

**LAS CORTES EN LA SEGUNDA
REPÚBLICA ESPAÑOLA: LUCES
Y SOMBRAS 85 AÑOS DESPUÉS**

JOAN OLIVER ARAUJO

SUMARIO

I. LAS FUENTES NORMATIVAS. II. CARÁCTER UNICAMERAL. III. LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES. ESPECIAL REFERENCIA AL SISTEMA ELECTORAL. IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS DIPUTADOS. V. LA ORGANIZACIÓN DE LAS CORTES. 1. LA MESA DE LAS CORTES. 2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. 3. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS. VI. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTES: LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SUS LÍMITES. VII. LAS FUNCIONES DE LAS CORTES. 1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. 2. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. 3. LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO DEL GOBIERNO. VIII. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE. 1. IMPORTANCIA Y ANTECEDENTES. 2. COMPOSICIÓN. 3. COMPETENCIAS. 4. A LAS PUERTAS DE LA TRAGEDIA: LA ACTUACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1936. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

Fecha recepción: 15.12.2016
Fecha aceptación: 15.10.2017

LAS CORTES EN LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA: LUCES Y SOMBRAS 85 AÑOS DESPUÉS

JOAN OLIVER ARAUJO¹

Universidad de las Islas Baleares

«La Segunda República no forma parte exclusivamente de nuestra historia política y constitucional, sino que puede considerarse que forma parte del Derecho Constitucional vigente... La democracia viene de la Segunda República».

J. Pérez Royo: *La reforma constitucional inviable* (2015).

I. LAS FUENTES NORMATIVAS

El objeto de este trabajo es el estudio *jurídico* de las Cortes de la Segunda República —también denominadas Congreso de los Diputados— a partir del análisis del título IV de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 (que engloba los artículos 51 a 66), del Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 11 de julio de 1931 y del Reglamento (definitivo) del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934. En este empeño, esencialmente normativo aunque con alguna imprescindible referencia histórico-política, hemos aplicado los conceptos constitucionales actuales a un texto que se aprobó hace ahora ochenta y cinco años. Se trata, en consecuencia, de un estudio de Derecho Parlamentario, que definimos —con el profesor M.

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de las Islas Baleares. Campus Universitario. Carretera de Valldemossa, Km. 7.5. 07071 Palma de Mallorca (Baleares). Email: joliveraraujo@gmail.com

Prélot²— como aquella parte del Derecho Constitucional que, además de las normas de funcionamiento interno de las Cámaras, también regula la actuación de las mismas como órganos de carácter político. Dicho estudio resulta para cualquier constitucionalista de extraordinario interés, pues —como afirmaba Manuel Azaña— «el centro de gravedad de la República española está en el Parlamento»³. En efecto, la Constitución de 1931 «siente la más absoluta veneración» por la Cámara, «que todo podía imponer». Para los constituyentes republicanos «hegemonía de Asamblea, República y Democracia fueron siempre términos similares»⁴.

La Exposición de Motivos del Reglamento de las Cortes Constituyentes de julio de 1931, elaborado por el Gobierno Provisional de la República, afirmaba que este Reglamento se aprobaba con el fin de brindar un instrumento rápido y adecuado para que las Cortes pudieran, desde el principio, orientar su labor hacia su objetivo principal y prioritario: la elaboración de la Constitución que debía estructurar el nuevo régimen. Con esta pretensión, el Gobierno decretó que, salvo acuerdo en contrario de las Cortes Constituyentes, y hasta tanto que ellas aprobaran su Reglamento definitivo, se aplicaría este Reglamento Provisional⁵. El día 18 del mismo mes de julio, las Cortes Constituyentes acordaron aceptar el Reglamento que había elaborado el Gobierno, pero introduciendo determinadas modificaciones y añadiendo algunos artículos. Con estas alteraciones y otra de 22 de noviembre de 1932, que incorporaba dos nuevos artículos sobre la elaboración y aprobación de los Presupuestos, el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de julio de 1931 estuvo en vigor hasta que se aprobó, con carácter de definitivo, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934⁶. Este último, que contenía 156 artículos, era un texto más técnico y completo que el Reglamento de 1931 (integrado, tras todas las modificaciones, por 79 artículos), pues contempló y reguló un amplio abanico de técnicas e instrumentos jurídicos novedosos en el Derecho Parlamentario español, utilizando para ello un lenguaje correcto y preciso.

