICA

El dibujo de la tramitación legislativa en la II República se perfila por un camino de naturaleza orgánica, o sea la institucionalización de las Cortes, y constituyente<sup>1</sup>. Y precisamente en este orden lógico, puesto que alumbra primero el decreto de Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 11 de julio de 1931<sup>2</sup>, reformado casi de inmediato por un nuevo Reglamento Provisional aprobado en el Palacio del Congreso el 18 de julio<sup>3</sup>, y meses después –consecuencia de su activación– la Constitución de 9 de diciembre de 1931<sup>4</sup>. Provisional empecinado, aquel último reglamento todavía sería derogado tres años más tarde con la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934<sup>5</sup>, más extenso y fruto de la acomodación de la pre-

---

<sup>1</sup> Para una valoración de la naturaleza jurídica de los reglamentos de Cortes –actos inmediatamente derivados de la Constitución, disposiciones con rango superior a ley ordinaria, delegación legislativa de origen constitucional, normas en ejercicio de un derecho estatutario o de autonomía de la cámara, actos en dependencia del uso o costumbre parlamentaria...– remito a José Antonio MARAVALL, *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones*, Madrid, 1947, pp. 21-49.

<sup>2</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 193, 12 de julio de 1931, pp. 339-344 (= RPG).

<sup>3</sup> «Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes», en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (= DSCC), apéndice 19 al núm. 3 (= RPC).

<sup>4</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 344, 10 de diciembre de 1931, pp. 1578-1588.

<sup>5</sup> *Reglamento del Congreso de los Diputados (Aprobado el 20 de noviembre de 1934)*, Madrid, sucesores de Rivadeneyra, 1934, pp. 3-112 (= RCD). La Comisión de Reglamento, según

ceptiva al texto constitucional. La Comisión autora designada por la Junta de Diputados había justificado la provisionalidad de su precedente por «la exigüidad de plazo que las circunstancias le imponían» —en definitiva, la puesta en marcha de la Cámara— para señalar después la orientación de su labor: «La Comisión ha seguido, en cuanto le ha sido posible, el proyecto del Gobierno. Se ha separado en algunos puntos fundamentales del mismo para cumplir el primordial deber de salvaguardar la soberanía de las Cortes Constituyentes y el derecho de los Diputados»<sup>6</sup>. Está por ver hasta qué punto la tensión con el Ejecutivo tendría, en efecto, una importancia palpitante en lo sucesivo, porque el reglamento definitivo nació precisamente con la pretensión opuesta de evitar obstáculos parlamentarios a la labor del Gobierno, como demostraba con claridad la propulsión del sistema de comisiones<sup>7</sup>.

Bien es cierto que el apuntalamiento del poder ejecutivo en el legislativo podría haber ido más allá. De hecho, el proyecto de Constitución había con-

---

acta de 10 de enero de 1934, estuvo constituida, bajo la presidencia de Besteiro, por Alba, Medina Togores, Serrano Jover, Vidarte, Alonso de Armiño, Vélez, Gil Robles, Rahola, Pascual Leone y Lamamié de Clairac; Besteiro dimite de la presidencia el día 7 de noviembre («la situación política en la que se encontraba, requiere que no se preste a interpretaciones ambiguas, y que para eso consideraba indispensable dejar la Presidencia de la Comisión de Reglamento [...]»). Las actas de las sesiones celebradas por la Comisión de Reglamento (días 19 y 26 de enero, 2, 9 y 23 de febrero, 1, 9, 16, 23 y 26 de marzo, 4, 6, 11, 13, 18, 20, 25 y 27 de abril, 4, 11, 17, 18, 22 y 30 de mayo, 6, 13 y 26 de junio, 7, 8, 14 y 22 de noviembre de 1934) no ofrecen información sobre el contenido de las discusiones (presumiblemente reproducidas, máxime las menos pacíficas, en las jugosas sesiones de la Cámara); en las actas se deja constancia de que el Reglamento está siendo estudiado «sobre la base de la ponencia preparada por la Secretaría de la Cámara», para proceder después a transcribir los artículos tal y como van quedando redactados, anotando entre paréntesis el número del artículo de la Ponencia para facilitar el contraste con el nuevo orden... de manera que hay noticia de exámenes, discusiones, modificaciones, pero sólo aparece el resultado final en forma de artículo (*Archivo del Congreso de los Diputados*, Serie General, legajo 561, número 2).

<sup>6</sup> «Dictamen de la Comisión de las Cortes Constituyentes sobre reforma del Reglamento provisional de las mismas», en DSCC, apéndice 1.º al núm. 3 (= DCC).

<sup>7</sup> Según el diagnóstico del diputado José María Gil Robles que, tras alabar el ejercicio de la presidencia de la Comisión de Reglamento por Julián Besteiro, al sucederle, lloraba la crisis del parlamentarismo y justificaba la nueva reglamentación: «Es absolutamente evidente, Sres. Diputados, que, al amparo de un Reglamento defectuoso y quizá de una práctica parlamentaria viciosa, que no es de ahora, sino de hace mucho tiempo, el uso y el abuso de los resortes reglamentarios ha traído como consecuencia una debilitación de la labor legislativa, con mengua notoria de los intereses fundamentales que nos están encomendados; y, por si eso fuera poco, la labor de fiscalización parlamentaria —una de las bases del sistema— ha dejado de ser aquella intervención obligada de los representantes del país en la esfera ejecutiva del Gobierno, para transformarse en una intromisión continua que paraliza las actividades gubernativas (...) Por eso la directiva fundamental de nuestro trabajo ha sido, señores, en el orden estrictamente legislativo, intensificar la actividad y el trabajo de las Comisiones; limitar, siempre sin perjuicio de la defensa de todos los puntos de vista doctrinales, la discusión en el salón de sesiones; restablecer la disciplina de los grupos, haciendo que las enmiendas y las intervenciones no respondan a criterios individuales —algunas veces quizá caprichosos—, sino a criterios perfectamente definidos de partidos y a orientaciones doctrinales previamente determinadas; por último, en lo que se refiere a la labor de fiscalización parlamentaria, no ahogar ni limitar excesivamente el derecho de los señores Diputados, sino procurar, ante todo y sobre todo, que la fiscalización responda a aquella finalidad fundamental para la cual está constituida en un régimen parlamentario» (*Diario de las Sesiones de Cortes* [= DSC], núm. 119, 9 de noviembre de 1934, pp. 4.657-4.658).

templado la formación de Consejos técnicos a los que, salvo caso de urgencia, tendría el Gobierno que someter todo proyecto de ley antes de su presentación, con la incorporación del informe requerido, al Congreso. En dicho informe, el Consejo técnico podría incluso manifestar la propuesta de una diversa regulación. Pero la intervención de tales órganos en el diseño legislativo guardaba aun potencialmente mayor alcance, pues el Gobierno estaba habilitado para encomendarles la redacción misma de un proyecto de ley<sup>8</sup>, como también –a propuesta del número de diputados exigido para la presentación de una proposición de ley– el Congreso<sup>9</sup>. Cuando el informe del Consejo técnico difería del proyecto de ley del Gobierno, se incorporaba a la Comisión dictaminadora un delegado, con voz<sup>10</sup>. Toda una maquinaria normativa que, tras una intensa discusión política acerca de la tecnocracia como límite del Poder legislativo, fue finalmente suprimida<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Artículo 93 PC: «El Gobierno, salvo en caso de urgencia, deberá someter al examen del Consejo técnico respectivo, toda medida de importancia que afecte a las materias de su competencia, así como todo proyecto de ley, antes de presentarlo a la aprobación del Congreso. / Acompañará al proyecto resentado al Congreso el informe del Consejo, que podrá proponer, si así lo creyere conveniente, una distinta regulación de la materia. / El Gobierno podrá también encomendar a un Consejo técnico la redacción de un proyecto de ley o de un reglamento».

<sup>9</sup> Artículo 94, párrafo primero, PC: «El Congreso, a propuesta del número de Diputados exigido para presentar una proposición de ley, podrá encomendar a un Consejo técnico la preparación de una determinada ley, que servirá de base a los trabajos de la Comisión parlamentaria correspondiente».

<sup>10</sup> Artículo 94, párrafo segundo, PC: «En este caso, como en el del artículo anterior, cuando el informe del Consejo técnico se aparte del proyecto del Gobierno, será oído por la Comisión un delegado de dicho Consejo».

<sup>11</sup> Sobre el título VII, «Consejos técnicos», del PC, hubo un debate de totalidad a propuesta de Luis Jiménez de Asúa. Mariano Ruiz Funes, que había propuesto en voto particular de 4 de noviembre de 1931 el cambio de denominación del título por «Consejo de Estado y Consejos técnicos» (DSCC, apéndice 2.º al núm. 68), defendió el Consejo de Estado «como el Consejo técnico supremo de la Administración pública o como un organismo distinto de los Consejos técnicos». Alomar y Xiráu habían firmado el 21 de agosto un voto particular (DSCC, apéndice 12 al núm. 25) de acuerdo con el cual el primero defendió en el Congreso la supresión del título: «la democracia tiene, en suma, dos grandes enemigos, que son las formas de que se vale para combatirla la reacción. Esos dos enemigos son, precisamente, el corporativismo y la tecnocracia». (...) Los únicos técnicos de la política, en realidad, son los políticos. En cuanto a los otros técnicos, nosotros no los admitimos más que como rodajes vulgares de la burocracia, carentes en general de sensibilidad política y propensos a aquellos resabios de antiguos consejeros áulicos (...) Todo el mundo sabe lo que es un Gobierno de técnicos. Gobierno de técnicos (...) significa Gobierno de reacción, Gobierno ultraconservador» (DSCC, núm. 69, 5 de noviembre de 1931, pp. 2.169-2.172); también un voto particular de 20 de agosto de Samper y Villanueva abogaba por la supresión (DSCC, apéndice 12 al núm. 24). Por 71 votos contra 36 fue rechazado el particular de Gabriel Alomar, con ausencia de una minoría en la Cámara; el voto particular de Manuel Hilario Ayuso (que no he podido localizar) también partidario de la supresión del título, y defendido por Bernardino Valle, más por Juan Botella Asensi como voz de un sector de la Comisión constitucional –contrario no tanto a los Consejos técnicos en sí mismos cuanto a su constitucionalización–, fue sometido a votación nominal que concluyó en su aceptación por 136 votos contra 109 (DSCC, núm. 71, 10 de noviembre de 1931, pp. 2.217-2.221). Se debatió entonces una enmienda firmada el 10 de noviembre por Castrillo, Franco, De los Ríos, Romero, Palanco, Recasens Siches y Franchy para incluir en el texto constitucional el Consejo de Estado como «órgano supremo consultivo de la República en asuntos de gobierno y administración» cuya regulación se remitía a ley futura

Pronto ha aparecido el binomio de proyectos y proposiciones de ley. En el dictamen de la Comisión y en el segundo reglamento provisional de 1931 figuraba un título –el décimo– rotulado «De los proyectos y proposiciones de ley» que brilla por su ausencia en el primer reglamento provisional. Su inclusión permite el acogimiento expreso de una temática que persiste –en el reglamento de 1934 se mantiene, en el seno del título sexto a propósito «Del funcionamiento de las Cortes», una explícita sección séptima «De los proyectos y proposiciones de ley»<sup>12</sup>– como una especie de sedimentación tipológica obediente en todo caso a una previa práctica parlamentaria. Si la Constitución de 1931 se había ceñido a atribuir la iniciativa legislativa (conforme a la tradición constitucional) al Gobier-

---

(DSCC, apéndice 4.º al núm. 71), suscitándose la duda sobre si la supresión de los Consejos técnicos había implicado la eliminación del de Estado (DSCC, núm. 71, 10 de noviembre de 1931, pp. 2.221-2.228). Al día siguiente, el diputado Jiménez de Asúa dejó constancia del eco que había tenido en Comisión el rechazo por la Cámara de los Consejos técnicos, y planteó de nuevo el problema de la supervivencia del Consejo de Estado. Se debatió una enmienda firmada el 11 de noviembre por los diputados Gomáriz, Baeza Medina, Navarro, Segovia (y tres nombres ilegibles) que remitía a ley especial futura la organización de los órganos administrativos asesores y de ordenación económica. Juan Castrillo defendió la institución del Consejo de Estado, desligada de toda rémora de cámara corporativa al modo del Senado, y en estricta calidad de alto cuerpo consultivo de la Administración del Estado, en absoluto fiscalizador del Parlamento, formado por profesores y catedráticos, funcionarios técnicos y letrados. Jerónimo Gomáriz quería organismos de asesoramiento económico, pero no consideraba imprescindible un Consejo de Estado máxime separado de los «Consejos de tipo clásico españoles» y que obligaría, dada la necesidad de definir su naturaleza, a la posible revisión de preceptos constitucionales. El ministro de Justicia intervino también para postular un Consejo de Estado con función de Consejo Técnico de la Administración. Pero Castrillo veía «lamentable» la operación de asimilar el Consejo de Estado y los Consejos técnicos, siendo anterior el primero y «también superior y de mayor profundidad», en lo que insistió Blanco, que veía los segundos como «un ensayo». La discusión se centraría finalmente en el Consejo de Estado, pero antes de la votación todavía pudo escucharse una intervención de Alomar escorada al tratamiento del valor de los Consejos técnicos: «Nosotros lo que pretendíamos ayer era que no figurase en la Constitución la necesidad ineludible e irrevocable de los Consejos Técnicos. Así se votó ayer y ahora vamos a hacer todo lo contrario en circunstancias excepcionales, pues el Sr. Gomáriz los ha calificado significativamente de superorganismos y limitando, en cierto modo, las atribuciones del Parlamento, porque le impone la necesidad de asesoramientos a los cuales no podrá nunca substraerse, so pena de convocar nuevamente Cortes Constituyentes que deshagan lo hecho. Deseo, pues, que la Cámara se percate de lo que va a votar y yo, desde luego, libro mi voto de lo que decida la mayoría, si es que se ha de verificar votación». La enmienda fue aprobada por votación nominal con 143 votos a favor y 114 en contra (DSCC, núm. 72, 11 de noviembre de 1931, pp. 2.235-2.243). El artículo 93 de la Constitución quedó así: «Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes. / Entre estos organismos figurará un Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley». El segundo párrafo obedece a un tortuoso debate sobre la inclusión de un artículo adicional del que finalmente se evita la mención expresa del Consejo de Estado mediante una redacción afinada entre García Valdecasas, Gomáriz y Jiménez de Asúa (*ibidem*, pp. 2.246-2.252). En opinión de Nicolás PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios*, Madrid, 1932, p. 284, «en toda esta cuestión han influido dos ideas, no complementarias, sino antagónicas: galvanizar el pasado y copiar novedades presentes; visión romántica de los Consejos españoles del setecientos y contemplación admirativa de los flamantes Consejos Económicos».

<sup>12</sup> Ya en el «Proyecto de Reglamento de las Cortes, redactado por la Comisión», en DSCC, apéndice 17 al núm. 101 (= PRC).

no y al Congreso de los Diputados<sup>13</sup>, el reglamento de 1934 evocará, ciertamente, una velada preeminencia gubernamental en la iniciativa legislativa cuando considera «los proyectos de ley presentados por el Gobierno» matriz formal de «las proposiciones de ley que hicieren los Diputados»<sup>14</sup>. Esta virtud modélica del proyecto de ley, para la proposición, venía reconocida, constantemente, desde el dictamen de la Comisión y el segundo reglamento provisional<sup>15</sup>.

Por otra parte, cuando el reglamento de 1934 ordena el pase inmediato, de los proyectos de ley presentados por el Gobierno a las Cortes, a la comisión permanente oportuna<sup>16</sup>, parte de una estructura de comisiones que en realidad el primer reglamento provisional de 1931 había establecido, si no redondeado, desde el origen, y en dos líneas: una relativa a la discusión del proyecto constitucional (título sexto) y otra relativa al funcionamiento de la Cámara (título octavo). Para la discusión del proyecto de Constitución, se dispuso el nombramiento de una comisión especial, encargada por las Cortes de su redacción<sup>17</sup>. Pero si se compara el precepto con aquel contenido en el segundo reglamento provisional, cabe destacar el aumento en diez del número de comisionados y la extensión de la impresión y reparto, más allá del texto del proyecto, a los votos particulares<sup>18</sup>. De lo que se deduce, como es natural, un refuerzo de la máquina

---

<sup>13</sup> En el artículo 59 del PC (= «Proyecto de Constitución», en DSCC, 1931, apéndice 4.º al núm. 22): «El Gobierno y el Congreso de los Diputados tendrán la iniciativa de las leyes»; que con cambio en tiempo verbal será el artículo 60 definitivo: «El Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes». No hubo enmiendas ni petición de palabra a propósito de este artículo en la discusión constitucional, y el voto particular del diputado Gil Robles (que no figura, salvo error por mi parte, en el *Diario*) se consideró, a falta de apoyo, retirado (DSCC, núm. 64, 28 de octubre de 1931, p. 1980). Advierte PÉREZ SERRANO, *La Constitución*, op. cit., p. 232: «como quiera que el Título VI regula como ‘Gobierno’ al conjunto de los Ministros en unión del Presidente del Consejo, parece que el Jefe del Estado carece de derecho de iniciativa. Sin embargo, como es el Consejo de Ministros, según el art. 90, el que ha de elaborar los proyectos que hayan de someterse al Parlamento, y esto ha de efectuarse mediante el correspondiente Decreto, es evidente que se requiere la firma del Presidente de la República, ya que los Ministros por sí no pueden expedir dichas resoluciones (v. el art. 76). Y en efecto, la fórmula que ha venido empleándose es la de que el Jefe del Estado autorice al Ministro correspondiente para que presente a las Cortes el proyecto; por cierto que el correspondiente Decreto no lleva refrendo ministerial (?)».

<sup>14</sup> Cf. los artículos 64 y 65 PRC y RCD.

<sup>15</sup> Artículo 68 DCC y RPC: «Estas proposiciones [de ley] deberán estar formuladas como los proyectos del Gobierno». Se trata de un artículo aprobado tras su mera lectura (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46).

<sup>16</sup> Artículo 64 PRC y RCD: «Los proyectos de ley presentados por el Gobierno a las Cortes se pasarán inmediatamente a la Comisión permanente respectiva, salvo el caso de que se acuerde lo dispuesto en el art. 48». Leído y aprobado sin discusión: DSCC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.695.

<sup>17</sup> Artículo 21 RPG: «1) Una vez constituidas las Cortes nombrarán una Comisión especial que presente a las mismas un proyecto de Constitución. / 2) La Comisión de que se trata se compondrá de 11 individuos, será elegida directamente por la Cámara, y en cada papeleta no podrán incluirse válidamente más que siete nombres, resultando designados los que obtengan mayor número de sufragios. / 3) Presentado por la Comisión el proyecto, se imprimirá y repartirá, pudiendo empezar la discusión en la sesión inmediata».

<sup>18</sup> Artículo 21 DCC y RPC: «1) Una vez constituidas las Cortes, nombrarán una Comisión especial que presente a las mismas un proyecto de Constitución. / 2) La Comisión de que se trata se compondrá de 21 individuos, será elegida directamente por la Cámara y en cada papeleta no

parlamentaria. Además, si los dos reglamentos provisionales ordenaron el debate en anterior discusión sobre la totalidad y posterior discusión del articulado, sólo el segundo abrió la puerta a la intervención de representantes de los grupos parlamentarios que no hubieran consumido alguno de los tres turnos a favor o tres en contra del proyecto. El primer reglamento estableció, en efecto, tres turnos a favor y tres en contra de la totalidad con un máximo de media hora; por otra parte, la discusión del articulado comenzaba por las enmiendas, defendidas y contestadas en discursos limitados a quince minutos. El segundo reglamento determinó un escalón intermedio, tras el debate de la totalidad –sus tres y tres turnos limitados a un máximo de una hora–, consistente en la discusión por títulos –de nuevo con tres y tres turnos a favor y en contra, con un máximo de cuarenta y cinco minutos, seguidos de la discusión de los votos particulares– previa a la discusión del articulado –con un turno en contra y otro en pro, y un máximo de treinta minutos, como en la defensa de votos particulares y enmiendas–. Asimismo, mientras tanto el primer como el segundo reglamento permitieron siempre la intervención en la discusión por parte del Gobierno y de la Comisión, el primero no admitió que ningún diputado tomara la palabra para la explicación del voto, y sólo fue permisivo respecto de «rectificaciones de hechos o conceptos» nunca más allá de cinco minutos, en tanto el segundo reglamento aumentó a diez minutos este último tiempo y limitó a cinco la ahora aceptada explicación del voto<sup>19</sup>. La agilidad en la tramitación no

---

podrán incluirse válidamente más que 14 nombres, resultando designados los que obtengan mayor número de sufragios. / 3) Presentado por la Comisión el proyecto, se imprimirá y repartirá, así como los votos particulares. / La discusión podrá empezar en la sesión inmediata». El artículo fue aprobado sin discusión (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 40).

<sup>19</sup> Artículo 22 RPG: «1) El debate comenzará con una discusión sobre la totalidad del proyecto. / 2) No cabrán más de tres turnos en contra y tres en pro con respecto a la discusión de la totalidad, ni podrán tales turnos exceder de treinta minutos. / 3) Terminada dicha discusión, se procederá a la discusión por artículos, empezando por las enmiendas o adiciones. / 4) Estas deberán haberse presentado antes de comenzar la discusión del Título respectivo, y se apoyarán en un discurso, que no podrá exceder de quince minutos, siendo contestadas con otro de igual extensión máxima. / 5) Los turnos sobre cada artículo serán uno en contra y otro en pro, salvo acuerdo ampliatorio adoptado por la Cámara a propuesta de la Mesa y con respecto a preceptos de importancia capital. / 6) Dichos turnos durarán a lo sumo quince minutos y serán consumidos por los grupos o fracciones de la Cámara en cuanto tales, para lo cual designarán los representantes que hayan de mantener su criterio político. / 7) El Gobierno y la Comisión intervendrán siempre que lo juzguen oportuno, sin consumir turno. / 8) No cabrán por ningún concepto alusiones ni explicación del voto, pudiendo autorizarse tan sólo estrictas rectificaciones de hechos o conceptos con duración no superior a cinco minutos». Artículo 22 DCC y RPC: «1) El debate comenzará con una discusión sobre la totalidad del proyecto. / 2) Sólo podrán consumirse tres turnos en contra y tres en pro para discutir la totalidad, sin perjuicio de que un representante de cada grupo parlamentario de los que no han participado en los turnos pueda también intervenir para fijar la actitud de la fracción a la que pertenece. / 3) Terminado dicho debate, se procederá a la discusión por títulos y por artículos. Para discutir la totalidad de cada título podrán consumirse tres turnos en pro y tres en contra. A continuación se discutirán los votos particulares, que sólo podrán ser apoyados por uno de los firmantes. / 4) Después se discutirá cada artículo, comenzando por los votos particulares, enmiendas o adiciones que se hubieran presentado con anterioridad al comienzo de la discusión. / 5) Los turnos sobre cada artículo serán uno en contra y otro en pro, salvo acuerdo ampliatorio adoptado por la Cámara a propuesta de la Mesa. / 6) Podrán autorizarse rectificacio-

se consagró como excusa para la debilitación parlamentaria: la terminación del debate de un título constitucional, con la subsiguiente votación, derivaba, en el primer reglamento provisional, de la solicitud del Gobierno, el Presidente de la Cámara o tan sólo quince diputados<sup>20</sup>, respaldada por un «acuerdo» de las Cortes, en tanto el segundo reglamento exigió mayoría absoluta en la Cámara para el apoyo de la propuesta y necesaria previa consunción de los turnos reglamentarios del debate<sup>21</sup>. En lo que sí coincidieron todos los textos fue en la competencia de la Comisión para recoger el resultado de la discusión parlamentaria y modificar y redactar definitivamente el proyecto en orden a su sometimiento a la aprobación definitiva de las Cortes por sanción de la mayoría absoluta<sup>22</sup>.

Con toda lógica, las fuentes reglamentarias de las Cortes plantearon la aprobación de la Constitución como condición previa indispensable a la discusión de cualquier otra iniciativa legislativa. Se admitía la excepción del debate simultáneo de los proyectos presentados por el Gobierno, o por cien diputados,

---

nes de hechos o de conceptos, con duración no superior a diez minutos, y la explicación del voto durante cinco. / 7) En los debates sobre la Constitución no se concederá la palabra para alusiones personales. / 8) El Gobierno y la Comisión intervendrán siempre que lo juzguen oportuno, sin consumir turno». El artículo fue aprobado sin discusión (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 40). Artículo 45.1 DCC y RPC: «Para armonizar la brevedad de los debates con su eficacia y el respeto al derecho de los Diputados, se establecen las siguientes limitaciones: (...) c) En los debates de totalidad del proyecto de Constitución, la duración de cada uno de los turnos establecidos será de una hora, y en el debate de la de los títulos de cuarenta y cinco minutos cada turno. / d) La duración de los turnos fijados para la discusión de los artículos será de treinta minutos, así como los plazos máximos de los discursos con que pueden apoyarse los votos particulares y las enmiendas». El tiempo de una hora en el debate de la totalidad fue juzgado escaso por el diputado Jerónimo García Gallego (propuso hora y media para la totalidad y una hora para los títulos), al que rebatió Tomás Alonso de Armiño resaltando la ampliación del debate que entrañaba el DCC respecto del RPG, la limitación del debate de la totalidad a «un estudio del espíritu general de la Constitución» que perfeccionaría después la discusión del articulado, y en fin las posibilidades del artículo 45.2 DCC y RPC: «Las antecedentes restricciones estarán siempre sometidas a la facultad soberana de la Cámara; la cual, a propuesta del Presidente, podrá ampliar el tiempo concedido a cada intervención, siempre que la importancia del debate lo aconseje» (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, pp. 45-46).

<sup>20</sup> En el debate del DCC, el diputado José Ballester Gozalvo propuso elevar la cifra de quince diputados a veinticinco; Rafael Salazar Alonso restó importancia al número por mor del necesario acuerdo de la Cámara y a tenor del aumento efectuado respecto de los siete diputados que figuraban en el proyecto del Gobierno; Ballester, finalmente, desistió (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 40).

<sup>21</sup> Artículo 23 RPG: «Cuando el Gobierno, el Presidente o 15 Diputados soliciten que se declare suficientemente discutido un Título de la Constitución, se consultará a la Cámara, y si ésta lo acuerda así, no se admitirán más enmiendas ni discusión respecto al mismo, procediéndose desde luego a votar». Artículo 23 DCC y RPC: «Cuando la mayoría absoluta de la Cámara, a propuesta de 15 Diputados, del Presidente o del Gobierno, estimen suficientemente discutido un artículo, se suspenderá la discusión de enmiendas, procediéndose desde luego a la votación de aquél, una vez consumidos los turnos reglamentarios en el debate del dictamen de la Comisión».