II. CARÁCTER UNICAMERAL

La Constitución republicana de 1931, siguiendo el modelo de la Constitución de Cádiz de 1812, estableció un Parlamento unicameral⁷. El artículo 51, de forma

² PRÉLOT, M. (1958). *Droit Parlementaire français*. París: Université de Paris, Institut d'Études Politiques (Les cours de droit), p. 31.

³ GIMÉNEZ CABALLERO, E. (1975). *Manuel Azaña (Profecías españolas)*. Madrid: Turner, p. 145.

⁴ RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (2007). «Diciembre de 1931: una Constitución no integradora». *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, (13), pp. 92-94.

⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 193, de 12 de julio de 1931.

⁶ Ambos Reglamentos de las Cortes, el de 1931 y el de 1934, pueden consultarse en una recopilación hecha por la SECRETARÍA DE LAS CORTES (1977). *Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, pp. 371-440.

⁷ DE ESTEBAN ALONSO, J. (2000). *Las Constituciones de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, p. 35.

taxativa, afirma que «la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados». Este fue el resultado final que se plasmó en la Constitución, pero resulta de interés analizar cómo se contempló el dilema unicameralismo-bicameralismo en las diferentes etapas del proceso constituyente⁸. En el *Anteproyecto de Constitución*, elaborado por la Comisión Jurídica Asesora nombrada por el Gobierno Provisional —presidida por el jurista democristiano Ángel Ossorio y Gallardo—, se consagraba un Parlamento bicameral, cuyo Senado integraba una representación corporativa o de intereses. En el *Proyecto de Constitución*, redactado por la Comisión Parlamentaria —presidida por el catedrático socialista Luis Jiménez de Asúa—, se produjo un giro radical en este punto, pues se optó decididamente por un Parlamento unicameral. El Senado, en esta segunda fase del *iter* constituyente, quedó reducido a unos consejos técnicos, parcialmente inspirados en los consejos económicos de Alemania, Irlanda y Yugoslavia. Estos consejos técnicos, aun cuando carecían de potestad legislativa propiamente dicha, tenían ciertas facultades en la preparación de proyectos legislativos, pudiendo, de esta manera, servir de contrapeso a la Cámara única. Según sus defensores, podía encontrarse en ellos el poder de reflexión que tradicionalmente se atribuye a las segundas Cámaras. Finalmente, en el *texto definitivo* que aprobó el Pleno de las Cortes se optó por el modelo monocameral estricto, ya que fueron prácticamente eliminados los consejos técnicos previstos por la Comisión Parlamentaria. Estos se transformaron en la extraña figura consagrada en el primer párrafo del artículo 93 («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»).

La opción por el Parlamento unicameral, que rompía con una tradición secular a favor del bicameralismo, fue objeto de importantes debates, pues —como subrayaba Jiménez de Asúa en su discurso de presentación del Proyecto de Constitución ante las Cortes⁹— se trataba de «un asunto de gran densidad y volumen». El bicameralismo fue defendido con argumentos clásicos, que se habían esgrimido en todos nuestros procesos constituyentes anteriores, y con argumentos nuevos, que empezaban a utilizarse en ciertos ámbitos académicos y en otros países. Sin embargo, se impuso el criterio unicameral, apoyado en consideraciones de muy diverso signo, que sintetizó Jiménez de Asúa en el discurso referido. En concreto, adujo estas cinco razones: a) consideraba a las Cámaras Altas como un «recuerdo de antaño que el tiempo barrera», ya que «van decayendo y quedando como huellas y residuos»; b) estimaba que el sistema bicameral es «sobremanera nocivo», porque

⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1982). *Las Constituciones históricas españolas*. Madrid: Icai, pp. 526-527. TORRES DEL MORAL, A. (2015). *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Universitas, p. 223. FRAILE CLIVILLÉS, M. (1975). *Introducción al Derecho Constitucional español*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, p. 354-355.

⁹ Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28, día 27 de agosto de 1931, págs. 642-648.