<sup>22</sup> Artículo 24 RPG, DCC y RPC: «La Comisión que entienda en el proyecto constitucional recogerá el resultado de la discusión, acoplará las modificaciones introducidas en el texto y redactará éstas en definitiva, de conformidad con lo acordado. / Una vez hecho esto, la Mesa someterá el proyecto a la aprobación definitiva de las Cortes y se tendrá por sancionado al obtener el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara». Aprobado sin discusión (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 40).

que la Cámara aceptase «como caso de notoria urgencia»<sup>23</sup>. Esta aceptación dilucida formalmente la «importancia sustantiva» que, desde un punto de vista material, se interesaba, para los proyectos, de los promotores<sup>24</sup>. Así lo confirma la enmienda del diputado Emilio Baeza Medina, cuya propuesta de reducir a cincuenta el número de diputados exigido fue rechazada<sup>25</sup>. Es interesante, empero, cómo cuando el reglamento de 1934 reguló –obviamente superado el vacío constitucional– la actividad interina de las Cortes, la limitó al examen de actas y comunicaciones del Gobierno con la excepción de que, bien por juicio de éste y de la Mesa del Congreso, bien por iniciativa parlamentaria firmada por un mínimo de cincuenta diputados, se considerase «indispensable» la deliberación sobre un «suceso extraordinario»<sup>26</sup>.

En relación con el funcionamiento de la Cámara en lides no constitucionales, el primer reglamento provisional de 1931 había previsto que las Cortes nombraran una Comisión de Gobierno interior y un conjunto de comisiones permanentes para cada uno de los Ministerios<sup>27</sup>, más las Comisiones especia-

<sup>23</sup> Artículo 39 RPG, DCC y RPC: «Hasta que las Cortes aprueben la Constitución no podrán discutir ninguna otra iniciativa, a menos que el Gobierno o cien Diputados propongan, y la Cámara lo acepte como caso de notoria urgencia, simultanear el debate sobre el texto Constitucional con el de algún otro proyecto de importancia sustantiva».

<sup>24</sup> Ahora bien, la consulta del DSCC permite comprobar que los proyectos o proposiciones de ley tramitados simultáneamente al proyecto de Constitución pueden tener viabilidad no sólo en función de su urgencia –si así puede considerarse la aprobación de créditos extraordinarios o la elaboración de un plan de obras públicas– sino también de la agilidad o falta de obstáculos en su aprobación –convalidación de normas ministeriales, incorporación de situaciones singulares (vgr. matrimonio de militares) al régimen general, trasvase de artículos (vgr. del Código de Justicia Militar a la Ley de Enjuiciamiento Criminal)...–; sin embargo, la presentación del Estatuto de Cataluña (núm. 22, 18 de agosto de 1931) resulta un ejemplo, por la necesaria cobertura constitucional de su naturaleza, en el que la flexibilidad no se antoja comprensible.

<sup>25</sup> DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, pp. 43-44: sesenta y dos diputados votaron a favor de la enmienda expresada en los siguientes términos: «Es cierto que debe haber un mínimo de Diputados que propongan a la Cámara, como caso de notoria urgencia, el simultanear el debate sobre el texto constitucional con el de otro problema de importancia sustantiva; pero (...) exigir el número de cien Diputados sería restringir considerablemente los criterios, acuerdos y puntos de vista que determinados partidos que componen la Cámara pudieran tener sobre problemas fundamentales de España y, por consiguiente, quedarían restringidas las facultades de las Cortes Constituyentes. Esa y no otra es la razón que nosotros invocamos, pidiendo a todos la mayor amplitud, el mayor sentido democrático, porque ya el número de cincuenta es una garantía de que no se trata de una opinión personal o de reducido número de personas o de una impresión momentánea que pudiera determinar esa propuesta a la Cámara. (...) Siempre quedará la autoridad soberana de la Cámara para discernir y resolver si el problema que planteaba como fundamental, como sustantivo, esa minoría de cincuenta Diputados era tal a los efectos de simultanear su discusión con la del texto constitucional».

<sup>26</sup> Artículo 10 PRC y RCD: «1) Hasta la constitución definitiva de las Cortes, éstas sólo se ocuparán del examen de actas y de las comunicaciones del Gobierno, salvo que, a juicio de éste y de la Mesa, o por iniciativa parlamentaria, se estimare indispensable deliberar acerca de algún suceso extraordinario. / 2) Para el ejercicio de esta iniciativa parlamentaria será preciso la presentación de una proposición firmada por 50 Diputados, como mínimo. Cuando no reúna este requisito, se rechazará de plano por la Mesa, sin consentir deliberación alguna sobre la misma». Aprobado sin discusión tras su lectura (DSC, núm. 119, 9 de noviembre de 1934, p. 4.661).

<sup>27</sup> Son interesantes las palabras de Nicolás PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, p. 794: «Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la institución presenta



les acordadas con carácter excepcional por la Mesa del Congreso. El segundo reglamento provisional explicitó dos comisiones permanentes: la de reforma del reglamento de Cortes y la de examen de cuentas y pensiones. Por lo demás, aumentó de siete a nueve el número de vocales de la Comisión de Gobierno interior y de once a veintiuno el de vocales de las comisiones permanentes de Ministerio –con representación prorrateada y prudencial de los grupos y fracciones de la Cámara– eliminando la incapacidad de los diputados dependientes administrativamente del mismo; además, una Comisión de presupuestos, formada por treinta y cinco diputados, sustituía la intervención de la Comisión de Hacienda en lo que afectare al Presupuesto general del Estado<sup>28</sup>. El reglamento

---

ventajas indudables; mas su injerencia en la esfera gubernativa, su ansia de fiscalizar a la Administración y residenciar a los Ministros suscitan serias objeciones»; pero también por la focalización en las comisiones de la influencia o presión que pretenda ejercer el Ejecutivo. Precisamente sobre el valor de las comisiones para un fortalecimiento del Ejecutivo –y, en añadidura al problema de la relación con el Gobierno, sobre su naturaleza, carácter permanente, asunción de materias con paralelismo ministerial– léase a MARAVALL, *Los Reglamentos*, op. cit., pp. 65-87.

<sup>28</sup> Artículo 35 RPG: «1) Las Cortes nombrarán, aparte de las ya mencionadas, una Comisión de Gobierno interior, y otra permanente para cada uno de los Ministerios hoy existentes o que en lo sucesivo se creen, así como también, y por vía excepcional, las especiales que las circunstancias aconsejen y la Mesa acuerde con absoluta libertad en punto a condiciones y cometido. / 2) La Comisión de Gobierno interior se compondrá del Presidente y del primer Secretario, que formarán parte de ella por derecho propio, y de siete Vocales designados por la Cámara mediante votación por papeletas en que cabrá válidamente incluir cuatro nombres. / 3) Las Comisiones permanentes de Ministerio se compondrán de once individuos, que serán designados por los grupos o fracciones de la Cámara, previo el prorrateo prudencial hecho por la Mesa, teniendo en cuenta el número de Vocales de la Comisión y el de Diputados afiliados a cada sector. / 4) En ningún caso podrán pertenecer a la Comisión permanente de un Ministerio los Diputados que por su destino dependan administrativamente y de modo directo de dicho Departamento. / 5) Cada Comisión de Ministerio nombrará de su seno un Presidente y un Secretario, poniéndolo en conocimiento de la Mesa»; y artículo 36 RPG: «1) Las Comisiones de los respectivos Ministerios conocerán de los asuntos que de éstos emanen o que correspondan a la órbita de competencia asignada a los mismos. / 2) La Comisión de Hacienda será, en caso necesario, la encargada de intervenir en todo lo referente al Presupuesto general del Estado». Artículo 35 DCC y RPC: «1) Las Cortes nombrarán, aparte de las ya mencionadas, las siguientes Comisiones permanentes: de gobierno interior, de reforma de Reglamento, de examen de cuentas y de pensiones, y otra por cada uno de los Ministerios hoy existentes o que en lo sucesivo se creen, así como también, y por vía excepcional, las especiales que las circunstancias aconsejen y la Mesa acuerde, con absoluta libertad en punto a condiciones y cometido. / 2) La Comisión de gobierno interior se compondrá del presidente y del primer secretario, que formarán parte de ella por derecho propio, y de nueve vocales, designados por la Cámara mediante votación por papeletas, en que podrán válidamente incluirse seis nombres. / 3) Las otras Comisiones permanentes de reforma de Reglamento, de examen de cuentas y de pensiones, se compondrán asimismo de nueve vocales, que serán elegidos en la misma forma que la de gobierno interior. / 4) Las Comisiones permanentes de Ministerio se compondrán de 21 individuos, que serán propuestos a la Cámara por los grupos o fracciones de la misma, previo prorrateo prudencial hecho por la Mesa, teniendo en cuenta el número de vocales de la Comisión y el de Diputados afiliados a cada sector. / 5) Las Comisiones permanentes a que se refieren los dos apartados anteriores nombrarán de su seno un presidente y un secretario, poniéndolo en conocimiento de la Mesa. / 6) Las Comisiones de los respectivos Ministerios conocerán de los asuntos que de éstos emanen o que correspondan a la órbita de competencia asignada a los mismos. / 7) Llegado el caso, se nombrará, además, una Comisión de presupuestos, constituida por 35 Diputados, propuestos y elegidos como en las otras Comisiones permanentes de cada Ministerio». Artículo aprobado sin discusión (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 40).

de 1934 distinguió posteriormente, con introito más diáfano, entre comisiones permanentes y comisiones especiales para trabajos legislativos<sup>29</sup>. El proyecto recibió una enmienda conforme a la cual se permitía que a propuesta del Presidente de las Cortes, del Gobierno o de cincuenta diputados, y con acuerdo de la Cámara, pudiera enviarse un proyecto o proposición de ley a una comisión especial de siete diputados en vez de a la comisión permanente oportuna. La enmienda fue aprobada con alguna modificación: el número de diputados se elevaba a veintiuno –como en una comisión permanente<sup>30</sup>, para garantizar la proporcionalidad representativa de los grupos políticos de la Cámara– y se incluía una referencia expresa a la excepcionalidad, para evitar abusos<sup>31</sup>. Después, el reglamento tasaba como permanentes las comisiones de Incompatibilidades y Suplicatorios, Gobierno interior, Concesiones de pensiones, Presupuestos y las de Ministerios<sup>32</sup>; y mantenía el número de vocales y otras reglas

<sup>29</sup> Artículos 48 PRC y 48.1 RCD: «Las Comisiones de las Cortes podrán ser permanentes o especiales».

<sup>30</sup> Es el número de vocales de comisiones con preceptiva especial como las que se ocupan de los estatutos regionales, y sin perjuicio de la tramitación del dictamen de la Comisión como de cualquier otro sobre proyecto de ley (artículo 125 PRC y RCD: «2) Para cada Estatuto se elegirá una Comisión, que se compondrá de 21 Diputados, designados por el procedimiento consignado en el artículo 52, párrafo 1. [...] 4) Los dictámenes sobre Estatutos regionales se tramitarán como los recaídos sobre proyectos de ley»; aprobado sin discusión tras su lectura: DSC, núm. 123, 16 de noviembre de 1934, p. 4.838); lo que vale también para la Comisión de iniciativa de reforma constitucional (artículo 133 PRC y RCD: «1) Presentada la iniciativa de reforma, se nombrará una Comisión dictaminadora, integrada por veintiún miembros, elegidos en la forma prevista por el art. 52 de este Reglamento. [...] 3) En la discusión del dictamen, de los votos particulares y de las enmiendas que puedan presentarse, se observarán las reglas establecidas para los proyectos de ley. Podrán, sin embargo, consumirse seis turnos en cada sentido en el debate de totalidad, y tres para cada artículo. Los jefes de fracción tendrán derecho a fijar el criterio de sus grupos en el debate de totalidad y en cada votación que se produzca»; leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 123, 16 de noviembre de 1934, p. 4.839), o para la Comisión de reforma del reglamento del Congreso (artículo 136 PRC y RCD: «3) Esta se compondrá de veintiún miembros, designados con arreglo a lo dispuesto en el art. 52 de este Reglamento. / 4) Se aplicarán en orden al dictamen, votos particulares, enmiendas y votación, las disposiciones que establece este Reglamento en materia de proyectos de ley»; leído y aprobado sin discusión: *ibidem*).

<sup>31</sup> La enmienda estaba firmada por los diputados Solé de Sojo, Cambó, Ventosa, Casabó y Florensa, más dos firmas ilegibles; aunque el número de siete diputados estaba tomado del establecido por el reglamento provisional para las comisiones especiales, Solé de Sojo no puso pegas a su aumento, propuesto por el diputado Alonso de Armiño (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, pp. 4.690-4.691). El artículo 48.2 RCD rezará definitivamente: «Por acuerdo de las Cortes y a propuesta del Presidente, del Gobierno o de 50 Diputados, por lo menos, se podrá, en casos muy excepcionales, enviar un proyecto o proposición de ley a una Comisión especial de 21 Diputados, designados en la forma dispuesta por el art. 52, párrafo 1), en vez de pasar a la Comisión Ministerial correspondiente».

<sup>32</sup> Artículo 49 PRC y RCD: «Serán permanentes y con igual duración que las Cortes las Comisiones de Actas, Incompatibilidades y Suplicatorios, ya reguladas anteriormente, y también la de Gobierno interior, la de Concesión de pensiones, la de Presupuestos y las de Ministerios, que serán tantas como Departamentos existan, reputándose como uno de éstos la Presidencia del Consejo. Asimismo será permanente la de Peticiones, a que se refiere el art. 128, párrafo 2.º, de este Reglamento»; pero en el PRC se decía «la de Examen de cuentas y concesión de pensiones». Fue leído y aprobado sin discusión (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.691): ¿cuándo, pues, se hizo el cambio?

del último reglamento provisional para las comisiones de Gobierno interior, Presupuestos y las de Ministerios<sup>33</sup>.

Las comisiones, que requerían quórum de las tres cuartas partes del número legal de vocales, se regían por un cierto principio de apertura, en el sentido de admitir la asistencia de ministros y diputados no vocales, con derecho al uso de la palabra, aunque sin voto; y por un criterio de autonomía en cuanto a su actuación, guiado por la armonía entre el «estudio detenido» y el «despacho rápido» de los asuntos. Para fundamentar mejor sus acuerdos, por la importancia de la cuestión debatida u otras razones de eficacia, podían pedir la ilustración o auxilio en sus trabajos a cualquier persona, o reclamar del Gobierno la documentación pertinente necesaria<sup>34</sup>. Estas normas de los reglamentos provisionales se mantuvieron en el reglamento de 1934, donde sin embargo la regla del quórum fue eliminada y la autonomía en la actua-

---

<sup>33</sup> Art. 50 PRC y RCD: «1) La Comisión de Gobierno interior se compondrá del Presidente y del primer Secretario, que formarán parte de ella por derecho propio, y de nueve Vocales, designados por la Cámara mediante votación por papeletas, en que podrán válidamente incluirse seis nombres. / 2) Las funciones de la Comisión de Gobierno interior serán desempeñadas por la Diputación permanente de Cortes cuando éstas se disuelvan, en cualquiera de los casos que prevé la Constitución de la República». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4691). Art. 52 PRC y RCD: «1) La Comisión de Presupuestos se compondrá de 35 Diputados, y las de cada Ministerio estarán formadas por 21. La designación de unos y otros se hará en proporción a la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas, previo prorrateo hecho por el Presidente de las Cortes, y para el cual se tendrá en cuenta el número de Vocales de la Comisión y el de Diputados afiliados a cada una de dichas fracciones. / 2) Serán de aplicación en su caso las disposiciones contenidas en el art. 12, párrafo 4.º, de este Reglamento. / 3) Las Comisiones de los distintos Ministerios conocerán de los asuntos que de éstos emanen o que correspondan a la órbita de competencia y servicios asignada a cada Departamento. / 4) Cuando el dictamen que haya de emitir una Comisión implique una modificación de créditos presupuestarios, la Comisión de Presupuestos informará previamente. Este informe pasará a la Comisión dictaminadora, la cual deberá tenerlo en cuenta para sus deliberaciones, incorporándolo al texto del dictamen sobre el que haya de versar la discusión en la Cámara. El mismo procedimiento se seguirá en todos los casos en que el dictamen de una Comisión pueda afectar a alguna otra». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.692).

<sup>34</sup> Art. 37 RPG, DCC y RPC: «1) Los Ministros y Diputados podrán asistir a las Comisiones de que no formen parte, con derecho a usar de la palabra, pero no con voto. / 2) Las Comisiones subsistirán mientras conserven tres cuartas partes de su número legal de vocales. / 3) Las Comisiones acordarán las normas internas de su actuación, según los asuntos, procurando armonizar el estudio detenido con el despacho rápido de los mismos. / 4) Cuando por razón de la importancia de los temas a tratar lo estimen conveniente, para mayor eficacia del debate, podrán llamar a su seno, a fin de que ilustre o auxilie sus trabajos, a cualquier individuo de dentro o fuera de las Cortes, y reclamar del Gobierno, por medio de la Mesa, cuantas noticias y documentos sean necesarios». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 43). El artículo 116 PRC y RCD reconocía el derecho de intervención de los ministros tanto en las comisiones legislativas como en la discusión de los dictámenes, con voto en este último caso del que fuere diputado: «1) Los Ministros tendrán derecho a hacer uso de la palabra en cualquier momento, dentro o fuera del Orden del día, sin que sus intervenciones consuman turno en el debate de que se trate. / 2) Asimismo podrán acudir a cualquiera de las Comisiones legislativas de la Cámara, interviniendo en sus tareas, pero sin tener voto en ellas. / 3) Tampoco podrán votar en la Cámara los Ministros que no sean Diputados». Fue aprobado sin discusión tras la lectura (DSC, núm. 123, 16 de noviembre de 1934, p. 4.836).

ción fue trasladada<sup>35</sup> al seno de otro artículo –sin mención de detención ni rapidez– en el que se afilaba un método agilizador del funcionamiento interior mediante vocales suplentes –necesaria la discutida autorización expresa por el titular<sup>36</sup>– y, sobre todo, la posibilidad de subdivisión de la comisión en secciones o constitución de ponencias para el estudio de los diferentes asuntos relevantes<sup>37</sup>.

Así pues, terminado su trabajo sobre los proyectos legislativos, las comisiones elaboraban dictámenes que entregaban a la Mesa del Congreso con, en su caso, los votos particulares; la Mesa, entonces, disponía la impresión y reparto de este material y señalaba fecha para un debate que, según los dos reglamentos provisionales de 1931, había de seguir el orden procedimental establecido para la discusión del proyecto constitucional. Las enmiendas precisaban firma de siete diputados como mínimo y catorce como máximo. En lo que diferían los dos reglamentos provisionales era en las exigencias para la enmienda de aumento de gastos o minoración de ingresos, pues el primero la condicionaba a aceptación previa por el Gobierno y el segundo le requería la firma de al menos quince diputados<sup>38</sup>. Toda esta regulación de los dictámenes

<sup>35</sup> Artículo 54 PRC y RCD: «1) Los Ministros y Diputados podrán asistir a las Comisiones de que no formen parte, con voz, pero sin voto. / 2) Cuando por razón de la importancia de los temas que hayan de tratar lo estimen conveniente, podrán las Comisiones llamar a su seno, a fin de que ilustre o auxilie sus trabajos, a cualquier individuo de dentro o fuera de las Cortes y reclamar del Gobierno por medio de la Mesa cuantas noticias y documentos sean necesarios. Podrán, asimismo, ordenar que se abra información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio». Leído y aprobado sin discusión (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.693).

<sup>36</sup> El diputado Ángel Aperribay veía contradicción entre la finalidad de comisiones actuantes con el mayor número de vocales y la necesidad para la asistencia de suplentes de la autorización expresa del titular; el diputado Alonso de Armiño explicó cómo todo suplente, por su calidad de diputado, podía asistir a una comisión con voz pero sin voto (para no duplicar la representación de los grupos), y la utilidad de la autorización o delegación expresa «para evitar que, confiando el vocal propietario en que irá el suplente o éste en que irá aquél, resulte que no va ninguno de los dos»; todavía Aperribay replicó sugiriendo el establecimiento de la obligación, por parte del vocal titular que no puede asistir, de comunicárselo al presidente de la Comisión y al suplente –lo que Alonso estimó equiparable a la autorización– y abogando después por una sustitución automática comunicada la imposibilidad de asistir por el vocal propietario; pero el precepto fue aprobado por asentimiento general (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, pp. 4.692-4.693) tal y como figura en el artículo.

<sup>37</sup> Artículo 53 PRC y RCD: «1) Todas las Comisiones nombrarán de su seno un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Vicesecretario, poniéndolo en conocimiento de la Mesa. La Comisión de Presupuestos podrá elegir dos Vicepresidentes. / 2) Para su funcionamiento interior podrán las Comisiones permanentes subdividirse en Secciones o constituir, con carácter general o singular, ponencias que estudien los diferentes asuntos. / 3) Las propias Comisiones acordarán las demás reglas adecuadas para su actuación. Será necesario que de cada reunión se levante acta en que consten circunstanciadamente los acuerdos adoptados. / 4) Por cada Vocal nombrado para cualquier Comisión se elegirá también, por el mismo procedimiento, un suplente, que no actuará sino previa autorización expresa del propietario formulada por escrito».

<sup>38</sup> Artículo 44 RPG: «Cuando haya de discutirse algún proyecto se seguirán estas reglas: / 1.ª La Comisión entregará a la Mesa el dictamen, y en su caso los votos particulares. / 2.ª La Mesa procurará la impresión y reparto de uno y otros, y señalará fecha para el debate. / 3.ª Empezará éste por la totalidad, aplicándose las normas sentadas en el artículo 22, párrafos primero a tercero. / 4.ª Se discutirán después los artículos, aplicándose en lo posible los párrafos cuarto a séptimo

de las comisiones es remozada por el reglamento de 1934, en tres sentidos. En primer lugar, la fijación de día para la discusión del dictamen, por el Presidente del Congreso, sigue a su lectura, y no puede comenzar hasta transcurridas veinticuatro horas de la impresión y reparto, salvo acuerdo de urgencia, «por la mayoría efectiva» de la Cámara, a petición del Gobierno o de cincuenta diputados<sup>39</sup>. En segundo lugar se agudizan las formalidades y los plazos: el dictamen debe ser emitido en un término aún limitable de dos meses y firmado por el presidente y el secretario de la Comisión. En tercer lugar, el reglamento dedica su atención a los votos particulares y distingue, entre los defendidos en Comisión, a propósito de su redacción separada y presentación a las Cortes, los individuales disidentes de la mayoría y los correspondientes a fracciones si la mayoría no se alcanzó, instando además a su presentación obligada ante la Cámara en la misma sesión en la que se diera cuenta del dictamen o, como muy tarde, en la siguiente. Por lo demás, el proyecto de reglamento fue enmendado en el sentido de acompañar el dictamen, si lo acordaba la Comisión, por el «informe o exposición de motivos redactado por el ponente o ponentes»<sup>40</sup>.

---

del propio artículo. / 5.<sup>a</sup> Las enmiendas habrán de ir suscritas por siete Diputados como mínimo y 14 como máximo. / 6.<sup>a</sup> No cabrá iniciativa de aumento de gastos o minoración de ingresos que no haya sido aceptada previamente por el Gobierno». Artículo 44 DCC y RPC: «Cuando haya de discutirse algún proyecto, se seguirán estas reglas: / 1.<sup>a</sup> La Comisión entregará a la Mesa el dictamen y, en su caso, los votos particulares. / 2.<sup>a</sup> La Mesa procurará la impresión y reparto de uno y otros, y señalará fecha para el debate. / 3.<sup>a</sup> Este habrá de sujetarse a las normas señaladas en el art. 22. / 4.<sup>a</sup> Las enmiendas habrán de ir suscritas por siete Diputados como mínimo, y 14 como máximo. / 5.<sup>a</sup> No será tomada en consideración ninguna enmienda o adición que proponga aumento de gastos o minoración de ingresos que esté firmada por menos de 15 Diputados». En la redacción de RPC, 2.<sup>a</sup>, se sustituye «procurará» por «dispondrá», en virtud de la enmienda aprobada del diputado Baeza Medina «a fin de que no resulte una facultad casi discrecional de la Mesa, sino una obligación» (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 45).

<sup>39</sup> Artículo 69 PRC y RCD: «1) Leído el dictamen de una Comisión sobre cualquier materia, el Presidente señalará día para su discusión. / 2) Se imprimirán todos los dictámenes, y la discusión no podrá comenzar hasta transcurridas veinticuatro horas después de haberse impreso y repartido el dictamen de que se trate. Se exceptúa el caso en que la Cámara, a petición del Gobierno o de 50 Diputados, acuerde la urgencia, solamente a los efectos de la discusión. Este acuerdo deberá adoptarse por la mayoría efectiva de Diputados que compongan las Cortes». Leído y aprobado sin discusión (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.696).

<sup>40</sup> Art. 55 RCD: «1) Las Comisiones formularán, acerca de cada uno de los asuntos, sus dictámenes, y los presentarán a las Cortes. Dichos dictámenes serán firmados por el Presidente y Secretario de la Comisión, a efectos reglamentarios. A los dictámenes podrá acompañarse, si lo acuerda la Comisión, el informe o exposición de motivos redactado por el ponente o ponentes que hayan sido designados, con arreglo a lo prevenido en el párrafo 2.º del art. 53. / 2) La Comisión deberá emitir dictamen en el plazo máximo de dos meses. La Cámara podrá limitar este plazo mediante acuerdo, en cuya discusión sólo cabrá un turno en pro y otro en contra, por tiempo no superior a diez minutos. / 3) Los votos de los individuos de una Comisión que disientan de la mayoría se redactarán por separado y se presentarán también a las Cortes, así como los votos de las diversas fracciones en que se divida la Comisión cuando no obtenga mayoría ningún dictamen. / 4) No cabrá presentar voto particular sino en la misma sesión en que se diera cuenta a la Cámara del dictamen emitido, o a lo sumo en la sesión siguiente». Es la segunda oración del párrafo primero la que se añade al artículo 55 PRC. La enmienda fue defendida por el diputado Luis Rodríguez de Viguri (acompañado en la firma por Blanco, Taboada, Comín, Sangenis, Álvarez Lara y García Vedoya) que defendió el modelo parlamentario francés de los «rapports» o

Comenzaba, pues, la discusión, en sesión pública. El quórum quedó fijado en cien diputados, necesarios para la adopción de acuerdo pero no para la apertura de las sesiones<sup>41</sup>. Los reglamentos de 1931 remitían al juicio de la Mesa del Congreso, por su valoración de las materias objeto de debate, la eventual declaración de su celebración secreta<sup>42</sup>, pero el reglamento de 1934 declaró además el secreto de las sesiones para los asuntos de la Comisión de Gobierno interior, o en el caso de petición del Gobierno o de siete diputados, admitiendo que una sesión pública fuera convertida en secreta a propuesta del Presidente del Congreso o de un diputado, o viceversa por acuerdo de la Cámara<sup>43</sup>. Dicho

---

informes «en que el Diputado designado hace historia de los antecedentes del proyecto del Gobierno y estudia todas las modificaciones que se introducen» (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.693).

<sup>41</sup> El artículo 43 RPG había establecido: «A reserva de lo dispuesto en el apartado relativo a las votaciones, para toda resolución será necesaria la presencia de setenta Diputados por lo menos; pero la falta de este número no será en ningún caso motivo para que la sesión deje de abrirse o para que se suspenda, aunque sí para que se aplaze todo acuerdo»; pero el artículo 43 DCC y RPC elevó a cien el número de los diputados (aprobado sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 45), mantenido por el artículo 63 PRC y RCD: «Para adoptar acuerdos que no exijan el *quorum* especial, bastará con que se hallen presentes cien Diputados al menos; pero la falta de este número no será en ningún caso motivo para que la sesión deje de abrirse o para que se suspenda, aunque sí para que se aplaze todo acuerdo» (leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.695). Se trataba de la cifra requerida por el artículo 51 RPG y el artículo 52 DCC y RPC respecto del quórum exigido para la adopción de acuerdos sobre el articulado o las enmiendas presentadas al proyecto de Constitución: «Para adoptar acuerdos respecto a artículos o enmiendas del proyecto constitucional, se requerirá la presencia de cien Diputados como mínimo, prevaleciendo el criterio que logre la mayoría de los votos emitidos» (aprobado tras su lectura sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46).

<sup>42</sup> Artículo 41 RPG, DCC y RPC: «Las sesiones serán públicas, pero se celebrará sesión secreta cuando las Cortes hayan de resolver sobre asuntos concernientes a su decoro o al de sus individuos, y también cuando lo exijan, a juicio de la Mesa, las materias que hayan de debatirse». El diputado Franco presentó una enmienda para que las sesiones del Congreso fueran radiadas, salvo si la Mesa o la Cámara, por razón de la materia; es interesante el episodio que cuenta, en apoyo de la enmienda, el diputado Niembro: «Sres. Diputados, es un hecho conocido por toda la Cámara que, por iniciativa del Gobierno o de elementos de autoridad en esta Casa, se hizo una instalación de radio que, según referencias de Prensa, ha costado al país 36.000 pesetas. De la noche a la mañana, para la sesión preparatoria, esa instalación se hizo. Todos pudimos verla. Al día siguiente, en el que se celebró la solemne sesión de apertura de Cortes, había desaparecido ya esa instalación, dejando exclusivamente el micrófono para escuchar el magnífico discurso del Presidente de este Gobierno provisional. Y yo digo: si el Gobierno, o la autoridad que haya sido, hizo esa instalación y luego en veinticuatro horas ha desaparecido, eso debe explicarse y, sobre todo, el país, que está pendiente de la labor y de la gestión de los Diputados que ha elegido, tiene perfecto derecho —porque se le ha dicho hasta por los mismos señores que constituyen el Gobierno—, puede y debe enterarse de todo aquello que redunde en beneficio de nuestra Patria y de la República; Rey Mora se opuso a la enmienda, que efectivamente fue desechada, entendiéndose «que el país espera de nosotros actos, pero no discursos, y que el instalar la radio aquí es fomentar un torneo de oradores espontáneos que harán uso de la palabra con el objeto exclusivo de lucirse y ser aplaudidos» (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, pp. 44-45).

<sup>43</sup> Artículo 59 RCD: «1) Las sesiones serán públicas. Las Cortes se constituirán, sin embargo, en sesión secreta para tratar de los asuntos de que dé cuenta la Comisión de Gobierno interior, para resolver acerca de cuestiones concernientes a su decoro o al de sus individuos, cuando se discutan suplicatorios, a petición del Gobierno o en virtud de la formulada por siete Diputados, con expresión de su objeto, y cuando lo exijan, a juicio de la Mesa, las materias que hayan de

esto, el reglamento de 1934 amplía muy considerablemente la regulación de la discusión de los dictámenes, manteniendo algún criterio e introduciendo novedades respecto de la normativa que los reglamentos provisionales habían elaborado en referencia principalmente a la discusión del proyecto de Constitución. Éste es el camino:

1.º Discusión de la totalidad del dictamen, que se entiende «sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto». Interviene un diputado por cada grupo o fracción de la Cámara. Tres turnos en pro y tres turnos en contra, cada uno con una duración máxima de cuarenta y cinco minutos<sup>44</sup>. El grupo o fracción que no haya consumido turno puede designar a un diputado para que fije su criterio en una intervención con un máximo de veinte minutos<sup>45</sup>.

2.º Discusión por artículos.

a) Discusión de los votos particulares. Se comienza por el que el Presidente considere más apartado del dictamen (aquéllos formulados respecto de la totalidad han de ser desdoblados por artículos): interviene uno de sus firmantes y responde un miembro de la Comisión, en turnos con un máximo de veinte minutos, se exponen rectificaciones en un máximo de diez minutos y se vota

---

tratarse. / 2) Aun cuando se haya empezado a tratar de un asunto en sesión pública, la Cámara, a propuesta del Presidente o de un Diputado, puede acordar se continúe tratando del mismo asunto en sesión secreta. / 3) Para hacer a las Cortes la pregunta concerniente al caso previsto en el apartado anterior, y para que aquéllas resuelvan sobre la misma, con discusión o sin ella, el Presidente podrá suspender la sesión pública, mandando despejar las tribunas. / 4) De la misma manera, si empezada una sesión secreta estimare la Cámara que puede tratarse sin inconveniente en sesión pública del asunto que la motivó, lo acordará así». El artículo 59 PRC declaraba secretas las sesiones en las que se discutiera el Presupuesto de las Cortes, pero un ruego del diputado Abilio Calderón interesó su eliminación, explicando ese secreto como propio del bicameralismo (autonomía de presupuestos del Congreso y el Senado: «pero ahora no existe más que una Cámara, que por cierto gasta ella sola tanto como se invertía antes en dos»: habla después de un presupuesto de diez millones de pesetas) y no cohonestable con la necesidad de ejemplaridad y publicidad ante el país de la política de inversión y asuntos económicos de la Cámara (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, pp. 4.694-4.695).

<sup>44</sup> El diputado Joaquín Chapaprieta consideró que el tiempo era escaso, y proponía la enmienda de que la Mesa pudiera prorrogar una discusión relevante «por su importancia, por su interés, por la autoridad del orador, por tantas y tantas circunstancias puramente de momento», finalmente no valorada en la réplica de Emilio Alfredo Serrano Jover (para quien «los términos rígidos hay que conservarlos para darle a la Presidencia una facultad en la normalización de los debates y en la constricción de los mismos») ni en la aprobación del artículo (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, pp. 4.696-4.699).

<sup>45</sup> Artículo 70 RCD: «1) En todos los dictámenes se abrirá un debate de totalidad que recaerá sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto. Terminado este debate se pasará a la discusión por artículos. / 2) En la discusión de totalidad no podrán consumirse más que tres turnos en pro y tres turnos en contra. Cada uno de estos turnos tendrá como duración máxima cuarenta y cinco minutos. / 3) Cada fracción o grupo de la Cámara no podrá estar representada por más de un Diputado en la discusión de totalidad. / 4) Cada una de las fracciones o grupos que no hayan consumido turno en el debate de totalidad podrá designar un Diputado que fije el criterio de las mismas en orden al proyecto de que se trate, sin que ninguna de estas intervenciones pueda exceder de veinte minutos». El artículo 70 PRC sólo variaba en la utilización del término «minoría» en vez de «grupo».

inmediatamente<sup>46</sup>. Ningún miembro de la Comisión puede replantear como voto particular la primitiva redacción del dictamen si la Cámara acordó su consideración, pero puede hacerlo si la Comisión lo aceptó sin tal acuerdo. Sobre el voto particular tomado en consideración por la Cámara no caben enmiendas, pero sí la formulación de las presentadas respecto del dictamen primitivo, con nueva redacción (para la que se cuenta con quince minutos, suspendida la discusión) si el Presidente las hubiera considerado devenidas «notoriamente incongruentes»<sup>47</sup>.

b) *Discusión de las enmiendas.* Han de ser presentadas antes de comenzar la discusión del artículo correspondiente, suscritas por un mínimo de siete diputados. Cada fracción parlamentaria puede presentar no más de tres enmiendas<sup>48</sup>, y sólo una el diputado no adscrito a ninguna fracción. Una vez leída, se traslada la enmienda a la Comisión y se inserta en el *Diario de Sesiones*. En el caso de que la Comisión admita la enmienda, se incorpora su texto al dictamen, aunque –conforme al voto particular del diputado Julián Besteiro<sup>49</sup>– siete diputados podrían reproducir como enmienda el dictamen primitivo. Si la Comisión

<sup>46</sup> Artículo 71 PRC y RCD: «1) Concluída la discusión de totalidad, si existiesen votos particulares formulados dentro del plazo, el debate de cada artículo comenzará por los votos que le afecten. En caso de que hubiere varios, se dará preferencia al que más se aparte del dictamen a juicio de la Presidencia. No se admitirán votos particulares de totalidad, y los que afecten a más de un artículo se entenderán desdoblados en tantos votos como artículos sean objeto de discrepancia o modificación. / 2) Cada voto particular se tramitará en esta forma: defensa de su contenido por uno de los firmantes; respuesta de la Comisión por uno solo de sus miembros; y votación inmediata, previas las rectificaciones estrictas procedentes. / 3) Ninguno de los turnos durará más de veinte minutos y las rectificaciones más de diez». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, p. 4.727).

<sup>47</sup> Artículo 72 PRC y RCD: «1) Si la Cámara toma en consideración un voto particular, substituirá al texto del dictamen emitido por la Comisión, sin que los individuos de ésta puedan reproducir, como nuevo voto particular, el texto del dictamen primitivo. La mera aceptación por la Comisión de un voto particular, sin acuerdo de la Cámara, no implicará la limitación consignada en este párrafo. / 2) El voto particular que sustituye al texto del dictamen de la Comisión, no tendrá que someterse a la tramitación prevista en el párrafo 2.º del art. 69, ni a él podrán presentarse nuevas enmiendas. Sin embargo, las presentadas al dictamen primitivo podrán, si sus autores lo desean, discutirse como enmiendas al nuevo texto, a no ser que fueran notoriamente incongruentes a juicio de la Presidencia. En este caso, y a petición de cualquiera de los firmantes, se suspenderá la discusión durante quince minutos para presentarlas nuevamente redactadas». El diputado Chapaprieta planteó el caso de la conformidad con el dictamen primitivo, por lo tanto sin emisión de voto particular, que se transforma en disconformidad con el dictamen que incorpora otro voto particular, a lo que Alonso de Armijo contestó le parecía «dilatar indefinidamente las discusiones» la admisión de la formulación de nuevos votos particulares –y de nuevas enmiendas– a los dictámenes nuevos por incorporación de votos particulares –o enmiendas– (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, pp. 4.727-4.729).

<sup>48</sup> Los diputados Lamonedá, González Suárez, Llopis, Bilbao, Mairal, Martínez Gil, Sabrás y De los Ríos presentaron una enmienda, rechazada por la Comisión, en el sentido de permitir la formulación de hasta seis enmiendas a los dictámenes que consten de cinco o menos artículos (DSC, apéndice 15 al núm. 109 y núm. 121, 14 de noviembre de 1934, p. 4.732).

<sup>49</sup> En DSC, apéndice 3.º al núm. 117. Es la única parte que altera el texto del artículo 73 PRC, aceptado el voto particular por la Comisión (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, p. 4.729).



no admite la enmienda, se abren turnos con un máximo de diez minutos para defensa por un firmante y contestación de un comisionado: tras rectificaciones expuestas, nunca por encima de los diez minutos, se procede inmediatamente a la votación<sup>50</sup>.

c) Discusión de los artículos, tras su lectura ora en su redacción primitiva ora incorporados los votos particulares y enmiendas aceptadas. Dos turnos, uno en pro y otro en contra, con un máximo de veinte minutos, y una sola rectificación de hasta diez minutos. Las fracciones<sup>51</sup> pueden intervenir –mas sin rectificaciones ni contestaciones de la Comisión, en tal caso– para explicar su voto, a lo sumo en diez minutos<sup>52</sup>.

Los dictámenes podían ser retirados por la Comisión para proceder a una nueva redacción, pero el Gobierno tenía prohibido hacerlo cuando la Cámara

---

<sup>50</sup> Artículo 73 RCD: «1) En la discusión por artículos y una vez tomado acuerdo sobre los votos particulares que hubiere, se procederá a discutir las enmiendas. / 2) Estas deberán ir suscritas por siete Diputados como mínimo y habrán de presentarse antes de comenzar la discusión del artículo respectivo, salvo lo previsto en el artículo anterior. La Mesa rechazará de plano toda enmienda que no reúna estas condiciones. / 3) A cada artículo de un dictamen no podrán presentarse más de tres enmiendas por cada fracción parlamentaria. Los Diputados que no estén adscritos a ninguna fracción sólo podrán presentar una enmienda a cada artículo. Si una enmienda estuviera suscrita por Diputados pertenecientes a diversas fracciones, se computará a la fracción a que pertenezca el Diputado que la defiende. / 4) Las enmiendas, tan pronto sean leídas, se pasarán a la Comisión y se imprimirán asimismo, como apéndice al *Diario* o en el texto de éste si se presentaran en la misma sesión. / 5) La Comisión dirá si se admite o no la enmienda de que se trate; en el primer caso, se entenderá tomada en consideración e incorporado su texto al dictamen; pero, a petición de siete Diputados, podrá reproducirse como enmienda el texto primitivo. Si la enmienda no es admitida por la Comisión, uno de los autores podrá apoyarla, contestándole, en nombre de la Comisión, uno solo de sus miembros. Ni la defensa de la enmienda ni la contestación podrán durar más de veinte minutos. Las rectificaciones no podrán exceder de diez minutos. Inmediatamente se procederá a la votación. / 6) Tramitadas las enmiendas, se discutirá el texto del artículo, tal como aparezca en su redacción primitiva o con las modificaciones introducidas en su caso por votos particulares o enmiendas, procediéndose para ello a nueva lectura del texto resultante».

<sup>51</sup> El diputado Chapaprieta defendía que los diputados independientes pudieran también explicar su voto, lo que a Serrano Jover le parecía proclive «a una situación anárquica, ya que en una Cámara donde pueden ser más de 25 ó 30 los Diputados independientes, si cada uno explicase su voto en estas discusiones generales, sería completamente imposible que ningún debate terminase»; pero aquél insistió: «Una de dos: o se dice que no hay posibilidad de que haya Diputados independientes; que es forzoso, antes de venir a esta Cámara, adscribirse a un partido –lo cual tendría la gallardía de sostener el régimen corporativo dentro de la Cámara–, o, si se acepta la posibilidad de que el Cuerpo electoral puede elegir a quien quiera, aquel que viene aquí con 80.000 ó 100.000 votos tiene derecho a decir por qué vota en uno u otro sentido»; sin embargo, Gil Robles consideraba que transgír en este punto era conceder un privilegio a los diputados independientes sobre los «englobados en la disciplina de un partido», y que se trataba no de la creación de una especie de régimen corporativo sino de «un régimen de refuerzo de partidos» (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, pp. 4.729-4.732).

<sup>52</sup> Artículo 73 PRC y RCD: «7) Cabrán en esta discusión un turno en contra y otro en pro, ninguno por plazo superior a veinte minutos. Cada orador podrá rectificar una sola vez por tiempo máximo de diez minutos. / 8) Las diversas fracciones parlamentarias podrán explicar su voto por plazo máximo de diez minutos. En esta parte de la discusión no se permitirán contestaciones de la Comisión ni rectificaciones».

hubiera adoptado ya un acuerdo sobre todo el articulado<sup>53</sup>. El régimen reglamentario de la discusión de los dictámenes –sin perjuicio de normas especiales como las que afectaban a los presupuestos generales del Estado, para los que resultaba en todo caso supletorio el procedimiento común<sup>54</sup>– regulaba por lo demás la petición de un diputado a la Presidencia para la lectura de normativa

<sup>53</sup> Artículo 77 PRC y RCD: «1) Las Comisiones podrán retirar en todo o en parte los dictámenes que emitieren, para presentarlos redactados de nuevo. / 2) El Gobierno no podrá retirar un dictamen emitido sobre un proyecto debido a su iniciativa, cuando sobre todos sus artículos haya recaído acuerdo de la Cámara». El diputado Calderón pretendió sin éxito que la prohibición de retirar dictamen una vez recaído acuerdo de la Cámara afectara también expresamente a la Comisión, lo que Gil Robles consideró «tan dentro de la lógica del precepto, que no necesita aclaración» (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, p. 4736).

<sup>54</sup> Artículo 74 RCD: «1) Aparte lo dispuesto en el art. 70, los Presupuestos se discutirán por separado, en el orden que acuerde el Congreso. El Presupuesto de cada Sección se discutirá en su totalidad. Terminada esta discusión se procederá a la de los votos particulares o enmiendas presentados a cada uno de los capítulos. La votación será por artículos, facultándose al Presidente para adoptar la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto. / 2) El articulado de la ley de Presupuestos comprenderá únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos, y las que sean necesarias para la administración del Presupuesto. La Comisión de presupuestos emitirá dictamen en este sentido, sin proponer al Congreso nuevas leyes, ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en dicho articulado. / 3) Ni el dictamen ni los votos particulares en materia de Presupuestos podrán entrañar, dentro de cada artículo ni capítulo, aumento de gastos o supresión de ingresos. Las enmiendas que se presenten al dictamen de Presupuestos no podrán tampoco implicar tales aumentos o minoraciones, si no van autorizadas con las firmas de la décima parte de los Diputados que integren la Cámara. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso. / 4) Regirán, por lo demás, en materia de Presupuestos, las normas generales establecidas para toda discusión». El artículo 74.1 PRC se refería a Ministerio en vez de a Sección, pero en este punto se admitió la enmienda del diputado Rodríguez de Viguri («porque se da el caso de que existen en el presupuesto de las Obligaciones de los Departamentos ministeriales determinadas secciones que no corresponden a Ministerio alguno, por ejemplo, la de Acción en Marruecos y el presupuesto de las Posesiones españolas del Africa occidental»), como también en la eliminación de la discusión «por conceptos» (cientos en los presupuestos de departamentos y secciones) que podría hacer «interminable el debate», y en la incorporación del contenido del artículo 108 de la Constitución (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, pp. 4.733-4.734): «Las Cortes no podrán presentar enmienda sobre aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto de Presupuesto, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso» (el artículo 109 del PC tuvo el siguiente tenor: «El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta consignada en el Presupuesto, salvo caso de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables»); decía Antonio ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de Diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, 1934, p. 311: «Mi experiencia personal (...) me hace aplaudir doblemente este artículo 108, pues recuerdo que en las Comisiones de presupuestos pesaban siempre las influencias locales e intereses profesionales para conseguir mejoras y beneficios sin preocuparse de su repercusión en la economía del país. Se había perdido enteramente la idea de la solidaridad económica nacional». En este orden de cosas, el artículo 75 PRC y RCD rezó: «Los dictámenes emitidos por las Comisiones sobre proyectos o proposiciones que impliquen aumento de créditos consignados en Presupuestos o créditos extraordinarios, no podrán rebasar, en su cuantía total, las propuestas formuladas por la iniciativa ministerial o parlamentaria. Estos dictámenes habrán de discutirse juntamente con el informe emitido por la Comisión de presupuestos» (aprobado sin discusión, por el despiste del diputado Calderón: DSC, *ibidem*, p. 4.734).

pertinente –desde 1931, aunque en 1934 se hizo expresa la posible denegación de lecturas «notoriamente impertinentes o inútiles»<sup>55</sup>– así como la reclamación de la observancia del reglamento de la Cámara, sustraída en aquella fecha a toda forma de debate y sometida a la resolución presidencial<sup>56</sup>.

El cierre de la discusión del dictamen podía quedar previsto mediante el señalamiento del día para la conclusión de su votación por acuerdo del Congreso –con un quórum de doscientos diputados<sup>57</sup>– a propuesta del Presidente instado por una minoría, diez diputados, o el Gobierno: la sesión precedente al día de votación sería, pues, la última de discusión, lo que obligaba a comprimir el procedimiento mediante la exclusión de otros asuntos, la limitación a un voto particular y dos enmiendas (los más divergentes del dictamen, a juicio del Presidente), y la reducción a diez minutos, a meros efectos de rectificación «de hecho o concepto», del segundo uso de la palabra, sin lugar para lecturas normativas<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Artículo 50 RPG y artículo 51 DCC y RPC: «Si algún Diputado pidiera durante la discusión o antes de votar, la lectura de leyes, órdenes y documentos que crea conducentes al asunto de que se trata, el Presidente resolverá». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46). Artículo 80 PRC y RCD: «Cualquier Diputado podrá pedir también, durante la discusión o antes de votar, la lectura de las leyes, órdenes y documentos que crea conducentes a la ilustración del asunto de que se trate. La Presidencia podrá denegar las lecturas que considere notoriamente impertinentes o inútiles». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.776).

<sup>56</sup> Artículo 81 PRC y RCD: «1) En cualquier estado de la discusión podrá pedir un Diputado la observancia del Reglamento, citando los artículos cuya aplicación reclame. / 2) No cabrá con este motivo debate alguno, debiendo acatarse la resolución que la Presidencia adopte con vista de tal alegación». Aprobado tras su lectura sin discusión (DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.776). El primer párrafo era el único que constituía el artículo 48 RPG y el artículo 49 DCC y RPC (aprobado tras su lectura sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46).

<sup>57</sup> La enmienda del diputado Ramón Lamonedá, en el sentido de exigir presencia de la mitad más uno de los diputados de la Cámara (DSC, apéndice 15 al núm. 109) fue desechada por la ausencia del firmante pero en sus argumentos defendida en la intervención de Chapaprieta, que entendía el precepto como una aplicación del sistema de la «guillotina» (cf. artículo 23 RPG, DCC y RPC), suficientemente grave como para requerir mayor quórum, y el número de doscientos diputados como potencialmente obsoleto ante los futuros cambios electorales; Gil Robles le respondió que «el procedimiento actual (...) no es la guillotina en el estricto sentido de la palabra, sino (...) la limitación de turno y de tiempo, pero con margen suficiente de días y de enmiendas» (DSC, núm. 121, 14 de noviembre de 1934, pp. 4.734-4.736).

<sup>58</sup> Artículo 76 PRC y RCD: «1) A instancia de una minoría o bien de 10 Diputados, o del Gobierno, el Presidente, durante la discusión de un dictamen, podrá proponer a la votación del Congreso, sin admitir enmiendas ni consentir discusión de tal propuesta, el señalamiento del día en que haya de concluir la votación de dicho dictamen. / 2) El Congreso no tomará acuerdo sobre la expresada propuesta hasta la sesión siguiente a aquella en que se haya formulado. / 3) Será necesario para que se considere válido el acuerdo que se hallen presentes, al menos, 200 Diputados. / 4) La discusión del dictamen, sea cual fuere su estado, quedará cerrada lo más tarde en la sesión precedente a la del día señalado, y en esta última se terminarán las votaciones que el dictamen ocasione, entendiéndose para este efecto prorrogada indefinidamente. / 5) Desde que esté acordado el antedicho señalamiento, se observarán en la deliberación acerca del dictamen a que él se refiera, las reglas siguientes: / 1.ª Hasta la votación definitiva, caso de poderse realizar seguidamente, ningún otro asunto será tratado durante las horas dedicadas al Orden del día en cada sesión, a reserva de aumentarlas con prórrogas, según lo preceptuado en el párrafo tercero del art. 57 de este Reglamento. / 2.ª A propósito de cada artículo o cada parte

Concluida la discusión, las formas de votación previstas en todos los reglamentos de Cortes fueron el asentimiento a la propuesta del Presidente, la votación ordinaria, la votación nominal, la votación por papeletas (reservada a la elección de personas) y la votación por bolas<sup>59</sup>. El asentimiento se entendía como ausencia de reparo u oposición al anuncio de la Presidencia<sup>60</sup>. Con determinados métodos de garantía y control –y normas que dirimen un hipotético empate–, para la votación ordinaria los diputados se levantaban de sus asientos, aprobando o reprobando; en la nominal –que había de ser pedida por quince diputados– decían sus nombres pronunciándose afirmativa o negativamente; y el escrutinio por bolas sólo se efectuaba por el acuerdo mayoritario de los diputados presentes<sup>61</sup>. Eliminada la posibilidad de que un diputado pre-

---

del dictamen en que haya de recaer votación, no se podrán discutir ni votar más de un voto particular y dos enmiendas, que serán los que, como más divergentes con el dictamen o entre sí, señale el Presidente. / 3.ª Acerca de cada artículo o parte de dictamen que sea asunto de votación, ningún Diputado usará por segunda vez la palabra por más de diez minutos, y sólo para estrictas rectificaciones de hecho o concepto. / 4.ª No se accederá a las lecturas que autoriza el art. 80».

<sup>59</sup> Artículo 82 RCD: «La Cámara tomará sus acuerdos con arreglo a uno de los procedimientos siguientes: / 1.º Por asentimiento a la propuesta presidencial. / 2.º En votación ordinaria. / 3.º En votación nominal. / 4.º En votación por papeletas, y / 5.º En votación por bolas». Así también, pero con algunas diferencias en la redacción, era el artículo 82 PRC (leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.776), que mantenía la factura del artículo 53 RPG y artículo 54 DCC y RPC (leído y aprobado sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46).

<sup>60</sup> Artículo 54 RPG, artículo 55 DCC y RPC y artículo 83 PRC y RCD: «Se entenderán aprobadas las propuestas que haga la Presidencia o que por su orden formule un Secretario, cuando, una vez anunciadas, no se suscite reparo u oposición a ellas» (aprobados tras lectura y sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46, y DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.776).

<sup>61</sup> Leídos y aprobados sin discusión todos los artículos que siguen (DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46, y DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.776). Artículo 84 PRC y RCD: «1) La votación ordinaria se produce levantándose primero los que aprueban y después los que reprobaban. El resultado lo anunciará uno de los Secretarios. / 2) Si el Secretario tuviere duda o algún Diputado lo reclamare, aun después de publicada la votación, el Presidente nombrará dos Diputados de los que hayan votado en pro y dos de los que hayan votado en contra, para que dos de ellos, uno de cada clase, cuenten a los que aprueban y los otros dos a los que reprobaban, publicando el número a continuación. / 3) Ningún Diputado podrá entrar en el Salón ni salir de él mientras se cuenten los votos. / 4) Toda votación ordinaria se repetirá nominalmente, siempre que alguno de los Diputados que cuenten los votos no esté conforme, después de haberse contado dos veces»; con distinta redacción pero armonía respecto de los artículos 55 RPG y 56 DCC y RPC. Artículo 85 PRC y RCD: «1) La votación será nominal cuando así lo pidan 15 Diputados. / 2) Se verificará diciendo los Diputados sus nombres, por el orden en que estuvieren sentados, y añadiendo *sí* o *no*, según sea el voto de aprobación o de reprobación»; los quince diputados fueron veinticinco en el artículo 55 RPG, por lo demás coincidente, y en el artículo 57 DCC, pero, de manera extraña porque no hubo enmienda (¿se trata de una errata?), en el artículo 57 RPC figuraba ya el número de quince diputados. Artículo 87 PRC y RCD: «1) El escrutinio por bolas servirá para cualquier votación en que se califiquen los actos o conducta de alguna persona o cuando las Cortes lo acuerden por la mayoría de los Diputados presentes. / 2) Para verificar esta clase de votación, cada Diputado, al acercarse a la Mesa, recibirá del Presidente una bola blanca y otra negra, y depositará en la urna destinada al efecto la bola blanca si aprueba y la negra si reprobaba, poniendo en otra urna separada la bola sobrante. / 3) Los Secretarios llevarán lista exacta de

sente salvara su voto sin motivación –incluida en el primer reglamento provisional– los reglamentos posteriores permitieron la adhesión al acuerdo del diputado ausente<sup>62</sup>.