«obstaculiza las leyes progresivas», retrasando el profundo cambio que necesitaba la sociedad española; c) entendía que el modelo bicameral es perjudicial porque los previsibles enfrentamientos entre ambas Cámaras se convierten en un obstáculo para la buena marcha de la actividad legislativa, debilitando el Parlamento, que puede de esta manera caer en las garras «de un Poder Ejecutivo acometedor»; d) argumentaba que la dualidad de Cámaras es contraria al ideal democrático, ya que «este descansa en el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad y una Cámara Alta pondría en peligro esta unidad»; y e) por último, citando expresamente a Sieyès, aseveraba que el Senado en un sistema democrático no tiene sentido, ya que «si las dos Cámaras van unidas y representan la voluntad popular, una sobra; si la otra se opone, entonces no representa la *volonté générale*, que es lo que debe representar el Poder Legislativo». Tras afirmar que el viejo Senado es «diverso, antiigualitario e incompatible con el sistema democrático», y que los nuevos intentos de Cámaras Altas son fórmulas que no han demostrado todavía su virtualidad, el profesor Jiménez de Asúa concluyó su intervención afirmando que se había optado por introducir un Parlamento unicameral, con el consiguiente rechazo a cualquier modelo de Senado¹⁰.

Tras este debate, como hemos indicado, se impuso un modelo unicameral puro. Opción fuertemente defendida por el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Radical-Socialista, Acción Republicana y la Agrupación al Servicio de la República. Como afirma el profesor Torres del Moral¹¹, «en el ánimo de los constituyentes pesaron mucho los clásicos argumentos acerca del conservadurismo de las segundas Cámaras, corroborado por cien años de bicameralismo» en España. Sin embargo, a nuestro juicio, tal vez no se tuvieron suficientemente en cuenta las posibles ventajas que un sistema bicameral podía aportar cuando, como en el caso español, se trataba de construir un Estado regional con una fuerte descentralización territorial¹².

Para concluir este punto sobre la opción unicameral en la Constitución de 1931, debemos señalar que el Proyecto de Reforma Constitucional presentado a las Cortes el 5 de julio de 1935 por el Presidente del Gobierno, Alejandro Lerroux, proponía la supresión o reforma del Tribunal de Garantías Constitucionales, condicionada a la instauración del Senado. Propuesta que no prosperó¹³.

¹⁰ TOMÁS VILLARROYA, J. (1983). *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 127-128.

¹¹ TORRES DEL MORAL, A. (2015), *op. cit.*, p. 223.

¹² RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1981). «La Segunda República: una visión de su régimen político». *Arbor*, (426-427), p. 30. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (1989). *Derecho Político I*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 64.

¹³ BASSOLS COMA, M. (1981). *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 57-59. OLIVER ARAUJO, J. (1986). *El recurso de amparo*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears, p. 92.

III. LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES. ESPECIAL REFERENCIA AL SISTEMA ELECTORAL

El Congreso de los Diputados estaba compuesto por los representantes del pueblo español elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 52 de la Constitución). Sin embargo, esta nada indicaba sobre el número exacto de miembros que iban a integrar la Cámara. A pesar de esta omisión, de acuerdo con lo establecido en la legislación electoral ordinaria, quedaba claro que el número de diputados debía ser proporcional al número de habitantes de cada circunscripción: se elegía, en concreto, un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción superior a treinta mil. Precisamente por ello, cada decreto de convocatoria de elecciones generales debía fijar el número exacto de miembros que, en aquella legislatura, iban a integrar la Cámara (así, el Decreto de 3 de junio de 1931, que convocó elecciones a Cortes Constituyentes, fijó el número total de diputados en 470).

Eran electores y elegibles todos los ciudadanos mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reunieran las condiciones fijadas por la normativa electoral. Los diputados, una vez elegidos, representaban a la Nación; por tanto, se introducía el mandato representativo surgido de la Revolución Francesa y se prohibía, implícitamente, el mandato imperativo propio de la representación medieval. La duración legal del mandato era de cuatro años, contados a partir de la fecha en que fueron celebradas las elecciones generales (aunque no llegó a agotarse ninguna legislatura¹⁴). Transcurrido este plazo, debía renovarse totalmente el Congreso; en concreto, sesenta días, como máximo, después de expirar el mandato o de ser disueltas las Cortes, debían celebrarse nuevas elecciones. El Parlamento, cuyos diputados eran reelegibles indefinidamente, debía reunirse en un plazo máximo de treinta días a contar desde el de los comicios.