El reglamento de 1934 añadió algunas precisiones técnicas en relación con la aprobación definitiva de la ley mediante la votación de todos los artículos –a la que podía seguir una corrección de estilo por parte de la Comisión dictaminadora–. Por una parte, advertía de que el cómputo de diputados en la votación debía tener en cuenta las abstenciones de los presentes<sup>63</sup>. Por otra parte, excluía la explicación individual del voto y otorgaba un tiempo máximo de diez minutos a un representante de cada minoría<sup>64</sup>. Por último, establecía un quórum de doscientos diputados<sup>65</sup>, y una votación favorable de su mayoría para la adop-

---

votantes. / 4) El Presidente y los Secretarios contarán las bolas, y uno de éstos publicará la votación»; uno los antiguos artículos 58 y 59 RPG y 59 y 60 DCC y RPC. Artículo 89 PRC y RCD: «Cuando ocurriere empate en alguna votación ordinaria, se repetirá. Si resultare nuevo empate, se volverá a votar en la sesión próxima, y si también entonces hubiere empate, se entenderá desechado el dictamen, artículo o proposición de que se trate»; mantiene los términos del artículo 60 RPG y 61 DCC y RPC.

<sup>62</sup> Artículo 61 RPG: «1) Todo Diputado que se halle presente en una votación que no sea secreta, puede salvar su voto, sin motivarlo, en el acta de la sesión inmediata. / 2) Podrán adherirse a las resoluciones de la Cámara todos los Diputados, aun cuando no se hallen presentes al tiempo de tomarlas; esta adhesión no podrá modificar en ningún caso el acuerdo adoptado». El segundo párrafo constituye el artículo 62 DCC y RPC y el artículo 90 PRC y RCD (leídos y aprobados sin discusión, *ibidem*).

<sup>63</sup> Artículo 88 PRC y RCD: «Para el cómputo de los Diputados que hayan tomado parte en una votación, se tendrán en cuenta los que encontrándose presentes, se hubieren abstenido» (leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.776).

<sup>64</sup> Artículo 92 PRC y RCD: «No se admitirá la explicación individual del voto. A lo sumo podrá hacerlo un representante de cada minoría interesada después de verificada la votación, y sólo por plazo máximo de diez minutos». Tras su lectura, aprobado sin debate (DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, p. 4.792).

<sup>65</sup> En vez de doscientos diputados, la mitad más uno postulaba la enmienda del diputado Lamonedá (DSC, apéndice 15 al núm. 109), ausente en la Cámara. Y la mayoría absoluta, la enmienda de Luis Puig de la Bellacasa (DSC, apéndice 4.º al núm. 120), en cuya defensa intervino Juan Ventosa Calvell, que criticó «el abuso de una mayoría convencional y ficticia» («ni siquiera se preceptúa la presencia real y efectiva de los 200 Diputados, sino que se computan entre los 200 Diputados los 15 que son necesarios para pedir el quórum para la votación definitiva de los proyectos de ley»), y añoró la constitucionalización (la de 1876) de su criterio, como también expresaron después los diputados Landáburu, Royo Villanova y Chapaprieta (quien entendía arbitrario el número de doscientos frente a futuros cambios en la ley electoral). Gil Robles (respaldado después por Goicoechea) replicó fundamentando la falta de previsión constitucional en los cambios del parlamentarismo –«la división de los partidos modernos» y el fin de los turnantes, la desaparición de las «mayorías compactas, homogéneas y suficientes»– y el tenor del proyecto en la evitación de que algún «grupo, relativamente reducido (...) cotice una posición en el momento en que se necesite el ‘quorum’, para arrojar toda su fuerza a favor de determinadas reivindicaciones»; este último argumento no convenció a Ventosa: «yo le digo a S. S. que cuando un Gobierno, con todos los recursos de que dispone, anunciándolo incluso anticipadamente, no cuenta con la energía y autoridad necesaria para conseguir reunir en presencia, aquí, en las Cortes, la mitad más uno de los Diputados, no tiene derecho a seguir gobernando. (...) Pero si se trata de un grupo pequeño, que intente cotizar sus ventajas, sus intereses, sus preferencias, incluso ideológicas, en detrimento de los altos intereses nacionales, eso no lo podrá conseguir más que por la complicidad de la mitad de la Cámara». Para resolver si se tomaba en consideración la enmienda se pidió

ción del acuerdo, en el caso de que lo hubieran solicitado por escrito quince diputados<sup>66</sup>, y no obstante por supuesto otras normas singulares de naturaleza legal o constitucional<sup>67</sup>.

Así las cosas, toda la tramitación que acaba de ser relatada, para con los proyectos de ley presentados por el Gobierno<sup>68</sup>, era de aplicación a las proposiciones de ley presentadas por los diputados<sup>69</sup>. Lo declararon el segundo reglamento provisional de 1931 y el reglamento de 1934, tanto a propósito de la formulación cuanto del procedimiento sucesivo a la toma en consideración<sup>70</sup>. Este planteamiento de las proposiciones de ley, se diría de segundo

---

votación nominal, que arrojó el resultado de 136 votos contra 25 a favor de desecharla (DSC, núm. 122, 15 de noviembre de 1934, pp. 4.776-4.782, 4.791-4.792).

<sup>66</sup> Artículo 91.1 PRC y RCD: «La aprobación definitiva de una ley, después de votados todos sus artículos y de efectuada por la Comisión dictaminadora, si lo estima necesario, la oportuna corrección de estilo, se llevará a cabo en cualquiera de las formas que regula el art. 82. Si lo solicitaren por escrito 15 Diputados, será necesario, para la validez del acuerdo, que se halle presente un mínimo de 200 Diputados, y que la mayoría de éstos emita voto favorable. Para el cómputo de los 200 Diputados se tendrá en cuenta a todos los que hubieren solicitado esta votación, considerándoseles, si no hubieren emitido el voto, como abstenidos».

<sup>67</sup> Así, el artículo 19 de la Constitución rezaba: «El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad. / Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes. / En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza»; obedece a una reforma del artículo 18 PC, que añadía disposiciones «reglamentarias» a las legislativas en el primer párrafo, carecía del segundo y en el tercero establecía un plazo entre no inferior a seis meses ni superior a un año para las leyes u ordenanzas cuya capacidad de dictado, si no ejercida, revertía a las Cortes. La redacción final pertenece al dictamen de 24 de septiembre de 1931 (DSCC, apéndice 7.º al núm. 44) y se aprobó sin discusión (DSCC, núm. 45, 25 de septiembre de 1931, p. 1.248). Para ROYO VILLANOVA, *La Constitución*, op. cit., pp. 75-76, el artículo «contiene un precepto verdaderamente exótico en nuestro país, y desde el punto de vista de la técnica jurídica, bien puede afirmarse que es la confirmación del eclecticismo doctrinal a que responde la Constitución», y la intervención del Tribunal Constitucional, «cuya función jurisdiccional se compadece muy poco con esta intervención que pudiéramos llamar prelegislativa», resulta «notoriamente absurda». En cuanto al párrafo segundo, PÉREZ SERRANO, *La Constitución*, op. cit., p. 105, juzgaba su exigencia «descomunal», que «hará imposible la aprobación de la Ley».

<sup>68</sup> Si el lector quiere presenciar la aplicación de una gran parte de los mecanismos y resortes técnicos de la tramitación legislativa que han sido expuestos, no sólo desde el punto de vista de su utilización pacífica, sino también en la polémica sobre su correcta interpretación y delimitación y posibilidades técnicas, para colmo en el seno de una discusión políticamente viva y acalorada, y con el telón de fondo de la tradición histórica institucional en jaque, queda recomendado el debate sobre la constitucionalización del Consejo de Estado, en DSCC, núm. 72, 11 de noviembre de 1931, pp. 2.235-2.252.

<sup>69</sup> Decía PÉREZ SERRANO, *Tratado*, op. cit., p. 790: «En cuanto a las proposiciones de Ley, se discute si la iniciativa corresponde propiamente al parlamentario o a la Cámara en sí, sosteniendo los que defienden esta última opinión que no hay propiamente proposición de Ley hasta que la Asamblea no se ha pronunciado siquiera provisionalmente acerca de su utilidad acordando la toma en consideración».

<sup>70</sup> Artículo 68 DCC y RPC: «Estas proposiciones deberán estar formuladas como los proyectos del Gobierno»; pero el artículo 76 DCC y RPC remitía para proyectos y proposiciones a

grado<sup>71</sup>, denotaba una concepción de la facultad legislativa al servicio del Gobierno que terminó por reflejarse en el marcial ritmo pautado a la génesis del tracto proposicional y en ciertos retoques reglamentarios. En efecto, el reglamento provisional prescribía que el Presidente pasara la proposición, firmada por al menos siete diputados, a la Comisión oportuna, para que resolviera inmediatamente sobre la autorización de la lectura de aquélla, que habría de tener lugar en sesión pública del Congreso seguida de la exposición de sus fundamentos por uno de los autores; sin debate, la Cámara resolvía a favor o en contra de su toma en consideración, y en el primer caso se daba traslado de la proposición a la Comisión correspondiente<sup>72</sup>. Aquí terminaban las especialidades de la proposición de ley. Pues bien, el reglamento de 1934, que conservó el límite mínimo de siete firmas y fijó un máximo de catorce, estableció cómo, entregada la proposición a la Mesa, ésta daría cuenta al ministro del ramo para que manifestara en ocho días su criterio respecto de la toma en

---

la tramitación del proyecto constitucional, conforme a la luz irradiada por el interés principal del reglamento: «En la discusión de los proyectos y proposiciones de ley regirán las mismas normas establecidas (leído y aprobado sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46). Artículo 65 PRC y RCD: «Las proposiciones de ley que hicieren los Diputados deberán formularse como los proyectos del Gobierno (...)»; y artículo 67.2 PRC y RCD: «Desde el momento que es tomada en consideración una proposición de ley, seguirá la misma tramitación que los proyectos formulados por el Gobierno» (lo que implicaba el plazo de dos meses para que la Comisión dictaminase una proposición, como Gil Robles aclaró al diputado Del Río: DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.696).

<sup>71</sup> PÉREZ SERRANO, *Tratado*, op. cit., p. 790: «Pero lo mismo en los Países de régimen parlamentario (...) que en los totalitarios (...) es el Ministerio el que acapara toda la tarea legislativa: su mayor responsabilidad, la consciencia de su misión, el influjo sobre la Cámara, el exceso de labor que sobre ésta pesa y hasta la mejor preparación técnica de sus iniciativas otorgan primacía indiscutible a los proyectos de Ley. Las proposiciones, muchas veces de sabor localista marcado y casi siempre propensas al radicalismo estéril, a utopismos o soluciones sectarias, y aun en ocasiones a turbios manejos, apenas logran cauce si no es que el Gobierno condesciende a ampararlas».

<sup>72</sup> Artículo 67 DCC y RPC: «Las proposiciones de ley que hicieren los Diputados, deberán ser firmadas por sus autores y entregadas al Presidente» (leído y aprobado sin discusión: DSCC, núm. 3, 18 de julio de 1931, p. 46). Artículo 69 RPC: «Ninguna proposición de ley podrá estar firmada por menos de siete Diputados»; en el artículo 69 DCC se decía «menos», por errata que detectó el diputado Blanco: DSCC, *ibidem*, p. 47). Artículo 70 DCC y RPC: «El Presidente pasará inmediatamente a la Comisión que corresponda las proposiciones de ley que se le presenten»; artículo 71: «La Comisión respectiva resolverá en su reunión inmediata si autoriza o no la lectura de la proposición» (ambos leídos y aprobados sin discusión: *ibidem*, p. 47). Artículo 72: «Basta que una Comisión autorice la lectura, para que ésta se verifique en sesión pública del Congreso, incluyendo al efecto la proposición entre los asuntos señalados al Orden del día»; el diputado Baeza Medina pretendió fijar un término de ocho días, pero Alonso de Armiño defendió la conveniencia de dejar a la Mesa y al Gobierno «libertad bastante para regular el orden del día de los debates» (*ibidem*). Artículo 73: «Uno de los autores de la proposición podrá exponer de palabra los motivos y fundamentos de ella en seguida de su lectura»; artículo 74: «Verificada esta exposición de motivos, o renunciando a ella el autor o autores de la proposición, se preguntará a las Cortes si la toma en consideración o no. Para esta resolución no se permitirá debate alguno»; artículo 75: «Tomada en consideración una proposición de ley, pasará a la respectiva Comisión permanente, a menos que las Cortes acuerden, en la forma establecida en el art. 66, que se nombre una Comisión especial» (todos leídos y aprobados sin discusión, *ibidem*).

consideración; con su respuesta o sin ella, la Comisión autorizaría o no en treinta días<sup>73</sup> la lectura de la proposición<sup>74</sup>, de acuerdo con las reglas referidas mas con la diferencia de un tiempo de quince minutos máximo ordenado para la exposición oral de la motivación de la iniciativa<sup>75</sup>; hasta el momento de la toma en consideración, el autor de la proposición podía retirarla<sup>76</sup>. Finalmente, el reglamento añadió que la Mesa debía rechazar de plano<sup>77</sup> toda proposición que implicara aumento de gastos o disminución de ingresos del Tesoro si no contaba con el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso<sup>78</sup>. Un régimen de la proposición de ley en el que la Constitución había subsumido la iniciativa legislativa popular –de un quince por ciento mínimo del cuerpo electoral– sobre la que nada añadieron, pues se remitía a ley especial (que no fue), los reglamentos parlamentarios<sup>79</sup>.

La ley –que fue proyecto o proposición– aprobada definitivamente mediante la votación de su articulado quedaba, por lo tanto, sancionada por las Cortes. Entonces, la ley sancionada debía ser enviada al Presidente de la República en un ejemplar duplicado firmado por el Presidente del Congreso y dos secretarios. Conforme al mandato constitucional, la jefatura del Estado contaba con

<sup>73</sup> Este plazo no figuraba en el artículo 65 PRC, y fue incorporado a propuesta del diputado Del Río (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, pp. 4.695-4.696).

<sup>74</sup> Artículo 65 RCD: «1) Las proposiciones de ley que hicieren los Diputados deberán formularse como los proyectos del Gobierno e ir firmadas por siete de aquéllos como mínimo y por 14 como máximo, salvo lo dispuesto en el art. 68 de este Reglamento. / 2) Una vez firmadas, se entregarán a la Mesa, y la Presidencia dará cuenta de las mismas al Ministro correspondiente, para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración. / 3) Recibida respuesta del Ministro, y en todo caso sin ella, cuando no llegare en ocho días, se dará cuenta a la Comisión correspondiente para que autorice o no la lectura de la proposición, en el plazo máximo de treinta días».

<sup>75</sup> Artículo 66 PRC y RCD: «1) Si la Comisión autoriza dicha lectura, se incluirá el asunto entre los señalados en el Orden del día, y uno de los autores podrá exponer de palabra, durante el plazo máximo de quince minutos, los motivos y fundamentos de la iniciativa. / 2) Expuestos los motivos o habiendo renunciado a ello los autores de la proposición, se preguntará a las Cortes si la toman en consideración o no. Para esta resolución no se permitirá debate alguno»; y artículo 67.1: «Tomada en consideración la proposición de ley, pasará de nuevo a la Comisión permanente respectiva, a menos que las Cortes acuerden, en la forma establecida en el art. 48, que se nombre una Comisión especial». Leídos y aprobados sin discusión (DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.696).

<sup>76</sup> Artículo 77.3 PRC y RCD: «El autor de una proposición podrá retirarla antes de que el Congreso la haya tomado en consideración».

<sup>77</sup> Recordando la normativa del reglamento provisional respecto de las enmiendas en las discusiones de los dictámenes: cf. el artículo 44.5 DCC y RPC.

<sup>78</sup> Artículo 68 PRC y RCD: «La Mesa rechazará de plano las proposiciones que entreñen un aumento de gastos o minoración de ingresos para el Tesoro, sobre los consignados en Presupuestos, a menos que estén suscritas por el número de Diputados que se exige para las enmiendas reguladas en el art. 108 de la Constitución» (leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.696).

<sup>79</sup> Artículo 66, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución: «El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. / Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del «referéndum» y de la iniciativa popular». No figuraba este precepto en el PC.



quince días para proceder a la promulgación de la ley<sup>80</sup> (competencia del Presidente de las Cortes en el caso de la ley del Presupuesto general del Estado<sup>81</sup>), devolviendo –de acuerdo con el reglamento de 1934– uno de los ejemplares<sup>82</sup>. Dicho esto, el reglamento distinguía entre dos tipos de leyes:

a) Leyes votadas con carácter de urgencia. De acuerdo con la Constitución, la urgencia debía haber sido declarada, con un quórum de doscientos diputados, por las dos terceras partes de los votos nominalmente emitidos en el Congreso<sup>83</sup>, y anotada al final del mensaje de elevación de la ley sancionada al Presidente de la República<sup>84</sup>. En tal caso, éste debía promulgarla inmediatamente<sup>85</sup>.

b) Leyes votadas sin carácter de urgencia. La Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de pedir al Congreso mediante un mensaje razonado, antes de la promulgación de la ley, su sometimiento a una nueva deliberación. Esto implica el retorno de la ley a la Comisión que dictaminó sobre ella a efectos de la elaboración de un dictamen suplementario sobre el que se abrirá una nueva discusión, con los turnos ordinarios de totalidad pero un debate sobre artículos concentrado en las materias objeto de reparo. Si como resultado de esta discusión la ley es aprobada, en votación nominal<sup>86</sup>, por una

---

<sup>80</sup> El artículo 82 PC se convirtió, con meros retoques de redacción, en el definitivo artículo 83 de la Constitución, cuyo párrafo primero establecía: «El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada».

<sup>81</sup> El artículo 110 de la Constitución decía: «El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del jefe del Estado» (el artículo 106 PC sólo presentaba la variante del término «parlamento» por «Cortes»). Congruentemente, el artículo 35 RCD señalaba: «Incumbe privativamente al Presidente de las Cortes, con arreglo al art. 110 de la Constitución, promulgar y publicar, una vez aprobado, el Presupuesto general del Estado» (leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.686). ROYO VILLANOVA, *La Constitución*, op. cit., pp. 315-316, no entendía la «desconfianza» o «desatención» hacia el Presidente de la República que este artículo implicaba, habida cuenta de cómo el Jefe del Estado necesita el refrendo del Gobierno para todos sus actos.

<sup>82</sup> Artículo 108 PRC y RCD: «1) Las leyes sancionadas por las Cortes se enviarán al Presidente de la República en ejemplar duplicado, y que firmarán el Presidente y dos Secretarios. / 2) El Jefe del Estado devolverá uno de dichos ejemplares dentro de los quince días naturales siguientes a aquél en que la ley sancionada se le enviara». Leído y aprobado (también los párrafos siguientes) sin discusión (DSC, núm. 123, 15 de noviembre de 1934, p. 4.835).

<sup>83</sup> Artículo 91.2 PRC y RCD: «Cuando se quiera declarar la urgencia del proyecto con arreglo al art. 83 de la Constitución, será necesario la adopción del acuerdo en votación nominal, el mismo quórum de presencia que determina el párrafo anterior y el voto favorable de dos terceras partes de los presentes».

<sup>84</sup> Artículo 108.3 PRC y RCD: «Cuando la ley se haya votado con carácter de urgencia, se hará constar así al final del mensaje en que su texto se eleve a la Presidencia de la República».

<sup>85</sup> Artículo 83, párrafo segundo, de la Constitución (82, párrafo segundo, PC, con corrección de estilo): «Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación».

<sup>86</sup> Artículo 108 PRC y RCD: «4) Si el Jefe del Estado devolviera con el mensaje razonado de que habla la Constitución en su artículo 83, alguna ley de las remitidas a su firma, se dará cuenta a la Cámara, volverá a entender en el asunto la misma Comisión que lo dictaminara y sobre el dictamen suplementario que ella formule cabrá nueva discusión. / 5) Se abrirán los turnos

mayoría de dos tercios de los votos emitidos, la jefatura del Estado adquiere la obligación de proceder a la promulgación<sup>87</sup>. Durante la discusión del proyecto constitucional el diputado Antonio Royo Villanova presentó una enmienda en defensa de la supresión del precepto, por entender que consagraba un derecho de veto suspensivo «que puede ser absoluto»<sup>88</sup>, y el diputado Jaime Carner Romeu otra que ofrecía al Presidente de la República la alternativa, tras la segunda discusión, de bien promulgar la ley, bien hacer al pueblo la propuesta de su anulación<sup>89</sup>. Ambas, de signo opuesto en la tensión entre Legislativo y Ejecutivo, fueron rechazadas.

---

ordinarios sobre totalidad. La discusión sobre el articulado se limitará a las materias que hayan sido objeto de los reparos formulados. / 6) La votación será nominal y su resultado se comunicará al Presidente de la República».

<sup>87</sup> Artículo 83, párrafo tercero, de la Constitución (82, párrafos tercero y cuarto, PC, con corrección de estilo): «Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas». Escuchemos a PÉREZ SERRANO, *La Constitución*, op. cit., pp. 271-272: «Poniendo un ejemplo, resultará: Diputados en el ejercicio del cargo, 466. Quórum indispensable para aprobar la Ley, 234. Mayoría necesaria para invalidar el veto o acordar la urgencia, 156. Parece realmente poco».

<sup>88</sup> La enmienda estaba firmada el 28 de octubre de 1931 en el Palacio de las Cortes por Royo Villanova, Fernández Castillejo, Rogelio Pérez, Ayats, Roldán, Gusano y Juarros: «Los Diputados que suscriben, creyendo que un Presidente de República no puede tener más atribuciones que un rey constitucional, y recordando que en nuestro país jamás ejerció la Corona ningún género de veto suspensivo en relación con las leyes votadas en Cortes, tienen el honor de proponer la siguiente enmienda al art. 82 del proyecto de Constitución: / 'En el art. 82 se suprimirá el apartado tercero'» (DSCC, apéndice 1.º al núm. 64). En el Congreso, Royo expuso cómo le parecía el Parlamento «menos temible que el Gobierno», y explicaba cómo el veto suspensivo del Presidente de la República podía devenir absoluto en la práctica con estas palabras: «Yo invito a los Sres. Diputados a que recuerden cuántas veces en las votaciones de estas Cortes (en todas, no sólo en las efectuadas hoy) la mayoría ha doblado los votos de la minoría; y si pensáis en lo difícil que es que la mayoría doble los votos de la minoría, ¿vais a votar el veto absoluto del Presidente, que es lo más antidemocrático, lo más antiliberal y, sobre todo, lo más antiparlamentario?». Villanueva creía necesario el veto: «si hubiésemos establecido un sistema bicameral, entonces el Senado sería la Cámara vetante, como habíamos propuesto nosotros, pero en el sistema unicameral, el Presidente de la República ha de tener esa atribución de veto, que no es un veto absoluto sino suspensivo»; y aclaró a Madariaga, a propósito de la posible colisión del precepto con el artículo 83.1 PC y 84.1 de la Constitución («Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro»), que ese veto era «facultad exclusiva» del Presidente y no tenía que ir refrendado por el Gobierno (DSCC, núm. 68, 4 de noviembre de 1931, pp. 2.121-2.123).

<sup>89</sup> La enmienda estaba firmada el 4 de noviembre de 1931 en el Palacio del Congreso por Carner, Layret, Corominas, Palet, Lluhí, Aragay y Selvas: «Si la ley volviese a ser aprobada por una mayoría de dos tercios de partes de votantes, el Presidente deberá promulgarla o propondrá al pueblo su anulación con arreglo al procedimiento establecido por la ley». En el Congreso, Jaime Carner mostró su prevención frente a los errores de la Cámara insalvables sin un veto garantista: «Yo os digo, Sres. Diputados: nosotros estamos elaborando una Constitución con una Cámara única, como la Constitución alemana, sin Consejo de Estado, sin más garantías para el contrapeso del Poder que las garantías del Presidente (...) yo creo que, tal como está redactado este artículo, el veto del Presidente es ilusorio y el 'referéndum' no tiene ninguna realidad. ¿Sabéis por qué? Sencillamente, porque dice el segundo párrafo de este artículo que estamos examinando, y cuya supresión pido, lo siguiente (...) ¿Y creéis, Sres. Diputados, que es posible que en una Constitu-

El veto suspensivo del Presidente de la República suponía un verdadero corolario para un diseño del Congreso marcado por la circulación de la sangre legislativa desde el Poder ejecutivo hacia el Legislativo. En el Legislativo se producía el parto, y un embarazo mas de gestación sobrepujante gubernamental. Esto no empece la verdadera naturaleza parlamentaria de las Cortes, pero sin duda matiza un parlamentarismo que encuentra ordinariamente el a priori de la acción gubernamental, y que reduce su propia iniciativa –como la popular– a figura complementaria y sustantivamente residual y procedimentalmente adjetiva.

Esta fortaleza del Ejecutivo en lides legislativas se remata con la posibilidad que la Constitución ofrece de que el Congreso autorice al Gobierno para que legisle por decreto, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, sobre las materias reservadas a la competencia del Poder legislativo. Es verdad que inmediatamente restan señalados los límites de la legislación por decreto: nunca tendrá carácter general y deberá ajustarse a las bases que el Congreso haya establecido para la materia regulada, al margen de la típica condición presupuestaria de no producir aumento de gasto. Como garantía de que estos límites son respetados, el Congreso podría reclamar el conocimiento de los decretos del Gobierno para enjuiciar si cumplen la adaptación debida a las bases parlamentarias<sup>90</sup>. Fue una normativa aprobada con general asentimiento

---

ción en que la única garantía contra un error o contra un apasionamiento de la Cámara es el veto presidencial, éste pueda eliminarse y burlarse mediante una declaración de urgencia votada por un número insignificante de Diputados que represente las dos terceras partes? Yo os digo, Sres. Diputados, que si no suprimís este artículo de la ley constitucional, el veto será una ilusión, no será jamás una realidad política y dejaréis a la Cámara única sin garantía alguna». El referéndum popular que proponía el diputado buscaba el aumento del poder presidencial –de la mano del pueblo que en definitiva «es el soberano y nosotros no somos más que sus representantes»– evitando el uso del «recurso extremo de la disolución» de la Cámara. Es interesante la respuesta de Villanueva: «El decir que las leyes urgentes tienen que estar sujetas al veto, es tanto como decir que la Cámara, en ningún momento, podrá establecer las leyes de urgencia, porque si han de estar sujetas al veto del Presidente de la República y después el Presidente puede someterlas al ‘referéndum’ del pueblo, esos trámites equivalen a que transcurran dos o tres meses sin que se puedan aplicar esas leyes, y claro que las de urgencia no pueden tener ese carácter, y ningún Parlamento puede justificar su actuación en la elaboración de tales leyes. / Pero, además, hay otra razón fundamental, y es la siguiente: si nosotros establecemos el doble veto, uno para el Presidente de la República y otro para el pueblo, en el caso de que la Cámara, otra vez, por mayoría de votos, acordase no haber lugar a lo que el Presidente de la República pretende, pudiera darse lugar a que el pueblo se pusiera del lado del Presidente y, por tanto, en contra del Parlamento, o a que el pueblo se pusiera al lado del Parlamento y en contra del Presidente de la República. En el primer caso, tendría que venir, ‘ipso facto’, la disolución del Parlamento, y en el segundo, la destitución del Presidente de la República, puesto que éste no contaba ni con el asentimiento del Parlamento, ni con el del pueblo» (DSC, núm. 68, 4 de noviembre de 1931, pp. 2.123-2.124).

<sup>90</sup> Artículo 61 de la Constitución y 60 PC: «El Congreso podrá autorizar al Gobierno para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo. / Estas autorizaciones no podrán tener carácter general, y los decretos dictados en virtud de las mismas se ajustarán estrictamente a las bases establecidas por el Congreso para cada materia concreta. / El Congreso podrá reclamar el conocimiento de los decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él. / En ningún caso podrá autorizarse, en esta forma, aumento alguno de gastos».

en las Cortes, a pesar de la presentación de una enmienda en pro de la supresión del artículo que a la postre no fue defendida<sup>91</sup>.