El sistema electoral que se utilizó durante la Segunda República se encontraba regulado, básicamente, en la Ley de 8 de agosto de 1907, en el Decreto de 8 de mayo

¹⁴ En efecto, aunque la duración del mandato de los diputados era de cuatro años (art. 53 Constitución), nunca llegó a agotarse una legislatura. Concretamente, durante el breve y turbulento período republicano (algo más de cinco años, si no contamos los tres años de guerra), tuvieron lugar tres elecciones generales, motivadas por disoluciones anticipadas de la Cámara: las de 28 de junio de 1931, las de 19 de noviembre de 1933 y las de 16 de febrero de 1936. Cada una de las tres elecciones generales «supuso un viraje violento y radical» (izquierda-derecha-izquierda) en la vida política española; en «cada bienio, la oposición se consideró sometida a una dictadura y aspiró a salir de ella con ánimo de revancha: por ese camino se llegó a la guerra civil» [TOMÁS VILLARROYA, J. (1983), *op. cit.*, p.: 124]. La causa principal de estos cambios bruscos en la composición de los sucesivos Parlamentos hay que buscarla, precisamente, en la normativa electoral, pues leves desplazamientos del electorado producían el efecto de grandes variaciones en la distribución de los escaños [vid., entre otros, los trabajos de VARELA DÍAZ, S. (1978). *Partidos y Parlamento en la Segunda República española*. Barcelona: Fundación Juan March-Editorial Ariel, pp. 59 y sig.; GUNTHER, R., SANI, G. Y SHABAD, G. (1986). *El Sistema de partidos en España: Génesis y evolución*. Madrid: CIS-Siglo XXI., pp. 19 y sig.; REVENGA SÁNCHEZ, M. (1989). «El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República». *Revista de Estudios Políticos* (65), p. 212].

de 1931, en la Ley de 27 de julio de 1933 y en algún artículo de la propia Constitución republicana¹⁵. La circunscripción electoral, salvo en el caso de las grandes ciudades que formaban circunscripción propia, era provincial¹⁶. Se seguía, para la adjudicación de los escaños, un sistema mayoritario, pero dando entrada a la minoría más numerosa. Así, cada elector tenía derecho a votar un número de candidatos equivalente al setenta-ochenta por ciento de los puestos a cubrir (por ejemplo, Barcelona capital elegía 18 diputados y cada ciudadano podría votar a 14 candidatos —77'7%—; y Baleares elegía siete, pudiendo cada elector dar su voto a cinco candidatos —71'4 %—). El profesor Tuñón¹⁷ lo calificó de «intermedio entre el escrutinio mayoritario y el estrictamente proporcional». A nuestro juicio, podía conceptuarse de mayoritario corregido o mayoritario atenuado. De hecho, como ha afirmado el profesor Espín¹⁸, «el sistema de lista en circunscripciones plurinominales combinado con un escrutinio mayoritario con reserva de puestos a las minorías, tal como se utilizó en la República, favoreció la formación de alianzas lo más amplias posibles, con objeto de beneficiarse de la enorme prima a la mayoría que otorgaba el sistema». Dicho con otras palabras, el modelo electoral establecido favorecía a los partidos políticos que eran capaces de coaligarse y de presentarse unidos ante los ciudadanos¹⁹.

De acuerdo con la Ley de 27 de julio de 1933, para que los candidatos fueran proclamados diputados en la primera vuelta tenían que darse dos condiciones: 1.^a) que el candidato en cabeza de la lista triunfante obtuviera, al menos, el cuarenta por ciento de los sufragios válidos escrutados; y 2.^a) que los restantes candidatos obtuvieran un número de votos superior al veinte por ciento. Si entre aquel y estos se cubrían todos los escaños correspondientes a la circunscripción, se producía la proclamación. En caso contrario, y para los puestos vacantes, se celebraba, el segundo domingo después de la primera, una elección complementaria. En esta segunda vuelta, en la que podían producirse acoplamientos en las candidaturas, solo tenían derecho a participar aquellos candidatos que en la primera vuelta hubieran obtenido, al menos, el ocho por ciento de los votos válidos escrutados.