Es muy posible que las reticencias hacia la naturaleza de los decretos legislativos optaran por plantearse a propósito de unos artículos más polémicos del proyecto de Constitución, que permitían al Presidente del Gobierno, a propuesta y con el acuerdo unánime de éste<sup>92</sup>, legislar por decreto sobre materias de la competencia del Congreso siempre «en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando así lo demande la defensa de la República». Ahora no se trataba de «autorizaciones legislativas» sino de «decretos-leyes expedidos por el Presidente de la República»<sup>93</sup>. La habilitación constitucional del decreto ley se vinculaba a la situación de que el Congreso no estuviera reunido, pero también a la de que, aun estándolo, las «circunstancias apremiantes» impidieran el cumplimiento de la tramitación legislativa ordinaria; se entendían los decretos así aprobados por el Gobierno provisionales, con una vigencia limitada al tiempo que tardarse el Congreso en legislar sobre el particular<sup>94</sup>, lo cual resultaba en definitiva una falsa provisionalidad, por la abierta indeterminación del momento de su muerte. Prueba del riesgo de desparlamentarización que entrañaba el precepto es que se acompañaba de la facultad del Congreso o de su comisión permanente de decretar la anulación de tales decretos cuando «vulnerasen los fundamentos del orden constitucional republicano o el legítimo funcionamiento de los órganos de la Constitución»<sup>95</sup>. Una garantía

<sup>91</sup> Se trata de la enmienda del diputado Amadeo Aragay, firmada también por Dolcet, Franco, Ventosa, Layret, Puig y Ferrater y Nogués, presentada en efecto para la supresión del artículo (DSCC, apéndice 13 al núm. 47), aunque nadie la defendió en el Congreso, por lo que se consideró retirada, aprobándose el artículo por asentimiento (DSCC, núm. 64, 28 de octubre de 1931, p. 1.980).

<sup>92</sup> La enmienda de Publio Suárez Uriarte (DSCC, apéndice 2.º al núm. 65) intentó eliminar la exigencia de unanimidad del acuerdo del Gobierno, al considerarla inherente a éste. Botella se negó, porque supondría debilitar las garantías frente a los decretos-leyes, y precisamente porque la voluntad del Gobierno debía expresarse de manera homogénea (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, pp. 2.101-2.102).

<sup>93</sup> Como muy bien expuso Alcalá-Zamora, «la diferencia substancial entre decretos-leyes expedidos por el Presidente de la República y autorizaciones legislativas para que pueda dictarlos está en esto: en el primer caso, la facultad es propia del Presidente, no necesita que se la transmita el Parlamento; en el segundo, si el Parlamento no quiere delegar, la potestad no surge jamás en el Presidente» (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, p. 2.099).

<sup>94</sup> Artículo 78 PC: «El Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno, podrá estatuir por Decreto sobre materias reservadas a la competencia del Parlamento, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando así lo demande la defensa de la República y no esté reunido el Congreso o si, a pesar de estarlo, las circunstancias apremiantes no permiten esperar al cumplimiento del trámite normal. / Los Decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia».

<sup>95</sup> Artículo 79 PC: «Si los Decretos dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior vulnerasen los fundamentos del orden constitucional republicano o el legítimo funcionamiento de los órganos de la Constitución, el Congreso o la Comisión Permanente, cuando aquél no esté reunido, podrán decretar su inmediata anulación». La enmienda firmada en el Palacio del Congreso el 24 de octubre de 1931 por Suárez Uriarte, Ortega y Gasset, González Uña, Azcárate, Rico Avello, Gil y Gil y Giner de los Ríos (DSCC, apéndice 2.º al núm. 65) propuso facultar a la comi-

ciertamente extraña si se considera cómo la normativa parte precisamente de una situación de excepcionalidad y de una quiebra el funcionamiento orgánico constitucional. El diputado Juan Botella Asensi juzgó, efectivamente, «un verdadero peligro para el orden de la República» estas disposiciones, aunque se dio por satisfecho con la redacción definitiva de un solo artículo<sup>96</sup> constitucional<sup>97</sup>, definitivamente aprobado, que exigirá al decreto del Presidente del Gobierno no sólo propuesta y acuerdo unánime de éste, sino también la aprobación de las dos terceras partes de la Diputación permanente de las Cortes<sup>98</sup>, estatuyendo así un filtro de índole parlamentaria; por lo demás, eliminaba las ambiguas y tautológicas «circunstancias apremiantes» dislocadoras de la tramitación ordinaria como causa de decretos gubernamentales, si bien mantenía aquella provisionalidad abierta que recogía el proyecto<sup>99</sup>. El precepto salió adelante en votación nominal<sup>100</sup>, tras una serie de intervenciones, la de Alfonso García Valdecasas en defensa del dictamen primitivo<sup>101</sup>, otra satisfecha con la

---

sión permanente, en los casos expuestos por el artículo 79, para convocar al Parlamento suspenso o para denunciar los decretos al Tribunal de Garantías Constitucionales si el Congreso se encontrara disuelto.

<sup>96</sup> El artículo 79 PC fue suprimido (DSCC, núm. 68, 3 de noviembre de 1931, p. 2.104).

<sup>97</sup> En su intervención se comprueba cómo el artículo 79 había sido elaborado como contrapeso del artículo 78: «el peligro era tan evidente, que la misma ponencia que había redactado el art. 78 redactó a continuación el 79 (...) Era el peligro de tal modo evidente, que estaba en la conciencia de los mismos redactores de este artículo, y ha llegado a la conciencia de la misma Comisión (...)» (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, p. 2.098).

<sup>98</sup> A ello se referirá el artículo 32.2 PRC y RCD 1934: «Será necesaria, en todo caso, la aprobación de dos terceras partes de la Diputación permanente, para estatuir por Decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes en los casos excepcionales y de urgente decisión a que se refiere en su art. 80 la Constitución de la República». Leído y aprobado sin discusión: DSC, núm. 120, 13 de noviembre de 1934, p. 4.686.

<sup>99</sup> Artículo 80 de la Constitución: «Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República. / Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia». Como apunta ROYO VILLANOVA, *La Constitución*, op. cit., p. 244, el artículo 151 del Código penal de 1932 establecía: «Incurrirán en la pena de extrañamiento en sus grados medio y máximo el Presidente de la República y los ministros: (...) 5.º Cuando legislasen por Decreto fuera de los casos de urgencia previstos en el art. 80 de la Constitución o sin las condiciones en él establecidas».

<sup>100</sup> 109 votos contra 28 (DSCC, núm. 68, 3 de noviembre de 1931, p. 2.104).

<sup>101</sup> Lo justificaba en que la comisión permanente cuya voluntad se añade al acuerdo del Gobierno «actúa cuando las Cortes están disueltas y representa a un Parlamento ya disuelto; disuelto precisamente por existir contra él la presunción de que no representa ya la voluntad nacional. (...) Yo sé que esta Cámara tiene extraordinariamente exaltado el prurito democrático y que experimenta una gran desconfianza contra todo lo que sea fortalecimiento de Poderes que pudieran, en un determinado momento, estar en pugna con lo que parece representación más genuina de esta voluntad nacional; pero esto no es una cosa rigurosamente segura; no es rigurosamente seguro el que un Parlamento sea en cada momento y siempre el mejor intérprete de la voluntad de una nación y, por el contrario, sí es una cosa rigurosamente cierta que existe una tendencia en el Parlamento a que se diluya el sentido de la responsabilidad. (...) Una dictadura parlamentaria puede ser tan peligrosa y nociva, y quizá menos orientada que una dictadura de tipo personal» (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, pp. 2.098-2.099).

nueva redacción<sup>102</sup>, pero también otras síntomas de persistentes desconfianzas, como la de Niceto Alcalá-Zamora<sup>103</sup>, o la ominosa de José Antonio Balbontín que descubría en el artículo la sombra acechante de una «dictadura republicana»<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Una enmienda propuso eliminar la posibilidad de que materias reservadas a la competencia parlamentaria fueran objeto de decreto, con la supresión entonces –como si fuere por compensación– del artículo del proyecto que protegía de los decretos al orden constitucional republicano, pero se retiró por entenderse asumida en la reforma. Es la firmada por Cornide, Caamaño, Blanco Rajoy Espada, Rodríguez Castelao, Villar Ponte, Otero Pedrayo, Pita Romero y Portela, en el Palacio del Congreso el 23 de septiembre de 1931 (DSCC, apéndice 8.º al núm. 43). Cornide consideró que «la nueva redacción del artículo recoge por completo la enmienda» (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, p. 2.099).

<sup>103</sup> Alcalá-Zamora defendió la autorización legislativa del Congreso para que el Presidente de la República decreta como instrumento preferible a los decretos-leyes. «Establecido sin limitaciones el albedrío del Presidente podrá mermar las libertades de los ciudadanos, absorber funciones del Poder legislativo, quebrantar y trastornar el orden jurídico establecido y crear situaciones difícilmente rectificables por la fuerza definitiva del hecho consumado, en las cuales se crean intereses fortísimos o se administren favores, represalias o persecuciones. En cambio, con la fórmula que nosotros contraponemos sería siempre el poder legislativo el que entendiera si podía o no delegar sus facultades, de delegarlas con fijación estricta de plazo, con limitación de materia y con declaración expresa de entenderse situaciones jurídicas rectificables por el mero albedrío del Parlamento las que hubieran creado los decretos del Presidente». La unanimidad del acuerdo del Consejo de Ministros le parecía garantía endeble, por la fácil sustitución del ministro disidente, y la aprobación de la Diputación permanente necesitada de concretar en cuanto a si su objeto es el texto mismo del decreto o su mera autorización. Botella replica que la cuestión es propia del debate del artículo 60 PC, pero Alcalá-Zamora entiende no pudo en aquel momento «acoplarse la contraposición de este texto a aquél» supuesto que «allí examinamos la potestad del Parlamento, como cedente, para delegar; aquí regulamos la autoridad del Presidente, como cesionario, para ejercer la potestad» (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, pp. 2.099-2.101).

<sup>104</sup> «Digo que (...) la Constitución que estáis elaborando –que estamos elaborando, si queréis– es por naturaleza, efímera, como toda transacción entre fuerzas hostiles, radicalmente hostiles, que no pueden mantenerse demasiado tiempo en armonía. Todo hace prever que de un momento a otro va a estallar en España, estallará tarde o temprano, depende del arte del Gobierno, una lucha violenta entre las fuerzas reaccionarias y las fuerzas de la Revolución. (...) acabo de oír, no hace más de diez minutos, de labios de una persona autorizadísima, que se está fraguando en la sombra una dictadura republicana, como única solución a los conflictos que la República tiene encima. Y esto es algo más que un rumor, esto es una posibilidad que tampoco puede desecharse en absoluto ningún demócrata que se preocupe por el porvenir de nuestra República, porque es evidente que en la situación en que nos encontramos en este instante crítico, habiéndose indispuesto la República, como era inevitable, con la derecha capitalista; habiéndose indispuesto también –y esto hubiera podido ser evitado– con la organización obrera de extrema izquierda, la República está en este momento vacilante y puede inclinarse hacia la derecha para buscar su fuerza en la reacción, o puede inclinarse hacia la izquierda para reconquistar el cariño del pueblo, el entusiasmo popular del 14 de Abril, que, evidentemente, se ha entibiado. Hay, pues, el peligro de una dictadura republicana (...) No será con mi voto ni podía serlo siquiera con mi silencio, porque la vergüenza más indecorosa que podría caer sobre la República sería que consintiéramos todos, que diéramos el menor pretexto, repito, para que esa dictadura republicana fuese posible. (...) Más facultades al Presidente, más facultades al Poder ejecutivo, nunca; ya se le han dado bastantes. Tampoco ese artículo 60 se habría aprobado con mi silencio. Al amparo de ese artículo –vuelvo a decirlo– se han realizado ya actos de tipo dictatorial y hemos pasado por días que nos recordaron amargamente los tiempos de Primo de Rivera. Más facultades al Poder ejecutivo, no. En España, en la España republicana, no puede legislar más que el Parlamento; bueno o malo, es él nuestra única garantía. (...) Y repito que si ese artículo se aprueba, se dará lugar a una posible

De lo que no se ocupó el reglamento de 1934 –ni por supuesto ninguno de los reglamentos provisionales de 1931– fue de dedicar algunas palabras a la publicación de la ley: en la aprobación, sanción y promulgación –tales son los conceptos reflejados en la normativa analizada– terminaba el recorrido por la tramitación legislativa. Y no puede tratarse de un silencio inadvertido, porque los acuerdos adoptados en orden a una hipotética revisión constitucional, y la promulgación definitiva de la reforma por el Presidente de la Cámara, bien se establecía fueran insertos en la *Gaceta de Madrid*<sup>105</sup>. Por lo tanto, seguía vigente el Código civil y su regla de que la obligatoriedad de las leyes comenzara, en defecto de previsión singular, a los veinte días de su promulgación, entendiendo «hecha» la promulgación<sup>106</sup> el día en el que terminase la inserción del texto legal en la *Gaceta*<sup>107</sup>. Pero siempre en el entendimiento de que la prescripción del Código civil no produce una práctica automática de publicación, sino dependiente del impulso de las autoridades administrativas<sup>108</sup>: son continuas las órdenes ministeriales y circulares que establecen la publicación de textos normativos (leyes, decretos, órdenes, circulares...) en la *Gaceta*, y ofrecen la impresión de que el Código civil hubiera pergeñado una norma dispositiva reforzada (acaso por la propia amplitud evanescente de su empleo del término

---

dictadura, y los que lo votéis seréis responsables de esa dictadura y de lo que, como consecuencia de ella, en España ocurra; porque sabedlo bien, no sé si hay o no fuerza organizada, pero os aseguro, porque me consta por una experiencia personal íntima, que hay en este momento unos cuantos hombres de buena fe –no importa el número–, hay unos cuantos hombres honrados en España que estamos dispuestos a morir en la calle antes que tolerar la indignidad de una dictadura republicana. Y he terminado» (DSCC, núm. 67, 3 de noviembre de 1931, pp. 2.102-2.103).

<sup>105</sup> Artículos 134.1 RCD: «El acuerdo votado por la Cámara será puesto en conocimiento del Presidente de la República, y se insertará en el *Diario de las Sesiones* y en la *Gaceta de Madrid*»; y 135.3: «El texto de la reforma aprobada y el texto refundido de la Constitución se promulgarán por el Presidente de la Cámara, ordenando directamente su inserción en el *Gaceta de Madrid*».

<sup>106</sup> Así se confunden «lastimosamente» promulgación y publicación, como advierte PÉREZ SERRANO, *Tratado*, op. cit., p. 802.

<sup>107</sup> Artículo 1.º del Código civil (*Código civil. Edición oficial reformada*, Madrid, imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1889): «Las leyes obligarán en la Península, Islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos á la legislación peninsular, á los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiere otra cosa. / Se entiende hecha la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la *Gaceta*».

<sup>108</sup> Los ejemplos son innumerables y basta la remisión a un recorrido incluso superficial por los contenidos de la *Gaceta* en los años republicanos. Pero a veces es una ley la que está en el origen del mandato de publicación. Así, por ejemplo, la ley de 30 de diciembre de 1931, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 8, 8 de enero de 1932, pp. 210-211, decretada y sancionada por las Cortes, disponía un artículo único por el que «Se aprueban y ratifican con fuerza de ley desde el momento de su publicación los siguientes Decretos, expedidos por el Ministerio de Justicia (...)». Y sigue, efectivamente, una batería de decretos normativos que, mediante publicación directa, hubieran entrado en vigor, pero que han sido cubiertos por una ley que los ratifica a partir de la publicación que consuma, publicada a su vez la cobertura de esta ley. Parece necesaria, pues, la práctica de un vehículo intermedio que manda la publicación. Otro ejemplo es la ley de 1 de agosto de 1935 que estatuyó la publicación, en un término de tres meses, de una edición oficial de la ley de reforma agraria, en efecto publicada al cabo por decreto del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (*Gaceta de Madrid*, núm. 323, 19 de noviembre de 1935, pp. 1.378-1.379).

ley, más allá de precisiones normativas rigurosamente técnicas) en vez de una norma imperativa que rigiera de oficio para condicionar o dar sentido, publicando, a la promulgación de la ley<sup>109</sup>. Ahora bien, una vez publicadas las normas, la *Gaceta* se convertía en un campo abonado para el procedimiento de difusión, certeza y seguridad normativa que incluía, obviamente, las rectificaciones de los textos deficientemente publicados<sup>110</sup>. Y no hay duda de que, aunque no pueda esperarse una labor absoluta de control y plenitud publicitaria con estos mimbres, y al margen de otros instrumentos<sup>111</sup>, como la edición oficial en Madrid de la *Colección Legislativa de España* —que siguió incorporando un material normativo identificado en su pluralidad tipológica por el título de la «parte primera», a saber, «Legislación y disposiciones de la Administración Central. Comprende las leyes, códigos, decretos, reglamentos, instrucciones, órdenes, circulares y resoluciones de interés general»— o los *boletines oficiales* de los ministerios —no ajenos a tropiezos en la eficacia de la perseguida publicidad de las disposiciones<sup>112</sup>— la *Gaceta de Madrid* se constituyó en referencia de conocimiento normativo<sup>113</sup> y definitivamente, como reزارá su título, en el *Diario Oficial de la República*.

<sup>109</sup> En este sentido, y por lo que afecta al propio contenido de este trabajo, no deja de ser llamativo que el primer reglamento provisional de 1931, aprobado por decreto, esté publicado en la *Gaceta*, mientras el segundo reglamento provisional queda publicado en las actas del *Diario de Sesiones de las Cortes*, y el reglamento de 1934 no figura ni en uno ni en otro lugar (salvo error por mi parte) siendo objeto de publicación autónoma (sólo el proyecto aparece en el *Diario*). Indudablemente, estos dos últimos reglamentos son aprobados conforme a la tramitación propia de una ley. ¿Por qué hurtan el cuerpo a la *Gaceta*?

<sup>110</sup> A modo de ejemplo, por su importancia, puede verse la rectificación o subsanación de erratas, fechada a 3 de julio de 1933, del texto de la ley del Tribunal de Garantías Constitucionales publicada en la *Gaceta de Madrid* de 30 de junio (*Gaceta de Madrid*, núm. 191, 10 de julio de 1933, pp. 228-229).

<sup>111</sup> Acudiendo de nuevo a las palabras de PÉREZ SERRANO, *Tratado*, op. cit., p. 802, «en el momento actual cabe acudir a procedimientos más eficaces para la publicación: así, v. gr., nadie discutirá honradamente que la Prensa periódica y aun la radiotelefonía se han utilizado de hecho (y con fruto) para ‘publicar’ válidamente disposiciones (pese a escrúpulos de nuestra jurisprudencia administrativa, que a veces discutió la obligatoriedad de Reales Ordenes telegráficas)».

<sup>112</sup> El proyecto de decreto de 10 de diciembre de 1931 firmado por el Presidente del Gobierno (*Gaceta de Madrid*, núm. 345, 11 de diciembre de 1931, p. 1617) establecía la suspensión de la publicación del *Boletín Oficial del Ministerio de Justicia*, ordenando la remisión de todos los decretos y órdenes del Ministerio de Justicia a la *Gaceta de Madrid*, con la siguiente argumentación: «El Boletín Oficial del Ministerio de Justicia fue creado con el fin principal de que las disposiciones ministeriales de toda clase, y especialmente las que afectaran al personal de la Administración de Justicia, llegasen lo más pronto posible a conocimiento de los interesados: pero al publicarse dicho *Boletín* tres veces al mes solamente, se vió el perjuicio que acarrearía el que no apareciesen dichas disposiciones en la *Gaceta*, por lo que hubo que remitir a la misma, para su inserción, toda disposición emanada de este Ministerio cuya publicación inmediata fuese necesaria. Como por otra parte el presupuesto carece de consignación para los gastos de publicación, se han de sufragar éstos con el producto de las suscripciones voluntarias, y habiéndose comprobado que éstas no cubren los más indispensables, no parece oportuno recargar el presupuesto de este Departamento con la cantidad que sería precisa para la publicación del *Boletín Oficial del Ministerio*».

<sup>113</sup> Evidentemente. No obstante, un detalle de su utilidad: la orden del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio de 21 de enero de 1932 se preocupaba por que la *Gaceta de Madrid*, y las estadísticas y publicaciones de carácter económico editadas por los distintos Departamentos



## II. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LAS CORTES DEL NUEVO ESTADO

El advenimiento del Nuevo Estado bajo la férula del Caudillo y Generalísimo de los Ejércitos plasma, todavía en la «organización embrionaria» del tiempo de guerra, un principio a quemarropa y sin embargo basilar, operativo por defecto y persistente en lo sucesivo<sup>114</sup> como barro moldeador o subterráneo de toda institución legiferante sobrevenida. Se trata de la atribución al Jefe del Estado de la potestad suprema de dictar normas jurídicas de carácter general, con una deliberación a priori del Consejo de Ministros según la ley de 30 de enero de 1938<sup>115</sup> que por ley de 8 de agosto de 1939 tan sólo será, si la urgencia lo requiere, conocimiento a posteriori<sup>116</sup>.

En este cimiento del régimen jurídico-político, con su concentración compacta y unipersonal de normatividad, nada apunta a un parlamentarismo que se esfumó, pero cuya máquina habrá de reaparecer años después, siempre embriada por los atalajes técnicos del poder del Mando, con la ley de creación de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942<sup>117</sup>. No se tratará entonces tan sólo de que la arquitectura del Legislativo se ponga en marcha mediante una información dispuesta a ser procesada en orden fundamentalmente a escayolar legislativamente una acción de gobierno... Pese a la inyección de proyectos del Ejecutivo a partir de la cual actúan prevalentemente las Cortes en el constitu-

---

ministeriales y dependencias de la Administración pública, fueran enviados gratuitamente a los consejeros y agregados comerciales de España y Cámaras Oficiales Españolas de comercio en el extranjero (*Gaceta de Madrid*, núm. 38, 7 de febrero de 1932, pp. 981-982).

<sup>114</sup> Así lo demuestra la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, 11 de enero de 1967, pp. 466-477) (= LOE), cuya disposición transitoria primera, II, reza: «Las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las Leyes de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho y de ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve (...) subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzca el supuesto al que se refiere el párrafo anterior», a saber, la sucesión en la Jefatura del Estado.

<sup>115</sup> Artículo 17, párrafos 1.º y 2.º, de la ley de 30 de enero de 1938 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 467, 31 de enero de 1938, pp. 54-55): «Al Jefe del Estado, que asumió todos los Poderes en virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general. / Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno, y a propuesta del Ministro del ramo, adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás casos».

<sup>116</sup> Artículo 7.º de la ley de 8 de agosto de 1939 «modificando la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 221, 9 de agosto de 1939, pp. 4.326-4.327): «Correspondiendo al Jefe del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, conforme al artículo décimoséptimo de la Ley de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho, y redicando en él de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de Leyes o de Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones».

<sup>117</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 200, 19 de julio de 1942, pp. 5.301-5.303 (= LCE).

cionalismo español, la institucionalización de éstas como una máquina de discusión –en el sentido de delimitación paulatina y crítica de contenidos legislativos y de enfrentamiento doxológico en el seno de un sistema de grupos y fracciones políticas– preserva una cierta y propia lógica de poder en la Cámara. Lo que en el Nuevo Estado cambia sustantivamente se localiza en la concepción de las Cortes ya no como Poder legislativo sino en calidad de «órgano de participación» del pueblo, al fin no Legislativo predicativamente sino órgano con la misión de la preparación y elaboración de las leyes siempre «sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado»<sup>118</sup>. Lo que en el Nuevo Estado cambia sustantivamente es la cobertura del diálogo entre Ejecutivo y tal Minuslegislativo: la propia naturaleza corporativa de las Cortes<sup>119</sup> desembarazada de un sistema de representación del pluralismo político<sup>120</sup> –como demues-

<sup>118</sup> Artículo 1.º LCE: «Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado».

<sup>119</sup> En este sentido, las siguientes palabras del Presidente de las Cortes, en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* (= BOCE), núm. 579, 21 de diciembre de 1957, pp. 12.023-12.024: «Pues bien, señores, en estas circunstancias, las más difíciles para un Estado que acababa de nacer, en medio de una guerra mundial, que amenazaba nuestras propias fronteras, Franco, el odioso dictador, víctima de una nueva leyenda negra, convoca al pueblo español a participar en las tareas más soberanas del Estado: crea las Cortes y se estatuye un Reglamento, el más amplio, el más generoso, el más democrático que podía ser dentro de las posibilidades de un Régimen nuevo y de una legítima y naciente democracia. / Esta fue nuestra partida de bautismo. Pero no bastaba crear las Cortes, había que hacerlas vivir. El Parlamento viejo no nos servía: fruto del partidismo, responsable principal de la terrible tragedia que acabábamos de padecer, llevaba en su frente, como Caín, el signo de la reprobación nacional. Nuestras Cortes tradicionales, aun respetado esencialmente su sentido corporativo, tampoco se avenían fácilmente a la complejidad de un mundo totalmente diverso, acuciado constantemente por la magnitud de esos grandes problemas sociales que constituyen la preocupación y la médula de las sociedades modernas. Había que inventarlo todo o casi todo. No bastaba haber creado las Cortes, era preciso hacerlas practicables con un Reglamento adecuado a las circunstancias. (...) Mas el Reglamento, todo Reglamento, ha de atender no sólo a las exigencias del tiempo; es menester, además, que se acomode a la naturaleza de las instituciones. Somos unas Cortes corporativas, y el Reglamento ha de atender, necesariamente, a la colaboración de todos los estamentos –valga la palabra–, de todos los sectores que componen la vida nacional (...) Y ésta es, señores, la gran ventaja, la gran ventaja de estas Cortes corporativas sobre el viejo partidismo político».

<sup>120</sup> El Presidente de las Cortes, en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* (= BOCE), núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.027) señalaba la relación entre la unidad ideológica y la paz del trabajo en Cortes (rezaba el artículo 2.II LOE: «El sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones»): «Quiere decir esto, señores Procuradores, que si amamos de veras a la democracia, hemos de proceder con la precisa cautela en los preceptos de nuestro Reglamento. ¡Votos particulares, enmiendas, discusión, libertad del voto, interpelaciones orales, turnos en contra, bienvenidos sean cuando no tengan otro faro que el del bien común! ¡Reformas del Reglamento! Las que queráis, mientras quepan dentro de las Leyes fundamentales y sirvan para la mayor perfectibilidad de la ley. ¡Ah!, pero Parlamentos alborotados y alborotadores, herramienta de hacer daño como los llamaba Costa, mayorías bastardas, partidos políticos sin otro ideal que la posesión del Poder, mentiras del sufragio, humillaciones de la Autoridad en trato indecoroso con los fautores de la rebeldía de la hora, promotores de la revolución del día siguiente, el parlamentarismo con todos sus males y la tragedia en perspectiva, ¡no, y mil veces no!, porque sería mucho peor que el haberlo padecido, la torpeza de resucitarlo, con daño de la Patria y para calvario de las generaciones futuras». Con

tra el contraste aun superficial entre el *Diario de Sesiones de las Cortes* y el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*— y la disolución de la discusión política en el simple esfuerzo de la precisión técnica normativa al servicio de un Movimiento. Esto no quiere decir que más allá de la naturaleza —y de la composición— de las Cortes no se aprecien diferencias entre el parlamentarismo democrático y el parlamentarismo totalitario; este último no se resiste a hacer sentir, en el funcionamiento de la Cámara, una más profunda fiscalización del Ejecutivo, unos más constantes condicionamientos gubernativos. Así que el Caudillaje impone su vigilancia a los resortes parlamentarios, para hacer sentir el poder del Mando, y el funcionamiento de la Cámara se ordena al servicio del poder aupresente de la Jefatura. Ahora bien, conforme avance, el Nuevo Estado optará por conceder visos de institucionalización propia a las Cortes, evidentemente no como poder separado, pero sí como un engranaje no tan ávido de fiscalización, de interferencias: una suerte de normalización que dota de realidad institucional a la máquina hasta ahora *en pruebas*. El asentamiento del poder político del Caudillaje es el que permitirá esa deriva<sup>121</sup>, plasmada en sucesivas reformas. Así el Reglamento provisional de las Cortes Españolas

---

estas palabras tienen que ver preceptos como el artículo 62.2 RCE, que prohíbe «toda clase de interrupciones», o el artículo 67.3 que permite llamar al orden al procurador que profiere «palabras en cualquier sentido ofensivas para el respeto debido a la Cámara o al Régimen» (el artículo 70.3 del «Proyecto de Reglamento de las Cortes Españolas», en BOCE, núm. 570, 11 de noviembre de 1957, pp. 11.619-11.632 [= PRCE] también si «peligrosas, malsanantes»).