¹⁵ Una síntesis ordenada de la normativa electoral vigente durante el segundo período republicano, puede consultarse en OLIVER ARAUJO, J. (1983). *La II República en Baleares: elecciones y partidos políticos. (Ensayo de sociología electoral balear)*. Palma de Mallorca: Institut d'Estudis Balearics, pp. 15-34; y (1991). *El sistema político de la Constitución española de 1931*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears, pp. 130-140.

¹⁶ Cada provincia formaba, en principio, una única circunscripción electoral. Sin embargo, las ciudades de Madrid, Barcelona y las capitales de provincia que, con los pueblos que correspondían a sus respectivos partidos judiciales, superaban los cien mil habitantes (v.g., Sevilla, Valencia, Murcia, Málaga, etc.) formaban una circunscripción propia. El resto de las ciudades y pueblos de estas provincias constituían circunscripciones independientes. Así, por ejemplo, existía la circunscripción de «Madrid capital» y la de «Madrid provincia».

¹⁷ TUÑÓN DE LARA, M. (1976). *La II República*. Vol. I. Madrid: Siglo XXI, p. 64.

¹⁸ ESPÍN TEMPLADO, E. (1979). «Acción Republicana y la estabilidad gubernamental en el sistema de partidos de la II República». *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político / Revista de Derecho Político*, (3), p. 88.

¹⁹ FRAILE CLIVILLÉS, M. (1975), *op. cit.*, pp. 346-347.

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS DIPUTADOS

Los artículos 54 a 56 de la Constitución, 25 a 27 del Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931, y 45 a 47 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 regulaban lo que, convencionalmente, podríamos denominar el estatuto jurídico de los diputados. Este podía sintetizarse en los siguientes puntos: A) Los diputados tenían el derecho y el deber de asistir a las sesiones de las Cortes, así como de formar parte de sus comisiones e intervenir en sus tareas. B) Los diputados gozaban de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos que emitían en el ejercicio de su cargo (únicamente estaban sujetos al poder disciplinario de las Cortes y de su Presidente en caso de infracción del Reglamento). C) Los diputados solo podían ser detenidos en caso de flagrante delito, en cuyo caso la detención era inmediatamente comunicada a la Cámara o a la Diputación Permanente. Asimismo, no podían ser procesados sin la oportuna autorización de la Cámara o de su Diputación Permanente; por ello, si algún juez o tribunal estimaba que debía dictar auto de procesamiento contra un diputado, lo comunicaba al Congreso, exponiendo los fundamentos que consideraba pertinentes y solicitando el correspondiente suplicatorio²⁰. D) Las Cortes, a propuesta del Presidente o por ini-

²⁰ Sobre la *inmunidad parlamentaria* durante la Segunda República, *vid.* MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1996). *La inmunidad parlamentaria en Derecho español*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., pp. 84-91. También resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 3 de noviembre de 1934, fundamentos legales 1.º y 2.º (*Gaceta de Madrid*, núm. 311, de 7 de noviembre de 1934, págs. 1.089-1.093). En esta Sentencia, el Tribunal de Garantías resolvió una consulta formulada por la Audiencia Provincial de Lérida sobre la constitucionalidad del artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña, de 26 de mayo de 1933. Su origen estaba en la causa instruida en el Juzgado de Seo de Urgel, a raíz de la querrela interpuesta por un particular, que provocó el procesamiento, entre otros, de D. Enrique Canturri Ramonet, por estimar que los hechos que se le imputaban eran constitutivos de un delito de injurias por escrito y con publicidad; procesamiento que fue confirmado por auto de la Audiencia de Lérida. El representante del Sr. Canturri alegó que concurría en su defendido la condición de diputado del Parlamento de Cataluña; por cuyo motivo, y en atención a lo dispuesto en los artículos 752 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento criminal, en concordancia con el artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña, procedía la suspensión del procedimiento, dando cuenta del asunto al Parlamento de Cataluña, a fin de que resolviera lo que acordara pertinente. Por Auto de la Audiencia de Lérida de 15 de noviembre de 1933, se estimó contrario a la Constitución el artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña y, con suspensión del procedimiento, elevó el sumario a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, a los efectos del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, en cumplimiento de este último precepto y en relación con el artículo 100 de la Constitución, elevó al Tribunal de Garantías Constitucionales la correspondiente consulta. Este último Tribunal, en la citada Sentencia de 3 de noviembre de 1934, fijó la siguiente doctrina:

A) Cualquier consideración acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña «ha de arrancar del examen de las conexiones y de las diferencias existentes entre dos prerrogativas: la inviolabilidad y la inmunidad. El fin de ambas consiste en tutelar la actividad de los parlamentarios, pero mientras el contenido de la inviolabilidad es fijo, uniforme y estricto, constriñéndose en todo caso a garantizar la libertad del representante para emitir opiniones y votos en el ejercicio del cargo, la inmunidad tiene un contenido variable, diferenciado en cada texto legal y en cada país (...) Tal variedad de formas antes contribuye a diluir que a precisar el carácter de la

ciativa parlamentaria, podían acordar en cualquier momento que se dejase sin efecto la detención o el procesamiento de un diputado, o que se suspendiera el procedimiento judicial que contra él se seguía, hasta la expiración del mandato parlamentario del diputado objeto de la acción judicial. E) Los diputados tenían derecho a la asignación, irrenunciable y no retenible, de mil pesetas mensuales, así como viaje libre dentro del territorio nacional.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LAS CORTES

1. *La Mesa de las Cortes*

La Mesa de la Cámara estaba integrada por un Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. Para la elección del *Presidente* de las Cortes se escribía un solo

inmunidad, hasta el extremo de que resulta difícil encontrar los fundamentos de la institución explorando este vasto campo de las diferencias cuantitativas. Presentando la inmunidad tantos modelos legales, el Estatuto interior de Cataluña no sólo se ha apropiado la institución, sino que ha elegido el tipo que ofrece mayor holgura a las actividades extraparlamentarias de los diputados, por lo cual no puede decirse que se ha buscado el mínimo de garantías que pudieran considerarse necesarias para la función. Y aún resultan menos justificados la extensión y el alcance de esta inmunidad en una época que ha consolidado la institución parlamentaria y ha garantizado la independencia judicial, atenuando así la exigencia histórica que dio origen a la prerrogativa, y observándose una tendencia creciente, doctrinal y legislativa, a precisar el carácter de aquélla, ciñéndola a casos limitados y concretos. Pero cuando se alega que, en defecto de la inmunidad, la función de los diputados del Parlamento de Cataluña carece de toda garantía, hay que recordar que el artículo 14 del Estatuto aprobado por las Cortes Constituyentes declara que dichos diputados “serán inviolables por los votos u opiniones que emitan en el ejercicio del cargo”, con lo cual la garantía de la función se consagra en términos suficientes, ya que la inviolabilidad implica el derecho que tienen los que la disfrutan a no ser cohibidos en la realización de sus funciones por la intromisión de ningún órgano ajeno al Parlamento» (fundamento legal I).

B) Que sean instituciones distintas la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria «lo evidencian no sólo su finalidad, contenido y duración, sino el hecho de que han existido una sin la otra y de que cuando coexisten lo hacen con independencia. Y así nuestros textos constitucionales, que desde el de 1837 hasta el de 1931 instituyen ambas prerrogativas parlamentarias, lo hacen de manera expresa y diferencial. Y es de extraordinaria importancia a este respecto la consideración de que el mismo legislador, es decir, las mismas Cortes, los mismos partidos y las mismas personas, que en el Texto Constitucional de 9 de diciembre de 1931 reconocieron a los diputados de la República la inmunidad parlamentaria, meses más tarde, en agosto de 1932, al deliberar sobre las prerrogativas de los diputados catalanes, se limitan a reconocer en el artículo 14 del Estatuto únicamente la de la inviolabilidad, restringiéndola, además, a su característica específica de proteger al diputado sólo por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo. La voluntad de las Cortes Constituyentes fue tan clara en esta materia que convirtió en dictamen, primero, y en ley, más tarde, un voto particular en que, apartándose del texto primitivo, transcripción del artículo 15 del Estatuto llamado de Nuria, se negó en este extremo de las garantías de la función la equiparación de los diputados del Parlamento regional a los de la República. Cuando, posteriormente, el artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña otorga a los diputados regionales la prerrogativa no concedida por las Cortes, viola el artículo 14 del Estatuto exterior de la Región autónoma, incidiendo en la infracción prevista en el número 2 del artículo 29 de la ley Orgánica de este Tribunal» (fundamento legal II).