<sup>121</sup> El procurador Adolfo Díaz Ambrona justificaba la reforma de 1957 con unas palabras que identificaban siempre al Gobierno como recolector de sugerencias y verdadero eje del cambio, indicando finalidades pragmáticas y no sustantivas (BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, pp. 12.017-12.018): «La labor legislativa que en estos quince años han realizado las Cortes, y a cuya labor ha hecho alusión, en diversas ocasiones, su Presidente, pone de relieve que ese Reglamento provisional de 1943 fué un verdadero acierto, toda vez que ha sido el cauce procesal por el que se han desarrollado y han sido convertidos en Ley gran número de proyectos que han pasado por las Cortes. / Pero es lo cierto que los cinco períodos legislativos que próximamente van a cerrarse, han proporcionado una experiencia que aconseja la conveniencia de modificarlo. En la sesión que celebraban las Cortes en el mes de julio pasado, el señor Ministro Subsecretario de la Presidencia, cuando defendía el dictamen referente a la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, anunciaba al Pleno de las Cortes, que el Gobierno, recogiendo sugerencias recibidas de algunos Procuradores, tenía en estudio y daba su conformidad a una reforma de aquel Reglamento provisional, que persiguiera estas dos finalidades: primera, hacer más ágil la acción de las Cortes; y segunda, facilitar, y por ello hacer más fecundas, las relaciones entre las Cortes y el Gobierno». El reglamento de Cortes, decía Manuel FRAGA IRIBARNE, «Los privilegios de los procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas», en *Revista de Estudios Políticos*, 99 (1958), pp. 61-68, en el desarrollo de la explicación de su naturaleza jurídica, pp. 61-68, no es una «ley constitucional» sino un «acuerdo entre las propias Cortes y el Gobierno». Más lejos había vaticinado Sabino ÁLVAREZ GENDÍN, *Las Cortes españolas*, Oviedo, 1947, pp. 61-62: «¿Pueden las Cortes sin el Poder del Caudillo dictar leyes? Ya hemos dicho que en el preámbulo de la ley que crea las Cortes españolas se dice que continuará en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, pero lo interpretamos en cuanto que es un órgano copartícipe del poder legislador, o como se dice en el mismo preámbulo de colaboración en aquella función. / El Caudillo, y Jefe del Estado que recibió los supremos poderes de la Junta de Defensa al surgir el Movimiento (...) va cediendo sus prerrogativas, va autolimitándose (...). Pero, como podrá comprobarse al contemplar el perfil técnico de la sanción, disposición y dación de la ley, siempre en las manos del Caudillo, son las citadas meras apuestas doctrinales.

aprobado por ley de 5 de enero de 1943<sup>122</sup> experimentará las modificaciones introducidas por la de 17 de julio de 1946<sup>123</sup>, hasta la aprobación del definitivo Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957<sup>124</sup>, que será afectado por la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero y objeto de la Reforma de 22 de julio de 1967<sup>125</sup>.

Las Cortes, de acuerdo con la regulación de su ley de 1942, funcionarían en pleno y por comisiones, y el Gobierno se hacía de algún modo presente en la activación de su funcionamiento bajo ambas fórmulas. Por una parte, las comisiones resultaban fijadas –así como el orden del día– por el Presidente de las Cortes, pero de acuerdo con el Gobierno<sup>126</sup>. Así lo recogió también el reglamento provisional, que incluía por supuesto las comisiones especiales además de las ordinarias; la audiencia de una de éstas, especialmente importante por su composición –miembros del Gobierno, de la Junta Política, del Consejo Nacional, procuradores, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado...<sup>127</sup>– y con el título de Comisión Permanente, fue sumada al acuerdo del

<sup>122</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, 9 de enero de 1943, pp. 255-261 (= RPCE).

<sup>123</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 199, 18 de julio de 1946, pp. 5.655-5.656 (= LMRC). Así quedan expuestos sus motivos: «Trátase más bien de algunas adiciones aclaratorias que, impuestas por la práctica, conviene traducirlas a fórmula escrita sin necesidad de esperar a la promulgación del Reglamento definitivo, que, según la disposición adicional primera de la Ley, ha de acometerse de acuerdo entre las Cortes y el Gobierno. Y corresponden, por otra parte, al propósito de éste de facilitar todos los medios necesarios para que a su conocimiento lleguen los dictados de la verdadera opinión nacional, cuyo órgano más autorizado son las mismas Cortes, representación auténtica de todos los sectores de la Nación». En el curso de la reforma, «El Sr. Obispo de Madrid-Alcalá y el General Vigón así como el Sr. González Bueno se manifestaron conformes con el criterio sustentado por la Presidencia, que aceptado por la Comisión sólo fue objeto de algunas observaciones por parte de los Sres. Castiella, partidario de una mayor publicidad de las Comisiones y D. Dionisio Martín que propugnó la conveniencia de su periodicidad. El Sr. Presidente contestó a los mismos exponiendo las dificultades prácticas y ofreciendo tener en consideración las dichas observaciones en cuanto lo permitan las exigencias reglamentarias» (*Archivo del Congreso de los Diputados*, Serie General, legajo 2394, número 1 [= ACD, SG, 2394-1]). La Comisión Especial designada para estudiar las modificaciones del Reglamento, según el acta de 5 de julio de 1946, estaba formada, bajo la presidencia de Esteban Bilbao, por Leopoldo Eijo y Garay, Eduardo Callejo, Pedro González Bueno, Federico Mayo, Fernando Camacho, Dionisio Martín, Fernando María Castiella, Manuel Martínez de Tena y los componentes de la Mesa (*ibidem*).

<sup>124</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 324, 28 de diciembre de 1957, pp. 1.436-1.442 (= RCE). Su texto coincide con el «Dictamen del Reglamento de las Cortes Españolas», en BOCE, núm. 576, 11 de diciembre de 1957, pp. 11.881-11.894. La Comisión Especial para el Estudio del Reglamento de Cortes estuvo formada, bajo la presidencia de Esteban Bilbao Eguía, por José Félix de Lequerica, Mariano Ossorio Arévalo, Tomás Romojaro Sánchez, Antonio Pagoaga y Pagoaga, Rodrigo Vivar Téllez, José Fernández Villaverde, Blas Tello y Fernández-Caballero, José Ibáñez Martín, Fidel Dávila Arrondo, Adolfo Díaz Ambrona, José García Hernández, Leopoldo Eijo y Garay, Luis Alarcón de la Lastra, Pedro González Bueno, Emilio Lamo de Espinosa y José Luis Corral Saiz (ACD, SG, 2394-1).

<sup>125</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 175, 24 de julio de 1967, pp. 10.456-10.459 (= RRCE).

<sup>126</sup> Artículo 8.º LCE: «Las Cortes funcionarán en pleno y por Comisiones. Las Comisiones las fija y nombra el Presidente de las Cortes, de acuerdo con el Gobierno. Igualmente fija, de acuerdo con él, el orden del día, tanto del Pleno como de las Comisiones».

<sup>127</sup> La composición de la Comisión Permanente experimentó modificaciones. Artículo 18 RPCE: «La Comisión permanente estará formada por dos miembros del Gobierno, dos de la Junta Política, dos del Consejo Nacional, dos Procuradores de Sindicatos, uno de Ayuntamientos y uno

Gobierno en el reglamento de 1957: y la audiencia se convirtió en propuesta, en la reforma de 1967<sup>128</sup>. El Presidente de las Cortes, además, remite los proyectos de ley, que el Gobierno envía, a la comisión correspondiente<sup>129</sup>: existe en la ley de Cortes un conjunto de comisiones ordinarias a las que el Presidente de las Cortes puede añadir, de acuerdo una vez más con el Gobierno, comisiones especiales<sup>130</sup>, de la misma forma que tiene la facultad de atribuir el des-

---

de nombramiento directo; el Presidente del Tribunal Supremo, el del Consejo de Estado y un Secretario de las Cortes». Artículo 24 PRCE: «La Comisión Permanente estará formada por dos miembros del Gobierno, el Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo de Justicia, dos Procuradores pertenecientes a la representación Sindical, dos de la Municipal y Provincial, dos del Consejo Nacional, uno de los comprendidos en los apartados f) y g) del artículo 2.º de la Ley de Cortes, uno de los comprendidos en el apartado h) de dicho artículo, uno de los de nombramiento directo y un Secretario de Cortes». Artículo 21 RCE: «La Comisión Permanente estará formada por dos miembros del Gobierno, el Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo de Justicia, el del Consejo Supremo de Justicia Militar, con dos miembros de la Junta Política, dos del Consejo Nacional, un Procurador de los comprendidos en los apartados f) y g) del artículo segundo de la Ley de Cortes, uno de los comprendidos en el apartado h) de dicho artículo, dos pertenecientes a la representación sindical, dos de las Corporaciones locales, uno de los de nombramiento directo y un Secretario de las Cortes» (el aumento de miembros se debe a enmiendas de Jorge Jordana Fuentes y José Manuel Mateu de Ros, según explica Díaz Ambrona: BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.019. La enmienda de Jordana Fuentes es aceptada en parte, según indicación manuscrita sobre un anterior signo de rechazo, porque se reduce en uno la propuesta de tres procuradores de la representación sindical; el tercio sindical proponía, junto a la inclusión de la representación de la Junta Política, la enmienda de Mateu de Ros; ambas están firmadas a 25 de noviembre de 1957 [ACD, SG, 2394-1]). RRCE (artículo 21): «Uno. La Comisión Permanente estará formada por el Presidente de las Cortes, que la presidirá; por dos miembros del Gobierno; por los Presidentes del Consejo Supremo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional; dos miembros de la Comisión Permanente del Consejo Nacional, elegidos por ésta; dos Consejeros nacionales elegidos por el Pleno del Consejo Nacional entre sus miembros; dos Procuradores elegidos por cada uno de los grupos de Procuradores comprendidos en los apartados d), e) y f) del artículo segundo de la Ley de Cortes; uno elegido por los Procuradores incluidos en los apartados g) y h) de dicho artículo; uno por cada uno de los grupos de Procuradores que figuran en los apartados i) y j) del mismo artículo, y por un Secretario de las Cortes, designado por el Presidente, que actuará como Secretario de la Comisión».

<sup>128</sup> Artículo 11 RPCE: «Corresponde al Presidente de las Cortes: (...) c) Fijar y nombrar, de acuerdo con el Gobierno, las Comisiones a que se refiere el artículo dieciséis de este Reglamento, y las especiales previstas en el párrafo segundo del artículo quince de la Ley de creación de las Cortes». Artículo 14 RCE: «2.º Fijar y nombrar, oída la Comisión Permanente y de acuerdo con el Gobierno, las Comisiones a que se refiere el artículo 19 de este Reglamento y las especiales previstas en el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley de Creación de las Cortes». RRCE incluía en efecto la variante «a propuesta de la Comisión Permanente».

<sup>129</sup> Artículos 11 RPCE, 16.7 PRC y 14.7.º RCE: «Corresponde al Presidente de las Cortes: (...) g) Remitir a las Comisiones los proyectos de Ley enviados por el Gobierno».

<sup>130</sup> Artículo 16 RPCE: «Se constituirán las siguientes Comisiones: / Uno.- Comisión Permanente. / Dos.- La especial a que se refiere el artículo doce de la Ley. / Tres.- Leyes fundamentales. / Cuatro.- Tratados. / Cinco.- Gobernación. / Seis.- Justicia. / Siete.- Defensa Nacional. / Ocho.- Hacienda. / Nueve.- Presupuestos. / Diez.- Educación Nacional. / Once.- Industria y Comercio. / Doce.- Obras Públicas. / Trece.- Agricultura. / Catorce.- Trabajo. / Además de las anteriormente enumeradas y las de Gobierno interior y Corrección de estilo, el Presidente, de acuerdo con el Gobierno, podrá crear las Comisiones especiales que estime necesarias». Sin haber realizado el cambio de Tratados por Asuntos Exteriores, e incluyendo en la relación las de Gobierno Interior y Corrección de Estilo, el artículo 22 PRC, bien es cierto que con otro orden, se iden-

pacho de asuntos que no son de competencia expresamente prevista, a cualquiera de las comisiones ordinarias <sup>131</sup>.

Por otra parte, la reunión del Pleno obedecía a la materia legal examinada –una serie de problemas de mayor trascendencia política, jurídica o social–, si bien la relación de materias legalmente prevista para atraer su competencia se cerraba con la posibilidad de que el Gobierno –directamente o mediante la propuesta de una comisión– sometiera al Pleno cualquier otro examen de ley <sup>132</sup>. Ahora bien, la dualidad de Pleno y comisiones operaba como un refuerzo consistente en el primero y nunca como una eventual anulación de las segundas, porque los proyectos de ley que había que someter al Pleno debían ser propuestos por y obtener con carácter previo un informe de la comisión relativa a la materia <sup>133</sup>. El funcionamiento limitado a comisiones se extendía a todas las disposiciones que requiriesen fuerza de ley (mas no se encontrasen incluidas, obviamente, en el catálogo de materias que exigían Pleno). Cuándo se requiere fuerza de ley es un interrogante resuelto por dos posibles vías. Una, ambigua, la determinación de tal exigencia por ley futura. Otra, el requerimiento por

---

tífica con el definitivo artículo 19 RCE: «1. Se constituirán las siguientes Comisiones: / 1.ª Permanente. / 2.ª De competencia legislativa, creada por el artículo de la Ley de Cortes. / 3.ª De Leyes fundamentales y Presidencia del Gobierno. / 4.ª Asuntos Exteriores. / 5.ª Justicia. / 6.ª Defensa Nacional. / 7.ª Hacienda. / 8.ª Presupuestos. / 9.ª Gobernación. / 10. Obras Públicas. / 11. Educación Nacional. / 12. Industria. / 13. Agricultura. / 14. Trabajo. / 15. Comercio. / 16. Información y Turismo. / 17. Vivienda. / 2. Además de las anteriormente enumeradas y de las de Gobierno Interior de las Cortes y de Corrección de Estilo, el Presidente, oída la Comisión Permanente, podrá crear las Comisiones especiales que estime necesarias». La RRCE, amén de alguna corrección de estilo (así, se elimina la numeración), precisa el artículo 12 en la mención de LCE, incluye las comisiones de Gobierno Interior de las Cortes y de Corrección en el listado y convierte la audiencia de la Comisión Permanente en propuesta para la creación de las comisiones especiales por el Presidente de las Cortes.

<sup>131</sup> Artículos 12 RPCE, 17 PRC y 15 RCE: «El Presidente de las Cortes podrá confiar a la Comisión que estime conveniente el despacho de aquellos asuntos que no sean de la competencia expresa de ninguna de ellas».

<sup>132</sup> Artículo 9.º LCE: «Las Cortes se reúnen en Pleno para el examen de las Leyes que requieran esta competencia y, además, siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno». Artículo 10: «Las Cortes conocerán, en Pleno, de los actos o Leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes: / a) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado. / b) Las grandes operaciones de carácter económico y financiero. / c) El establecimiento o reforma del régimen tributario. / d) La ordenación bancaria y monetaria. / e) La intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afecten, en grado trascendental, a la Economía de la Nación. / f) Leyes básicas de regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad española y de los deberes y derechos de los españoles. / g) La ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado. / h) Las bases del régimen local. / i) Las bases del Derecho Civil, Mercantil, Social, Penal y Procesal. / j) Las bases de la Organización judicial y de la Administración pública. / k) Las bases para la ordenación agraria, mercantil e industrial. / l) Los Planes nacionales de enseñanza. / m) Las demás Leyes que el Gobierno por sí o a propuesta de la Comisión correspondiente, decida someter al Pleno de las Cortes. / Igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan carácter de Ley». Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL, «La potestad normativa de las Leyes Fundamentales de España», en *Revista de Estudios Políticos*, 169-170 (1970), pp. 68-70, entendía este precepto como la formulación de una «reserva de ley».

<sup>133</sup> Artículo 11 LCE: «Los proyectos de Ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes».

parte del Gobierno, *motu proprio* o a petición del Presidente de las Cortes, de un dictamen a una comisión compuesta por éste último, el del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo, un ministro, un miembro de la Junta Política y un procurador-letrado en Cortes<sup>134</sup>. En definitiva, la ley, tanto en el funcionamiento en pleno –previo informe y propuesta de la comisión– cuanto en el funcionamiento por comisiones, depende de una valoración material que se sujeta a determinaciones ordenadas o controladas –una ley *fundamental*, una ley futura (que será dispuesta y aprobada por el Jefe del Estado<sup>135</sup>), una comisión de muy alto grado político– desde la más alta instancia.

Las procuradores que componen las comisiones reglamentariamente previstas, cuyo quórum se concretaba en la mitad más uno<sup>136</sup>, habían de ser nombrados por el Presidente de las Cortes de acuerdo con el Gobierno, y según la reforma del reglamento de 1957 a propuesta de la Comisión Permanente, cuyos miembros podían asistir con voz y voto a cualquier comisión desde el reglamento provisional. El reglamento de 1957, además de limitar la validez de tal voto en ciertos supuestos, estableció entre veinticinco y cincuenta el número de procuradores integrantes de cada comisión y los principios de representación del corporativismo de la Cámara y de inalterabilidad en el curso de la legislatura<sup>137</sup>. Los ministros y sus delegados podían asimismo asistir, con voz pero sin

---

<sup>134</sup> Artículo 12 LCE: «Son de la competencia de las Comisiones de las Cortes todas las demás disposiciones que no estén comprendidas en el artículo décimo y que deban revestir forma de Ley, bien porque así se establezca en alguna posterior a la presente, o bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un miembro de la Junta Política, un Procurador en Cortes con título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá dictamen a requerimiento del Gobierno, por propia iniciativa de éste o a petición del Presidente de las Cortes». Una enmienda de 25 de noviembre de 1957 al RCE, en relación con el artículo 12 LCE, firmada por Mariano Aniceto Galán, pretendió abrir la instancia a diez procuradores mediante escrito razonado dirigido a su Presidente (ACD, SG, 2394-1).

<sup>135</sup> Como sucede con RPCE, LMRC, RCE, LOE.

<sup>136</sup> Artículos 17 RPCE, 23 PRCE y 20 RCE: «Para que sean válidos los acuerdos de las Comisiones será indispensable la presencia de la mitad, más uno, de sus componentes».

<sup>137</sup> Artículo 21 RPCE: «Las Comisiones establecidas en el artículo dieciséis estarán integradas por los Procuradores que nombre el Presidente, de acuerdo con el Gobierno. / Los miembros de la Comisión permanente podrán asistir, con voz y voto, a cualquiera de las Comisiones». Artículo 25 RCE: «1. Las demás Comisiones establecidas en el artículo 19 estarán formadas por los Procuradores que nombre el Presidente de las Cortes, sin que pueda exceder de cincuenta ni bajar de veinticinco el número de los que componen cada Comisión. En cada una de ellas estarán representados, dentro de lo posible, los diversos grupos que integran la Cámara. Los Procuradores serán adscritos, en principio, a una sola Comisión, pero la Presidencia podrá incluir en más de una a aquellos Procuradores cuyas circunstancias lo aconsejen. / 2. Durante el curso de una legislatura no se harán más alteraciones en la composición de las Comisiones que las requeridas por el movimiento normal de altas y bajas de sus miembros, sin perjuicio de las adscripciones temporales que pueda acordar la Presidencia, para proyectos determinados y en número no superior a cinco que no se computará a los efectos del máximo establecido en el número anterior. / 3. Los miembros de la Comisión Permanente podrán asistir con voz y voto a cualquiera de las Comisiones». La RRCE, al margen de algún cambio de redacción, introdujo la propuesta («acuerdo» en el artículo 28 PRCE) de la Comisión Permanente, la proporcionalidad en la representación de la Comisión y la atención adecuada a «las peticiones de los Procuradores y la especialidad de cada Comisión», la limitación máxima de las adscripciones temporales a diez –y la aseveración de que «Los Procura-

voto, a las comisiones que se ocupasen de asuntos de su competencia, y las propias comisiones podían solicitar la asistencia de un delegado del ministro para ilustración y auxilio de la Comisión<sup>138</sup>.

Pues bien, el proyecto de ley que recibe del Gobierno el Presidente de las Cortes es publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* y pasado a la Comisión correspondiente<sup>139</sup>. Las comisiones –como una suerte de réplica de las propias Cortes– funcionaban en pleno y por Ponencias, designadas éstas por el Presidente de la Comisión, de acuerdo con el Presidente de las Cortes a partir del reglamento de 1957<sup>140</sup>. La Ponencia informa potencialmente sobre dos objetos: el proyecto de ley presentado por el Gobierno –o bien la proposición de ley– y las enmiendas<sup>141</sup> presentadas por los procuradores<sup>142</sup>. El reglamento provisional manifestó una clara inquietud por las enmiendas, a las que requirió ser siempre escritas y razonadas, respecto de la totalidad o el articulado –una sola por procurador–, con un mínimo de veinticinco y diez firmantes respectivamente –sanables si la Ponencia alteraba el objeto total o articular de la enmienda<sup>143</sup>– y ajusta-

---

dores adscritos temporalmente tendrán la consideración de miembros de la respectiva Comisión a todos los efectos»–, así como la no consideración del voto de los miembros de la Comisión Permanente que participasen en Comisiones legislativas «a efectos de lo dispuesto en los artículos veinte, cincuenta y tres y sesenta y cinco de este Reglamento».

<sup>138</sup> Artículo 26 RPCE: «Los Ministros, así como los Subsecretarios, Vicesecretarios de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S., Directores Generales y Delegados Nacionales en que los primeros deleguen podrán asistir con voz, pero sin voto, a las reuniones de las Comisiones en que se traten asuntos de su propia competencia./ Las Comisiones, por conducto del Presidente de las Cortes, podrán solicitar de los respectivos Departamentos ministeriales la asistencia de un Delegado del Ministro, que ilustre y auxilie a la Comisión en sus trabajos». El artículo 33 PRCE citaba como delegados del ministro tan sólo a los subsecretarios y directores generales, pero el artículo 30 RCE, coincidente en el resto con el viejo precepto (criterio de fidelidad propio también de la enmienda de 25 de noviembre de 1957 firmada por Mateu de Ros, que añadía al tenor del artículo del reglamento provisional el concepto de delegación, y que se dice aceptada «en parte» [ACD, SG, 2394-1]), se refería a «los Subsecretarios y Directores generales o personas que ocupen cargos de análoga categoría en que los primeros deleguen».

<sup>139</sup> Artículos 34 RPCE, 37 PRCE y 34 RCE: «Recibido por el Presidente de las Cortes un proyecto de Ley, ordenará inmediatamente su publicación en el 'Boletín Oficial de las Cortes' y su paso a la Comisión correspondiente».

<sup>140</sup> Artículo 27 RPCE: «Las Comisiones funcionarán en Pleno y por Ponencias. Las Ponencias serán designadas por el Presidente de la Comisión». Artículos 34 PRCE y 31 RCE: «Las Comisiones funcionarán en Pleno y por Ponencias. Estas serán designadas, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, por el de la Comisión». La inclusión de una referencia a la integración de procuradores sindicales en caso de tratarse asuntos sociales o económicos, propuesta en la enmienda de Roque Pró, de 25 de noviembre de 1957, fue rechazada (ACD, SG, 2394-1).

<sup>141</sup> El derecho de los procuradores a formular enmiendas es recogido como tal en la RRCE, al añadir un punto al artículo 5.º RCE: «Los Procuradores tendrán derecho (...) Segundo.- A formular enmiendas a los proyectos y proposiciones de Ley».

<sup>142</sup> Artículo 28 RPCE: «Es función de la Ponencia, informar sobre los proyectos de ley del Gobierno, así como sobre las enmiendas que hayan sido presentadas por los Procuradores». La añadidura de las proposiciones de ley figura en el artículo 35 PRCE y en el 32 RCE: «Es misión de las Ponencias informar sobre los proyectos y proposiciones de ley, así como sobre las enmiendas que hayan sido presentadas por los Procuradores».

<sup>143</sup> Artículo 31 RPCE: «Las enmiendas para el articulado que a juicio de la Ponencia entrañen modificación esencial del proyecto serán consideradas como enmiendas a la totalidad y



das al plazo de quince días desde la fecha de publicación del proyecto en el *Boletín Oficial de las Cortes* (ampliable a diez días a solicitud de diez procuradores, desde 1957)<sup>144</sup>; las modificaciones de 1946 permitieron que las enmiendas sin las firmas necesarias pudieran ser examinadas por la Ponencia e incorporadas a su dictamen, pero limitada la posibilidad de defensa en el seno de la Comisión<sup>145</sup>. El reglamento definitivo redujo el número de firmas necesarias a diez y cinco, en las enmiendas a la totalidad y al articulado, y suprimió la limitación a una sola por procurador, permitiendo en fin la comunicación escrita a la Ponencia de todo tipo de observaciones<sup>146</sup>. Desde el término del plazo para la presenta-

---

devueltas al primer firmante para que en el improrrogable plazo de cuarenta y ocho horas complete el número de firmas necesario, sin cuyo requisito no podrán ser tomadas en consideración».

<sup>144</sup> Artículo 35 RPCE: «Nombrada la Ponencia que ha de encargarse del estudio del proyecto, conforme a lo prescrito en el artículo veintisiete, los Procuradores, en un plazo máximo de quince días a contar de la fecha de la publicación del proyecto en el «Boletín Oficial de las Cortes», podrán enviar por escrito a la Ponencia las enmiendas que estimen pertinente formular a la totalidad o al articulado del proyecto con las razones y fundamentos que lo aconsejen». Los artículos 38 RPCE y 35 RCE añadían un segundo párrafo: «2. Dicho plazo aparte de la facultad que en todo caso compete a la Presidencia de las Cortes con arreglo al artículo 14, párrafo 16, de este Reglamento se ampliará en diez días más siempre que lo solicitaren diez Procuradores, salvo en casos de urgencia apreciados por el Presidente». La posibilidad de solicitud razonada por diez procuradores para la ampliación en diez días del plazo figuraba en la enmienda de 25 de noviembre de 1957 firmada por Antonio José Hernández Navarro; sin necesidad de solicitud, la *sugerencia* de 25 de noviembre de 1957 firmada por Adolfo Rodríguez Jurado defendía directamente la ampliación en diez días del plazo puesto que «frecuentemente, queda, de hecho, acortado, por recibir los Procuradores el Boletín Oficial con dos o tres días de retraso respecto a la fecha de publicación, y el natural descuento de los días no laborables, sino porque también es frecuente que en un mismo Boletín Oficial se inserten varios proyectos de ley, con lo cual resulta que siendo común para todos ellos el mismo plazo de quince días, en realidad solo queden disponibles para cada proyecto de ley muy pocos días de estudio» (ACD, SG, 2394-1).

<sup>145</sup> Artículo 29 RPCE: «Las enmiendas deberán ser escritas y razonadas y podrán referirse a la totalidad o al articulado». Artículo 30 RPCE: «Las enmiendas no serán tomadas en consideración si no han sido presentadas dentro de plazo y firmadas por un número de Procuradores que no sea inferior a veinticinco para las de totalidad y a diez para las del articulado. / Los Procuradores no podrán presentar más que una sola enmienda para la totalidad o a cada artículo». LMRC añade este último párrafo: «Las enmiendas que no lleven el número de firmas exigidas en este artículo podrán ser examinadas sin embargo por la Ponencia e incorporadas, si lo estimara conveniente, a su dictamen, pero no darán derecho a los firmantes a su defensa en el seno de la Comisión, a no ser que el Presidente de ésta, previo informe de la ponencia, lo estimare necesario para la mejor dilucidación de la materia controvertida».

<sup>146</sup> Artículo 36 RCE: «1. Cualquier Procurador podrá presentar enmiendas a la totalidad o al articulado de los proyectos de Ley. Para que las enmiendas sean examinadas por la Ponencia serán requisitos indispensables: que se formulen razonadamente y por escrito; que sean firmadas por diez Procuradores como mínimo, si se trata de enmiendas a la totalidad o por cinco si al articulado, y que se presenten dentro de plazo. / Cualquier Procurador puede dirigirse por escrito a la Ponencia para exponer todas cuantas observaciones estime procedentes sobre la totalidad o el articulado de los proyectos». En el artículo 39 RPCE todavía figura la limitación a una sola enmienda por procurador (Roque Pró, en su rechazada enmienda de 25 de noviembre de 1957, había propuesto que un procurador no pudiera suscribir «como primer firmante más que una sola enmienda a la totalidad o para cada artículo»: ACD, SG, 2394-1), y la exposición de observaciones se calificaba «unipersonal» (una enmienda postuló la unipersonalidad en la firma de las propias enmiendas, lo que fue considerado «abrir un ancho campo a toda posible obstrucción», según el BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.026; debe tratarse de la rechazada enmienda

ción de las enmiendas, la Ponencia contaba con ocho días, según el reglamento provisional, y quince prorrogables, según el definitivo, para emitir informe<sup>147</sup>.

Elaborado el informe de la Ponencia sobre el proyecto de ley, se entrega con las enmiendas<sup>148</sup> al Presidente de la Comisión<sup>149</sup>, quien lo pone en conocimiento del Presidente de las Cortes para fijar, de acuerdo con el Gobierno, el día del sometimiento al Pleno de la Comisión<sup>150</sup>. La reunión del Pleno comienza con la lectura del informe y de las enmiendas rechazadas<sup>151</sup>; un firmante de éstas puede ampliar por escrito, ora de palabra durante no más de treinta o quince minutos prorrogables (enmiendas a la totalidad o al articulado), ora por

---

firmada por Filgueira el 22 de noviembre, así fundamentada: «Estimamos que en el proceso de elaboración de la ley, disciplina que constituye el cometido esencial de las Cortes, no debe desdennarse sino estimularse la aportación de toda suerte de pareceres y que, en lugar de limitarse su llegada a la Ponencia y Comisiones encargadas de dictaminar cualquier proyecto, proceda dar las mayores facilidades para que, fuere cual fuere la suerte reservada a las enmiendas, estas puedan formularse, lo que se conseguiría permitiendo pura y simplemente a todo Procurador que formule a la totalidad o al articulado, cuantas enmiendas estime pertinentes, sin exigir que su firma vaya acompañada de otras, requisito este que la práctica ha señalado no opera como freno en la presentación de enmiendas» [ACD, SG, 2394-1]. En una *sugerencia* de 28 de noviembre de 1957, Alberto Martín Artajo decía: «Encontrándose razonable que para la presentación de enmiendas a la totalidad se exija una firma colectiva –cuyo número, por cierto, rebaja acertadamente el Proyecto de veinticinco a diez–, puesto que, prácticamente, tales enmiendas suponen la presentación de un contraproyecto, se juzga, sin embargo, improcedente exigir firma colectiva –aunque se haya rebajado su número a cinco– para la formulación de enmiendas parciales al articulado, puesto que toda colaboración en este punto, aunque sea individual, debe ser aceptada y puede haber razones para eludir la recogida de firmas, operación siempre expuesta a maniobras» (*ibidem*).

<sup>147</sup> Artículo 36 RPCE: «Terminado el plazo para la presentación de enmiendas, la Ponencia emitirá informe en el término de ocho días». El artículo 40 PRCE fija diez días prorrogables. Artículo 37 RCE: «Terminado el plazo para la presentación de enmiendas, la Ponencia emitirá informe en el término de quince días, prorrogable por el Presidente de las Cortes».

<sup>148</sup> Los procuradores de la Comisión quedarán enterados de las enmiendas, por exposición en los artículos 39 RPCE y 43 RPCE: «Tres días antes de la reunión del Pleno de la Comisión, el informe de la Ponencia quedará expuesto a disposición de los Procuradores firmantes de enmiendas en la Secretaría de las Cortes»; a la que se añade una remisión personal (conforme parcialmente a las enmiendas de Rodríguez Jurado y García Ribes [de 25 de noviembre de 1957, en ACD, SG, 2394-1]: BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.020) en el artículo 40.2 RCE: «El Presidente de la Comisión remitirá a los Vocales de la misma el informe de la Ponencia y copia de las enmiendas presentadas. Dicho informe se remitirá también a los primeros firmantes de las mismas».

<sup>149</sup> Artículos 37 RPCE y 41 PRCE: «El informe, junto con las enmiendas aprobadas y rechazadas, será entregado al Presidente de la Comisión»; pero el artículo 38 RCE se refiere sólo a las «enmiendas admitidas».

<sup>150</sup> Artículo 38 RPCE: «El Presidente de la Comisión pondrá el informe de la Ponencia en conocimiento del de las Cortes, quien, de acuerdo con el Gobierno, señalará la fecha y el orden del día del Pleno de la Comisión». En los artículos 42 PRCE y 39 RCE desaparece el acuerdo del Gobierno: «El Presidente de la Comisión trasladará el informe de la Ponencia al Presidente de las Cortes, quien señalará la fecha y el orden del día del Pleno de la Comisión»; que reaparece en la RRCE limitada su necesidad al orden del día.

<sup>151</sup> Artículos 40 RPCE y 44 PRCE: «Reunido el Pleno de la Comisión, el Presidente abrirá las deliberaciones. El Secretario de la Comisión dará lectura al informe de la Ponencia y a las enmiendas rechazadas. Acto seguido se procederá a la audiencia de los firmantes de ellas». Con algún cambio de redacción («enmiendas no admitidas», «audiencia de los primeros firmantes») mantiene la norma el artículo 41 RCE.

escrito, su razonamiento<sup>152</sup>. Una vez defendidas las enmiendas, la deliberación de la Comisión prosigue exclusivamente entre los vocales<sup>153</sup>. En el plazo de cinco días, el Pleno de la Comisión dictamina sobre el informe de la Ponencia por mayoría de votos<sup>154</sup>, admitiéndose la formulación de votos particulares<sup>155</sup>.

Ahora bien, si tal es el curso ordinario de la tramitación de un proyecto de ley, hasta el dictamen de la Comisión que es remitido por su Presidente al de las Cortes, los reglamentos establecieron quebraduras o cambios de ritmo procedimentales al servicio de una mayor fiscalización del producto legislativo:

1.º Cuando el dictamen emitido por la Comisión tiene por objeto un proyecto de ley que no se identifica con la serie de materias enumeradas expresa-

---

<sup>152</sup> Este régimen de las enmiendas queda asentado en el artículo 42 RCE: «1. El primer firmante de cada enmienda no admitida por la Ponencia tendrá derecho a ampliar, oralmente o por escrito, ante el Pleno de la Comisión, las razones alegadas en el escrito de enmienda. Esta facultad podrá ser delegada por escrito dirigido al Presidente de la Comisión en cualquiera de los firmantes. El uso de la palabra no podrá exceder de treinta minutos para las enmiendas a la totalidad y de quince para las que lo sean al articulado. / 2. Cuando se trate de enmiendas a diversos artículos que hayan de ser defendidas por un mismo Procurador, éste las defenderá conjuntamente, en cuyo caso su intervención no podrá exceder del tiempo señalado para la defensa de las enmiendas a la totalidad. / 3. El Presidente de la Comisión podrá ampliar el tiempo de las intervenciones de los Procuradores a petición de éstos y cuando, a su juicio, la importancia del asunto lo requiera. / 4. Se entenderán como enmiendas, a los efectos de discusión, las propuestas de los miembros de la Comisión que, por consecuencia del debate, supongan la supresión de determinadas palabras del dictamen, su sustitución por otras o la introducción de adiciones en su texto. En todo caso, el nuevo texto propuesto deberá entregarse en el acto y por escrito a la Presidencia». El artículo 41 RPCE se identificaba con el primer párrafo, si bien el tiempo máximo para la defensa de la enmienda al articulado era de diez minutos; la LMRC introdujo el párrafo segundo, con la condición de que «el Presidente de la Comisión no disponga lo contrario» que mantenía el artículo 45 PRCE. En éste, por lo demás coincidente con RCE, la prórroga del párrafo tercero no podía exceder de diez minutos.

<sup>153</sup> Artículo 42 RPCE: «Terminada la defensa de las enmiendas, la deliberación continuará sólo entre los miembros de la Comisión, sin perjuicio de lo establecido en los artículos veintiuno, párrafo segundo, y veintiséis de este Reglamento». Artículos 46 PRCE y 43 RCE: «Terminada la defensa de las enmiendas, la deliberación continuará entre los miembros de la Comisión y, en su caso, las personas previstas en los artículos 25, párrafo 3.º, y 20 de este Reglamento».

<sup>154</sup> Artículo 43 RPCE: «Cerrada la deliberación por el Presidente, la Comisión tomará los acuerdos por mayoría de votos. Los miembros de la Comisión que discrepen de los acuerdos del Pleno podrán formular por escrito y razonadamente, a los efectos de su constancia en los posteriores trámites, votos particulares. En el plazo de cinco días, el Pleno de la Comisión redactará dictamen definitivo y lo elevará al Presidente de las Cortes». La primera oración se mantiene en el artículo 47 PRCE, que añadía dos párrafos finalmente desaparecidos: «2. Cuando una enmienda rechaza por la ponencia, hubiere propugnado la sustitución o supresión de algunos de los artículos del Proyecto de Ley, el dictamen de la ponencia se votará en forma disyuntiva, votándose primero la propuesta de supresión del artículo o la redacción dada al mismo según la enmienda. / 3. Si fueran varias las enmiendas a un mismo párrafo de un artículo, el orden de votación se establecerá por el Presidente, anteponiendo las que más se separen del dictamen de la ponencia». La segunda y la tercera oración se convierten en el artículo 49 PRCE. El artículo 44 RCE se identifica con el artículo 43 RPCE pero no califica el dictamen como «definitivo», y la segunda oración de éste forma ahora el artículo 46 RCE.

<sup>155</sup> Artículo 33 RPCE: «Cada Comisión en Pleno dictaminará sobre los informes que les sometan las Ponencias». Artículos 36.1 PRCE y 33.1 RCE: «Cada Comisión en Pleno discutirá y dictaminará, por mayoría de votos, sobre los proyectos de ley a la vista del informe que les sometan las Ponencias».

mente por la ley de Cortes, el Presidente de las Cortes puede acordar su sometimiento a la ratificación de la Comisión Permanente, que modifica cuanto considere oportuno, de lo que se da cuenta al Pleno de las Cortes. Se trata de una interferencia que desaparece con el reglamento de 1957<sup>156</sup>.

2.º La convalidación de una norma de rango inferior por disposición con forma de ley debe obedecer a la declaración de *necesidad de ley* dictaminada por una Comisión especial a requerimiento del Gobierno por petición del Presidente de las Cortes interesada desde la Comisión competente. Se sigue la suspensión de la aplicación de la norma de rango inferior y la presentación por el Gobierno de un proyecto de ley según los cauces ordinarios, pero si el proyecto de ley no es presentado –y caben entonces proposiciones de ley– lo cierto es que la disposición inferior en trance queda derogada<sup>157</sup>.

3.º Cabe la devolución del dictamen –con enmiendas y votos particulares– a la Comisión por parte del Presidente de las Cortes, previo informe de la Comisión Permanente<sup>158</sup>. He aquí una especie de veto que reproduce el propio del Gobierno consistente en la retirada de los proyectos de ley, en cualquier estado de la tramitación hasta la asunción por el Pleno de las Cortes<sup>159</sup>.

<sup>156</sup> Artículo 46 RPCE: «Las disposiciones que, sin estar comprendidas en el artículo décimo de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos, deban revestir forma de Ley, a tenor de lo dispuesto en el artículo doce de la misma, serán enviadas por el Presidente de las Cortes a la Comisión correspondiente como proyecto de Ley del Gobierno. / La Comisión emitirá dictamen en la forma prevenida en el presente Reglamento. Dicho dictamen podrá ser sometido, si el Presidente de las Cortes lo acordara, a la ratificación de la Comisión Permanente, la cual podrá introducir en el mismo las modificaciones que estime procedentes antes de ser remitido al Gobierno por el Presidente de las Cortes. De su contenido se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes». El artículo 49 RCE mantiene sólo el párrafo primero (pero en vez de sus últimas palabras, «como proyecto de Ley, dando cuenta al Gobierno»); el segundo párrafo todavía figuraba en el artículo 52 PRCE, pero ya sin la intervención de la Comisión Permanente.

<sup>157</sup> Artículos 53 PRCE y 50 RCE: «1. En la materia de su respectiva competencia las Comisiones podrán instar al Presidente de las Cortes para que, haciendo uso de las facultades que le confiere el artículo 12 de la Ley de Creación de las Cortes, pida al Gobierno que se requiera el dictamen de la Comisión Especial prevista en el mencionado artículo acerca de la forma de Ley que deba, en su caso, revestir determinada disposición si hubiere sido promulgada como norma de rango inferior. / 2. Requerido el dictamen de dicha Comisión, se emitirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores y en el plazo de un mes. Se publicará en el ‘Boletín Oficial de las Cortes’ y caso de ser favorable a la tesis de que es necesaria una Ley, quedará en suspenso la aplicación de la disposición, y el Gobierno presentará un proyecto de Ley regulando la misma materia. De no hacerlo quedará sin vigencia la disposición y abierto el camino a la presentación de proposiciones de Ley sobre el mismo asunto». La RRCE concretó la Comisión Especial en Comisión de Competencia legislativa y puso en manos de la Comisión Permanente la petición al Gobierno del dictamen de aquélla.

<sup>158</sup> Artículos 44 RPCE, 50 PRCE y 47 RCE: «El Presidente de las Cortes, previo informe de la Comisión Permanente, podrá devolver al de la Comisión el dictamen de la misma, con las enmiendas y votos particulares, para ampliación, aclaración o mejor estudio de alguno de sus extremos». Artículos 19.c) RPCE, 25.5 PRCE y 22.5.ª RCE: «Corresponde a la Comisión permanente: (...) c) Informar, a requerimiento del Presidente de las Cortes, sobre la devolución a la Comisión del dictamen emitido por ésta para su ampliación, aclaración o mejor estudio».

<sup>159</sup> Artículo 48 RPCE: «El Gobierno podrá retirar los proyectos de Ley, cualquiera que sea el estado de tramitación en que se hallen, hasta el momento de la aprobación definitiva del dictamen por el Pleno de las Cortes». La LMRC redactaba: «El Gobierno podrá retirar los proyectos

4.º El Presidente de las Cortes siempre puede reducir o ampliar los plazos reglamentarios por causa de urgencia, importancia o extensión de los proyectos o proposiciones de ley <sup>160</sup>.

5.º La modificación sustancial del proyecto de ley por parte del dictamen de la Comisión –a juicio del Gobierno– lo transfigura en proposición de ley <sup>161</sup>.

La proposición de ley está sujeta a los trámites procedimentales propios del proyecto de ley, aunque exige un mínimo de cincuenta firmas de procuradores y su toma en consideración debe ser dictaminada por la Comisión Permanente <sup>162</sup> en orden a la subsiguiente publicación y examen en comisión <sup>163</sup> –amén de los requisitos materiales y formales singulares de una proposición de

---

de Ley, cualquiera que sea el estado de tramitación en que se hallan, hasta el momento en que se haya de dar cuenta al Pleno de las Cortes del dictamen de la Comisión o de su votación definitiva, cuando ésta fuere necesaria»; como mantienen los artículos 55 RPCE y 52 RCE.

<sup>160</sup> Ciertamente, los artículos 11.º RPCE, 16.16 RPCE y 14.16 RCE atribuían al Presidente de las Cortes la facultad de «Reducir o ampliar los plazos señalados en este Reglamento para la tramitación de los proyectos o proposiciones de Ley por razones de urgencia, o cuando la importancia o extensión de los proyectos o proposiciones así lo requieran». La enmienda de 25 de noviembre de 1957 de Luis Gómez de Aranda atribuía la competencia, en acuerdo con el Presidente, a la Comisión Permanente (ACD, SG, 2394-1).

<sup>161</sup> Artículo 45 RPCE: «Cuando el acuerdo de la Comisión modifique sustancialmente el proyecto de Ley quedará convertido en proposición de Ley y seguirá los trámites señalados para las mismas». Son los artículos 51 RPCE y 48 RCE los que introducen el «juicio del Gobierno». Fueron rechazadas dos enmiendas, de 25 de noviembre de 1957, una de Jordana Fuentes y otra de Antonio José Hernández Navarro, que pidieron la supresión del artículo.

<sup>162</sup> Artículos 49 RPCE y 56 RPCE: «Las proposiciones de Ley de los Procuradores se formularán, de acuerdo con el artículo quince de la Ley, como los proyectos del Gobierno, y no serán admitidas si no fueren firmadas por un número de Procuradores que no sea inferior a cincuenta». Artículo 50 RPCE: «La presentación se hará a la Mesa de las Cortes, que la remitirá a la Comisión Permanente para que decida sobre la toma en consideración»; el artículo 57 RPCE empero estableció: «La presentación se hará al Presidente de las Cortes, que la remitirá a la Comisión Permanente para que informe sobre la toma en consideración, previa defensa ante la misma de la proposición de Ley por su primer firmante». Esta última garantía no cuajó en el artículo 55 RCE, que sin embargo fijaba un límite temporal al dictamen de la Comisión Permanente: «1. Los Procuradores podrán hacer uso de la facultad de presentar proposiciones de Ley mediante escrito dirigido a la Presidencia de las Cortes, con las firmas de cincuenta o más Procuradores. / 2. En este caso, la Comisión Permanente deliberará sobre si procede o no la toma en consideración. Su dictamen será publicado en el término de un mes» (se recoge así la enmienda de 25 de noviembre de 1957 firmada por Miguel García Saez: ACD, SG, 2394-1).

<sup>163</sup> Artículo 19.a) RPCE, 25.1 PRCE y 22.1.ª RCE: «Corresponde a la Comisión permanente: / a) Conocer y dictaminar previamente sobre la toma en consideración de las proposiciones de Ley que se presenten de acuerdo con el artículo quince, párrafo primero de la Ley; la RRCE utilizó distinta terminología, más ceñida al derecho del procurador que referenciada en la comisión en la que la propuesta nace: «Uno. Resolver sobre la toma en consideración de las exposiciones que formulen los Procuradores, conforme a lo previsto en el apartado sexto número dos del artículo quinto de este Reglamento». Al Presidente de las Cortes le corresponde, según los artículos 11.n) RPCE, 16.15 RPCE y 14.15 RCE: «Ordenar la publicación en el 'Boletín Oficial de las Cortes' de los proyectos de Ley que el Gobierno envíe, así como de las proposiciones de Ley que, tomadas en consideración por la Comisión Permanente, hayan de ser objeto de dictamen por la Comisión respectiva».

ley de carácter financiero <sup>164</sup>-. En la ley de Cortes la proposición de ley se había planteado como una facultad generada en el seno de las comisiones legislativas <sup>165</sup>, para cuyo ejercicio el reglamento de 1957 exigiría suscripción de un número de miembros superior a la tercera parte <sup>166</sup>, pero añadiendo la novedad conceptual de valorar la presentación de una proposición de ley como un verdadero derecho del procurador <sup>167</sup>, sin perjuicio del mantenimiento de su operatividad siempre minusvalorada –así se reconocía descarnadamente en la enmienda de Antonio José Hernández Navarro <sup>168</sup>– y técnicamente subordinada

<sup>164</sup> Artículo 32 RPCE: «Toda proposición de Ley o enmiendas a la misma, así como a los proyectos de Ley que entrañen aumentos de gastos o disminución de ingresos, no podrá tramitarse sin la previa autorización del Gobierno». Artículo 59.2 RCE: «Toda proposición de Ley o enmienda de un proyecto o proposición que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos necesitará la conformidad del Gobierno para ser tramitada. La Presidencia de las Cortes la remitirá inmediatamente a la del Gobierno, que deberá dar respuesta razonada en el plazo de un mes. Transcurrido dicho plazo se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad». Así también había rezado el artículo 62.2 RPCE, que permitía la prórroga por otro mes a petición del ministro de Hacienda. La RRCE introdujo el siguiente cambio: «Dos. Las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite si llevara la firma de veinticinco Procuradores y en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma sección y capítulo. La aprobación de la enmienda por la Comisión de Presupuestos requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que la componen, cualquiera que sea el número de asistentes a las sesiones en que tales enmiendas se examinen». Es el RCE el que inaugura la regulación singular y concentrada, en su título VIII, «De las disposiciones especiales relativas a la ley de Presupuestos y a los proyectos y proposiciones de carácter económico». Además, el artículo 54.II LOE establece: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos, y toda proposición de ley, o enmienda a un proyecto, o proposición de ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación».

<sup>165</sup> Artículo 15, párrafo primero, LCE: «Además del examen y elevación del proyecto de Ley del Gobierno, las Comisiones legislativas podrán someter proposiciones de Ley al Presidente de las Cortes, a quien corresponde, de acuerdo con el Gobierno, su inclusión en el Orden del Día».

<sup>166</sup> Artículo 53 RCE: «En la esfera de su respectiva competencia, las Comisiones podrán someter al Presidente de las Cortes, en los términos prevenidos en el artículo 15 de la Ley de Cortes, proposiciones de Ley. Estas serán debatidas en el seno de la Comisión previa propuesta debidamente inscrita en el orden del día y suscrita por un número de miembros de la Comisión superior a la tercera parte del total». Recoge en su primera oración la enmienda de 25 de noviembre de 1957 de Miguel García Saez, aunque se trata en realidad de una de las dos exclusivas modificaciones que el Gobierno hizo, cuando se le comunicó, el 7 de diciembre de 1957, el dictamen de la Comisión Especial para el Estudio del Reglamento de las Cortes (ACD, SG, 2394-1).

<sup>167</sup> Artículo 5.º RCE: «Los Procuradores tendrán derecho, dentro de los términos de este reglamento: / 1.º A presentar proposiciones de ley».

<sup>168</sup> Firmada el 25 de noviembre de 1957, dice así: «La realidad es, que la redacción de estos artículos figurada en el Proyecto, apenas modifica el trámite establecido para las proposiciones de Ley en el Reglamento provisional vigente que, a nuestro juicio, ha impedido, prácticamente de manera absoluta, que prosperasen o fuesen promulgadas proposiciones de Ley, durante los quince años de funcionamiento de las Cortes». Planteaba entonces la inclusión del siguiente precepto: «Cuando la propuesta de Ley pueda suponer la modificación, derogación, o promulgación de una Ley con rango de Ley Fundamental del Estado, se requerirá la firma de cien Procuradores, como mínimo». Y a continuación concretaba su regulación preferida en tres artículos: «La presentación se hará al Presidente quien, en término de cinco días, la remitirá a la Comisión Permanente, para

al proyecto de ley<sup>169</sup> tal y como demuestra la asimilación entre la proposición de ley surgida en Comisión y la petición o propuesta de la Comisión al Gobierno para la remisión a Cortes de un proyecto de ley<sup>170</sup>.

El Presidente de las Cortes, que ha recibido el dictamen de la Comisión sobre el proyecto o la proposición de ley, convocaba el Pleno de las Cortes, cuya obligatoriedad sólo regía para las materias de necesaria regulación legislativa establecidas expresamente por la ley de Cortes<sup>171</sup>. No era forzosa la asistencia de un número determinado de procuradores para constituir el Pleno,

---

que informe sobre su toma en consideración en término de quince días, previa defensa ante la misma, de la proposición de Ley por su primer firmante. / La proposición de Ley, con el informe de la Comisión Permanente sobre su toma en consideración, será remitida por el Presidente, en término de cinco días, a la Comisión legislativa ordinaria que corresponda, o a la especial que nombre en igual término, atendiendo a la materia que pretenda regular la proposición de Ley, la cual, en término de quince días decidirá sobre su toma en consideración»; «Si la Comisión decidiese tomar en consideración la proposición de Ley, se seguirá el trámite establecido para los Proyectos de Ley, caso contrario, se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes, la decisión denegatoria en forma de acuerdo razonado»; «Dictaminada por la Comisión legislativa la proposición de Ley, el dictamen se elevará al Presidente, a los efectos del Artículo 15 de la Ley de Cortes, para su inclusión, a ser posible, en el orden del día del primer Pleno ordinario que se convoque, o en el siguiente» (ACD, SG, 2394-1).

<sup>169</sup> Artículos 52 RPCE y 59 PRCE: «Una vez pasada la proposición a la Comisión correspondiente, se ajustará a los mismos trámites y plazos que los proyectos de Ley». Artículos 51 RPCE y 58 PRCE: «Las proposiciones tomadas en consideración serán elevadas al Gobierno a los efectos del artículo quince de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos». Artículo 56 RCE: «Las proposiciones de Ley reguladas en los artículos 53 y 55, una vez acordada su toma en consideración, serán incluídas, de acuerdo con el Gobierno, en el orden del día de la Comisión correspondiente o de una Comisión Especial, y su tramitación ulterior será la misma que la de los proyectos de Ley» (la aprobada enmienda de García Saez, de 25 de noviembre, no remitía la tramitación a la propia del proyecto de ley: ACD, SG, 2394-1).

<sup>170</sup> Artículo 54 RCE: «1. Las Comisiones podrán, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley de Cortes, formular peticiones y propuestas al Gobierno para que remita a las Cortes un proyecto de Ley regulando una materia de la respectiva competencia de aquéllas. / 2. El procedimiento será el mismo indicado en el artículo anterior».

<sup>171</sup> Artículo 53 RPCE: «El Pleno de las Cortes se reunirá cuando el Presidente lo convoque. / La reunión del mismo sólo será obligatoria para conocer de los actos o Leyes especificados en el artículo décimo de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos, sin perjuicio de su convocatoria cuando el Gobierno lo estime procedente. / La convocatoria se publicará en el 'Boletín Oficial de las Cortes' y en el del Estado». Los artículos 65 RPCE y 61 RCE introducen la convocatoria imperativa y algunos supuestos de convocatoria obligatoria para formalización legal en los párrafos primero y segundo, sin alterar el tercero: «1. El Pleno de las Cortes se reunirá preceptivamente dos veces por lo menos en el primer semestre y otra al final del año, y, además, cuando el Presidente lo convoque, y celebrará el número de sesiones necesarias en cada convocatoria para despachar los dictámenes y asuntos pendientes. / 2. La reunión del mismo será obligatoria en los casos previstos en los artículos 8 y 14 de la Ley de Sucesión, y para la aprobación de los actos o Leyes especificados en el artículo 10 de la Ley de Cortes, sin perjuicio de su convocatoria por el Presidente cuando el Gobierno lo estime procedente. La RRCE distingue en el primer párrafo la convocatoria del Presidente «bien por propia iniciativa, bien a instancia razonada de la quinta parte de los Procuradores que constituyan la Cámara». El párrafo tercero tenía relación con los artículos 55 RPCE y 67 PRCE: «Desde el mismo día de la publicación de la convocatoria quedarán en la Secretaría de las Cortes, a disposición de los Procuradores, los dictámenes de la Comisión que hayan de ser sometidos al Pleno»; así también el artículo 63 RCE que en efecto añade «sin perjuicio de su publicación obligatoria en el Boletín Oficial de las Cortes».

hasta que el reglamento de 1957 estatuyó el de doscientos<sup>172</sup>. También este reglamento rompió con la falta de publicidad de las sesiones plenarias<sup>173</sup> –e hizo hincapié en la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes* de los proyectos, proposiciones, enmiendas, votos particulares, dictámenes, etc.<sup>174</sup>–.

Tras la lectura del dictamen, el Presidente de la Comisión o un delegado exponía en el Pleno los fundamentos, las enmiendas y votos particulares rechazados junto a las razones de sus defensas. Hecho esto, la propuesta de la Comisión se sometía a la aprobación del Pleno, mediante votación ordinaria –sentados los procuradores favorables y en pie los contrarios– o votación nominal –a petición de veinte o más procuradores– mas siempre con obligación de voto

<sup>172</sup> Artículo 54 RPCE: «El Pleno quedará constituido cualquiera que sea el número de los Procuradores asistentes». Artículos 66.1 PRCE y 62.1 RCE: «El Pleno quedará constituido cuando asistan a la sesión por lo menos doscientos Procuradores».

<sup>173</sup> Artículo 57 RPCE: «Las sesiones plenarias no serán públicas, a no ser que lo disponga el Presidente de las Cortes, de acuerdo con el Gobierno». El RCE incluye un título XI «De la publicidad de los trabajos de las Cortes». El artículo 77 RCE reza: «1. Las sesiones plenarias de las Cortes serán públicas, a no ser que, a petición razonada del Gobierno o de un mínimo de veinte Procuradores, se acuerde en cada caso lo contrario, según lo dispuesto en el artículo catorce, párrafo quinto. Si la necesidad de evitar la publicidad surgiese como derivación inesperada en el curso de una sesión, el Presidente podrá proponer al Pleno, y éste acordarlo, que prosiga la sesión a puerta cerrada. / 2. En el salón de sesiones existirá una tribuna para los representantes de la Prensa nacional y extranjera especialmente acreditados ante las Cortes, que podrán publicar reseñas de las intervenciones. / 3. Los espectadores guardarán silencio, así como el mayor respeto y compostura, sin tomar parte alguna en las discusiones por demostraciones de ningún género. Los que perturben de cualquier modo el orden serán expulsados de las tribunas, y si la falta fuese de mayor importancia, se tomará la providencia que fuera menester, deteniéndolos en caso necesario y entregándolos a las autoridades competentes». Esta apertura favorable a la función pública del parlamentarismo –siempre de acuerdo con el «respeto y compostura» diríase *antiliberal*– iba más allá incluso del PRCE, cuyo artículo 81 reducía a siete el número de procuradores (cuarenta y cinco exigía la enmienda de 19 de noviembre de 1957, aceptada en parte, de Carlos María Rodríguez de Valcárcel: BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.021, y ACD, SG, 2394-1), que podían pedir la *clandestinidad*. Si bien el Presidente de las Cortes dijo (BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.025): «Aquí, señores Procuradores, nada se hizo en la clandestinidad. Y yo me atrevo, a riesgo de desafiar alguna maliciosa sonrisa, a decir que en ningún Parlamento, ni en Monarquía ni en República, tuvo el país un conocimiento tan detallado de la labor legislativa como en cuantos proyectos aprobaron las Cortes Españolas. Luz y taquígrafos los tuvimos siempre. ¿Se quiere mayor publicidad? ¡Bienvenida sea!, pero que conste, señores, que a nosotros nos importa más la luz de la verdad y la taquígrafía de la historia».

<sup>174</sup> Artículo 79 RCE: «1. El ‘Boletín Oficial de las Cortes’ publicará todos los anuncios y convocatorias, las altas y bajas en la lista de Procuradores; los proyectos y proposiciones de ley, las enmiendas y votos particulares que hayan obtenido el número de votos señalado en el artículo sesenta y cinco, los dictámenes de las Comisiones y del Pleno y los textos aprobados por éste; los ruegos y preguntas de los Procuradores y las respuestas a los mismos, cuando no fueren de carácter reservado, a tenor de lo previsto en el artículo setenta y seis, y el texto literal de las sesiones plenarias públicas de las Cortes, con todas las intervenciones y acuerdos recaídos. Publicará asimismo cualesquiera otros textos requeridos por algún precepto del presente Reglamento y los demás que ordene la Presidencia. / 2. La venta y suscripción del ‘Boletín Oficial de las Cortes’ será libre y su contenido podrá ser reproducido libremente»; mantiene el tenor del artículo 83 RPCE, aunque desaparece la publicación de los informes de las ponencias. Artículos 82 PRCE y 78 RCE: «Se tomarán literalmente las intervenciones y acuerdos del Pleno para su constancia en el Boletín Oficial de las Cortes».



para todo procurador. En 1946 se facultó al Presidente de las Cortes para dispensar total o parcialmente de la lectura (no requerida expresamente) del dictamen ya publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*; además, en el caso del voto particular suscrito por más de la cuarta parte de los miembros de la Comisión, cabía la autorización de la lectura del voto previa a la defensa del dictamen<sup>175</sup>, lo que el reglamento de 1957, en una línea favorecedora de una cierta discusión parlamentaria –incluidas las enmiendas– convirtió en un uso de la palabra para la exposición de las razones contrarias a la aprobación del dictamen, y la reforma de 1967 en defensa propiamente de votos particulares y enmiendas con apoyo suficiente ahora si superior a la quinta parte (en vez de a

---

<sup>175</sup> Artículo 56 RPCE: «Reunido el Pleno, un Secretario dará lectura del acta de la sesión anterior, de aquellas comunicaciones que el Gobierno dirija a las Cortes para su conocimiento, de los dictámenes de que deba darse cuenta a las mismas según los artículos cuarenta y seis y cuarenta y siete, y del dictamen del proyecto o proposición de Ley que se ha de someter al Pleno. / Acto seguido, la Comisión correspondiente dará cuenta, por su Presidente o miembro en el que delegue, de los fundamentos del dictamen, así como de las enmiendas y votos particulares rechazados y de las razones en ellos expuestas por los Procuradores, en justificación de la enmienda o voto particular. / Terminada la exposición de cada Ponencia, las propuestas de la Comisión a que se refiere el artículo décimo se someterán a la aprobación del Pleno. En los casos en que sea necesaria la votación, ésta podrá ser ordinaria o nominal. / En la votación ordinaria quedarán sentados los que aprueben y se levantarán los que no aprueben. / Para la votación nominal los Procuradores dirán sus nombres por el orden en que se hallen sentados y añadirán ‘sí’ o ‘no’. Inmediatamente uno de los Secretarios anunciará el resultado de las votaciones, y a continuación el Presidente proclamará el acuerdo. / En estos casos, todo Procurador tendrá obligación de votar, y ninguno de ellos podrá salir del salón hasta que se haya hecho el recuento de votos». LMRC, que no se refiere al Secretario en el primer párrafo, añade estos párrafos segundo y tercero: «El Presidente podrá dispensar total o parcialmente de la lectura de los dictámenes, cuando por su extensión o complejidad pueda originar indebido retraso en el despacho del orden del día, siempre que tales dictámenes hayan sido previamente publicados en el «Boletín Oficial de las Cortes» y en el caso de que su lectura no sea requerida expresamente por alguno de los Procuradores asistentes. / Cuando se hubiere presentado voto particular al dictamen de la Comisión y dicho voto fuera suscrito por un número de vocales superior al de la cuarta parte de sus componentes, podrá el Presidente autorizar la lectura del voto con anterioridad a la defensa del dictamen. Dicha lectura podrá hacerse por el primer firmante del voto». Así se expresa el artículo 64 RCE: «1. Reunido el Pleno, se dará lectura al acta de la sesión anterior, a las comunicaciones que el Gobierno dirija a las Cortes para su conocimiento, a los dictámenes que deba darse cuenta a las mismas según el artículo cuarenta y nueve y figuren en el orden del día y a los dictámenes de los proyectos de Ley que se hayan de someter a la aprobación del Pleno. / 2. El Presidente podrá someter a la decisión de las Cortes que se prescinda de la lectura total o parcial de los dictámenes que se hayan de votar cuando por su extensión puedan originar retraso en el despacho del orden del día» (como el artículo 68 PRCE, que añade al final del párrafo segundo: «y siempre que tales dictámenes hayan sido previamente publicados en el ‘Boletín Oficial de las Cortes’ antes de la convocatoria del Pleno»). Los artículos 73 PRCE y 69 RCE recogieron el criterio de forzar la votación nominal siempre que fuera pedida por al menos veinte procuradores, y con el método de llamamiento por el secretario; tras la obligatoriedad del voto, en su párrafo sexto, insertaron un sistema de control y garantía del voto: «Todo Procurador tendrá obligación de votar, y ninguno de ellos podrá salir del salón de sesiones hasta que se haya hecho el recuento de votos. En caso de duda se volverá a realizar el cómputo por el Secretario, con la colaboración de dos Procuradores, uno de los que votaron a favor y otro de los que lo hicieron en contra. Cuando se trate de votación nominal será leída de nuevo la lista de los votantes en pro y en contra, corrigiéndose cualquier error que fuera reclamado por el interesado»; en la RRCE los procuradores colaboradores son el de mayor y el de menor edad de los asistentes.

la cuarta) de los miembros de la Comisión<sup>176</sup>. El Presidente de las Cortes marcaría el tiempo de las intervenciones, nunca inferiores a veinte minutos<sup>177</sup>, y los ministros del Gobierno tendrían derecho a participar en cualquier instante<sup>178</sup>. Lógicamente, en el caso de la defensa de enmiendas o votos particulares su votación –regulada por menudo en 1967<sup>179</sup>–precedería a la de la propuesta

<sup>176</sup> Artículo 65 RCE: «1. Acto seguido podrá hacer uso de la palabra para exponer y defender las razones que se opongan a la aprobación del dictamen de cada proyecto de Ley un miembro de la Comisión designado en cada caso por los primeros firmantes de enmiendas rechazadas y de votos particulares que hubieren obtenido unas y otros un número de votos superior a la cuarta parte de los Procuradores que integren la Comisión. / 2. Dicho Procurador será elegido por los primeros firmantes de las enmiendas rechazadas y de los votos particulares en votación ante el Presidente de la Comisión, en la que cada uno de ellos tendrá tantos votos como Procuradores suscriban la enmienda o el voto particular. Su nombre será comunicado al Presidente de las Cortes antes de la convocatoria del Pleno para su inclusión en el orden del día» (el uso de la palabra era simplemente «en representación de los firmantes de las enmiendas rechazadas y de los votos particulares formulados» en el artículo 69 PRCE). Sobre este avance del «turno en contra», que colmaba una «laguna en nuestro Reglamento», se explayó Díaz Ambrona (BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.026); la rechazada enmienda de García Saez, a 25 de noviembre de 1957, había incluido la posibilidad de que el procurador elegido se excusara de la defensa «sin más que aducir ser contrario a su propio criterio», eligiéndose en tal caso un segundo procurador defensor (ACD, SG, 2394-1). RRCE: «Uno. Acto seguido podrán hacer uso de la palabra para exponer y defender sus enmiendas o votos particulares los primeros firmantes de unas u otros que, habiendo sido rechazados por la Comisión, hubieran obtenido un número de votos superior a la quinta parte de los Procuradores que integren aquélla. Sus nombres serán comunicados al Presidente de las Cortes antes de la convocatoria del Pleno para su inclusión en el orden del día. / Dos. Los primeros firmantes podrán solicitar, por escrito, del Presidente de las Cortes, que la exposición y defensa se efectúe por cualquiera de los firmantes de las referidas enmiendas o votos particulares, resolviendo el Presidente lo que a su juicio proceda». La «quinta parte» aparecía ya en la rechazada enmienda de Rafael Díaz Llanos, de 23 de noviembre de 1957, que defendía además la multiplicidad de procuradores designados cuando las enmiendas no fueran idénticas (ACD, SG, 2394-1). Artículos 71 PRCE y 66 RCE: «Una vez defendidas las enmiendas y votos particulares en la forma preceptuada en el artículo sesenta y cinco, la Comisión correspondiente dará cuenta por su Presidente o miembro en quien éste delegue de los fundamentos del dictamen, así como de las razones justificativas de no haberse admitido aquéllas».

<sup>177</sup> Artículos 70.1 PRCE y 67.1 RCE: «El Presidente dirigirá los debates y fijará el tiempo de duración de cada intervención, sin que este límite pueda ser en ningún caso inferior a veinte minutos, pudiendo ampliar el concedido cuando la importancia del asunto lo requiera».

<sup>178</sup> Artículos 72 PRCE y 68 RCE: «Los Ministros tendrán derecho a hacer uso de la palabra en cualquier momento, previa la venia del Presidente».

<sup>179</sup> RRCE en relación con el artículo 69: «Uno. Terminada la exposición de cada dictamen, si no se hubieren defendido ante el Pleno enmiendas o votos particulares, se someterá a votación la propuesta de la Comisión. / Dos. a) Defendidos ante el Pleno enmiendas o votos particulares de los referidos en el artículo sesenta y cinco, se votarán éstos en primer lugar. / b) Si afectaren a la totalidad y obtuvieren el voto favorable del Pleno, queda rechazado el dictamen de la Comisión, devolviéndose a la misma el expediente, a los efectos procedentes. / c) Si afectaren al articulado y se rechazaran, se someterá a la aprobación del Pleno el dictamen de la Comisión. / d) Si afectaren al articulado y siendo admitidos no implicasen repercusiones innovadoras en otros artículos del dictamen o en la sistemática del mismo, se someterá a la aprobación del Pleno el resto del dictamen de la Comisión. / e) En el supuesto de que las enmiendas o votos particulares defendidos ante el Pleno fuesen admitidos por éste y tal circunstancia implicara la necesidad de introducir modificaciones en el articulado o en la estructura sistemática del dictamen, se devolverá éste a la Comisión correspondiente para que proceda a incorporar el texto o textos aprobados y efectuar las correcciones necesarias en el resto de los artículos, sometiéndose el nuevo dictamen de la Comi-

de la Comisión, cuya adopción había de producirse en fin mediante acuerdo por mayoría simple de los procuradores presentes<sup>180</sup>. En cualquier caso, los atisbos de una cierta discusión en la Cámara quedan en abortos parlamentarios del Pleno –el Pleno como *escenario* total de paz y antiliberal– pues el «proceso deliberante», como dijo Luis Sánchez Agesta en una *sugerencia*, no tenía lugar en él, sino en las comisiones<sup>181</sup>, cuyo fuego pudo asimismo quedar muy bien sepultado<sup>182</sup>.

Aprobada la propuesta de la Comisión, el Presidente de las Cortes remitía el proyecto o la proposición de ley al Gobierno, para la aprobación por el Jefe del Estado<sup>183</sup>, a quien corresponde la sanción de las leyes<sup>184</sup>. Por lo tanto, la ley sale

---

sión al próximo Pleno». (En su momento fue rechazada la enmienda de Luis Gómez de Aranda, firmada el 25 de noviembre de 1957, que respondía al siguiente tenor: «1. Terminada la exposición y defensa de cada dictamen, si no hubieran sido defendidos ante el Pleno votos particulares ó enmiendas a la totalidad ó al articulado, se someterá a la aprobación del Pleno, constituido en la forma determinada por el artículo 66, la propuesta de la Comisión. / 2. De haberse defendido ante el Pleno enmiendas ó votos particulares a la totalidad, se someterán éstos a la aprobación del Pleno en primer lugar, y si las enmiendas ó votos particulares defendidos ante el Pleno solo lo hubieran sido á alguno de los artículos, la propuesta de la Comisión será sometida a la aprobación del Pleno artículo por artículo, siempre que lo solicitasen del Presidente veinte o mas Procuradores»: ACD, SG, 2394-1.)

<sup>180</sup> Así en la RRCE, artículo 69.3-8, que mantiene los métodos de votación ordinaria o nominal y permite que pueda también el Gobierno pedir la segunda, respecto de la cual el secreto (la votación secreta se hace por papeletas o por bolas) está excluido en materia legislativa.

<sup>181</sup> La *sugerencia*, de 21 de noviembre de 1957 se refería a esa función deliberativa de las comisiones, que no del Pleno, en varias ocasiones: «Conviene reglamentar la deliberación en las Comisiones y permitir el acceso de representantes de la Prensa aún a riesgo de que sus debates pierdan un poco el carácter íntimo de diálogo que es peculiar a su trabajo. La razón es que el único proceso deliberante se dá en las Comisiones, y por consiguiente es necesario llevar a esta deliberación un mínimo de garantías propio del debate que debe preceder a un acuerdo»; «Debe permitirse que se incorporen a las deliberaciones de la Comisión los Procuradores que hayan presentado enmiendas. La dificultad estriba, como es natural, en que los enmendantes en principio entrañan una oposición al proyecto, y podría darse el caso de que por esa vía se obtuviera el número necesario de Procuradores para desecharlo. Pero esta observación no tiene consistencia si se limita el número de Procuradores que pueden adscribirse y es oída la Ponencia, para que los adscritos sean aquellos que representen una serie discrepancia digna de ser oída en la Comisión. En la práctica se hace así en muchas Comisiones, porque parece natural que quienes han demostrado interés por un proyecto sean oídos en la deliberación. / No es posible parcelar rigurosamente las Cortes en Comisiones, cuando en éstas se dá el único proceso deliberante. Oír a un Procurador que ha defendido una enmienda y expulsarlo del local parece incluso reñido con las normas de cortesía» (ACD, SG, 2394-1).

<sup>182</sup> Aunque en ocasiones las actas reflejan la tensión de las discusiones (así puede constatar-se en el proceso de elaboración del Fuero de los Españoles, por poner un ejemplo), lo cierto es que las sesiones de la Comisión Especial para Estudio del Reglamento de las Cortes (días 2, 3 y 9 de diciembre de 1957) son lacónicas y frías: se exponen las enmiendas, se leen los artículos, se rectifican o aprueban, pero brilla por su ausencia la reproducción de debates técnicos o políticos (ACD, SG, 2394-1).

<sup>183</sup> Artículo 16 LCE: «El Presidente de las Cortes remitirá el proyecto de Ley, elaborado por las mismas, al Gobierno para ser sometido a la aprobación del Jefe del Estado». Los artículos 11.h), 16.8 PRCE y 14.8.º RCE dicen que corresponde al Presidente de las Cortes «Elevar al Gobierno los proyectos y proposiciones de Ley elaborados por las Cortes».

<sup>184</sup> Artículo 1.º LCE: «Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado».

de las Cortes incubada, pero todavía proyecto o proposición, con calidad de propuesta aprobada, votada como embrión maduro que sólo el Jefe del Estado aprueba, dispone, sanciona y da como cuerpo alumbrado<sup>185</sup>, con lo que comulga un sustancial y radical derecho de veto, consistente en la posible devolución de las normas legales a las Cortes para «nuevo estudio»<sup>186</sup>. La ley será ley, en fin, por obra y gracia del Caudillo, ley una vez ley que será colocada en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>187</sup> bajo el rótulo «Jefatura del Estado», mas dispuesta y firmada por el mero nombre propio, sin investidura, de Francisco Franco.

Este cierre redondo para la maquinaria supervisora y controladora y a la postre sancionadora o frustradora del Caudillaje corrobora un poder único y nuez que, más allá, y por la ley de Cortes, contaba con un instrumento sustraído en rigor al diálogo entre Cortes y Ejecutivo, sin sombra siquiera reglamentaria, justificado en «razones de urgencia» y llamado decreto-ley. La regulación de cómo el Gobierno puede utilizarlo afecta a la raíz misma del orden legislativo<sup>188</sup>, al punto de partida del ensamblaje que ha sido descrito hasta esta línea, puesto que el precepto en trance admite su promulgación justamente en las materias que la ley de Cortes preservaba como objeto necesario de forma legislativa. Se dará cuenta sin duda de tales decretos-leyes a las Cortes, para su estudio, o para –triste sanación– su elevación a ley<sup>189</sup>, pero entonces aquéllas res-

<sup>185</sup> Juan GASCÓN HERNÁNDEZ, «Problemas actuales del Decreto-ley», en *Revista de Administración Pública*, 15 (1954), pp. 94-95: «Actualmente en España lo normal es que el contenido de la Ley lo fijen las Cortes españolas, aceptando o modificando el proyecto de Ley presentado por el Gobierno; pero el mandato de la Ley es fruto única y exclusivamente de la intervención del Caudillo. (...) En España es, pues, Ley la expresión de la voluntad del Caudillo, sin duda el supremo órgano legislativo. En un proceso de institucionalización del poder, han aparecido las Cortes españolas como órgano que colabora en las tareas legislativas y que asiste al Jefe del Estado en la función de determinar el contenido de la Ley».

<sup>186</sup> Artículo 17 LCE: «El Jefe del Estado podrá devolver las Leyes a las Cortes para nuevo estudio». Artículo 10 LOE: «El Jefe del Estado estará asistido por el Consejo del Reino, para: (...) b) Devolver a las Cortes para nuevo estudio una ley por ellas elaborada».

<sup>187</sup> Una circular de 14 de noviembre de 1938 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 31, 18 de noviembre de 1938, p. 185) firmada en Valladolid por el Gobernador General había recomendado «a los Sres. Gobernadores Civiles de las provincias que todas las disposiciones de carácter general obligatorio que se publiquen en el Boletín Oficial del Estado se copien en el de la provincia tan pronto el mismo llegue a sus manos, cuidándose dichos señores del cumplimiento de aquéllas».

<sup>188</sup> Decía GASCÓN HERNÁNDEZ, «Problemas», op. cit., pp. 102-103 y ss., que el decreto-ley es una «anomalía» y no tiene sentido «cuando el poder legislativo y el ejecutivo aparecen reunidos en una sola persona, y existe unión institucional entre el órgano legislativo y el órgano de Gobierno»; aparece en el Nuevo Estado como «reminiscencia», con carácter de urgencia y provisionalidad más que como «autorización legislativa», sin «aplicación práctica la posibilidad legal de modificación posterior del Decreto-ley por las Cortes».

<sup>189</sup> Empero fue rechazada la enmienda de Antonio José Hernández Navarro que pretendía las Cortes pudieran rectificar decretos-ley sobre materias en las que tal procedimiento no estuviera justificado (BOCE, núm. 579, 21 de diciembre de 1957, p. 12.019); la enmienda, firmada a 26 de noviembre de 1957, proponía la incorporación de un artículo 53 bis: «Dada cuenta a las Cortes por el Gobierno, de un Decreto-Ley promulgado por razones de urgencia, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 13 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, el Presidente lo enviará a una Comisión Especial, para su dictamen, por el trámite establecido para el estudio y dictamen de los Proyectos de Ley, integrada por miembros de todas las Comisiones ordinarias, sin perjuicio de su plena vigencia. / Emitido dictamen por la Comisión, y sometido a la aprobación del Pleno, si el

ponderarán a una función puramente secundaria, telonera y al servicio del Mando decisor<sup>190</sup>. Un Mando siempre activo, nunca durmiente, como reflejará la Ley Orgánica del Estado de 1967 en la armonía que imanta y acopla el principio de relación entre forma de ley y acuerdo de Cortes, y la avocación de poder normativo a través del Gobierno por el Jefe del Estado<sup>191</sup>. La propia instauración del Consejo del Reino para la asistencia de la Jefatura del Estado ahondará en ese sempiterno alto control político, en esa viva labor de vigilancia cumbreña –atalaya del Caudillo– por que las leyes se acomoden a los principios del Movimiento Nacional y a las Leyes Fundamentales<sup>192</sup>.

ENRIQUE ÁLVAREZ CORA

---

dictamen aprobado ratificase el Decreto-Ley, éste seguiría en su vigencia con rango de Ley votada en Cortes y, si lo modificara en alguna de sus partes, el texto elaborado por las Cortes, sería elevado al Gobierno para ser sometido a la sanción del Jefe del Estado» (ACD, SG, 2394-1).

<sup>190</sup> Artículo 13 LCE: «En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos diez y doce. Acto continuo de la promulgación del Decreto-Ley se dará cuenta del mismo a las Cortes para su estudio y elevación a Ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias».

<sup>191</sup> Si en la Ley Orgánica del Estado de 1967, por una parte, el Jefe del Estado necesita ley o acuerdo de las Cortes para ocuparse de determinadas materias (artículo 9 LOE: «El Jefe del Estado necesita una ley, o, en su caso, acuerdo o autorización de las Cortes, a los fines siguientes: / a) Ratificar tratados internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español. / b) Declarar la guerra y acordar la paz. / c) Realizar los actos a que hace referencia el artículo doce de la Ley de Sucesión y los que vengan determinados en otros preceptos de las Leyes fundamentales del Reino») de acuerdo con un principio según el cual el Gobierno no puede dictar disposiciones con forma de ley (artículo 52 LOE: «Salvo el caso previsto en el artículo anterior y los comprendidos en el apartado d) del artículo diez de esta Ley y en el trece de la Ley de Cortes, el Gobierno no podrá dictar disposiciones que, de acuerdo con los artículos diez y doce de la Ley de Cortes, deban revestir forma de ley»), lo cierto es que en definitiva las Cortes pueden autorizarle para realizar los actos que requieren la intervención de las Cortes (artículo 50 LOE: «Además de su participación en las tareas legislativas, compete a las Cortes, en relación con el Jefe del Estado: [...] c) Autorizar al Jefe del Estado para realizar aquellos actos que, por Ley fundamental, requieran la intervención de las Cortes») y el Gobierno podrá someter a la sanción del Jefe del Estado normas legales en virtud de la autorización expresa de las Cortes (artículo 51 LOE: «El Gobierno podrá someter a la sanción del Jefe del Estado disposiciones con fuerza de ley con arreglo a las autorizaciones expresas de las Cortes»).

<sup>192</sup> Artículo 23: «Para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo veintiuno, el Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones: / a) Promover la acomodación de las leyes y disposiciones generales a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes fundamentales del Reino, ejerciendo a este efecto el recurso de contrafuero previsto en el Título X de esta Ley. / b) Sugerir al Gobierno la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y demás Leyes fundamentales del Reino y, en todo caso, conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o modificación de Ley fundamental».