nombre en cada papeleta, resultando elegido el parlamentario que obtenía la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si esta no se lograba, se repetía la votación entre los dos diputados que hubieran obtenido un respaldo mayor, quedando elegido el que más votos reunía. En caso de empate, se proclamaba al que había obtenido mayor número de votos ciudadanos en la elección de diputados. Durante los cinco años de República en paz y los tres de República en guerra, las Cortes fueron presididas, sucesivamente, por Julián Besteiro Fernández (14 de julio de 1931 a 9 de octubre de 1933), Santiago Alba Bonifaz (8 de diciembre de 1933 a 7 de enero de 1936) y Diego Martínez Barrio (16 de marzo de 1936 a 31 de marzo de 1939). Los cuatro *vicepresidentes* y los cuatro *secretarios* se elegían escribiendo cada diputado tres nombres en una papeleta, para los primeros, y dos nombres en otra papeleta, para los segundos, quedando elegidos, por orden correlativo, los que obtuvieran mayor número de votos. En caso de empate, tanto en la elección de vicepresidentes como en la de secretarios, se debía aplicar lo dispuesto para el caso de la elección presidencial (es decir, se proclamaba al que había obtenido mayor número de votos en la elección de diputados).

Al margen de la importantísima función que el artículo 74 de la Constitución encomendaba al Presidente de las Cortes (sustituir al Presidente de la República en caso de impedimento temporal, ausencia o vacante), los dos Reglamentos de la Cámara le asignaron un amplio abanico de competencias. Así, le correspondían, entre muchas otras, llevar la voz de la Cámara y ser su representante nato en todos los actos oficiales, presidir las sesiones de las Cortes, fijar y mantener el orden de las discusiones y dirigir los debates con toda imparcialidad. Llama la atención, por su nivel de detalle, la previsión de que cuando el Presidente de la Cámara deseaba tomar parte en un debate, dejaba la Presidencia y no volvía a ocuparla hasta que se hubiera resuelto acerca del artículo o asunto que se discutía.

Terminada la elección de la Mesa de la Cámara y recibida la promesa del nuevo Presidente de la misma, este, a su vez, tras ocupar su asiento, la recibía de todos los diputados admitidos, empezando por los vicepresidentes y concluyendo por los secretarios. Para ello, uno de los secretarios leía la fórmula siguiente: «¿Prometéis cumplir con lealtad el mandato que la Nación os ha conferido?». Los diputados se acercaban al Presidente y prometían. Terminado el acto, el Presidente declaraba constituidas las Cortes y lo comunicaba oficialmente al Gobierno. Los diputados que no hubiesen prestado la promesa reglamentaria el día de la constitución definitiva de las Cortes, debían prestarlo antes de tomar asiento en las mismas.

2. Los grupos parlamentarios

Como afirmó el profesor Torres del Moral, en un excelente trabajo²¹, hemos de esperar hasta la Segunda República para el «pleno reconocimiento jurídico» de los

²¹ TORRES DEL MORAL, A. (1981). «Los grupos parlamentarios». *Revista de Derecho Político*, (9), p. 28.

grupos parlamentarios. Ciertamente, su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico se produjo por vez primera en el segundo período republicano, realizándose simultáneamente a nivel constitucional y a nivel reglamentario²². Además, la constitucionalización de los grupos parlamentarios, en el Texto de 1931, «se hace en la línea de su más moderno tratamiento jurídico; esto es: no solo reconociendo su existencia, sino atribuyéndoles un peso proporcional a su importancia numérica»²³. En efecto, el artículo 62 de la Constitución afirmaba que la Diputación Permanente de las Cortes estaba compuesta, como máximo, por «veintiún representantes de las distintas *fracciones políticas*».

Tanto el Reglamento Provisional de 1931 como el Reglamento de 1934 los situaban en su título III, bajo la rúbrica «*De las fracciones o grupos parlamentarios*». En ambas normas, el régimen de adscripción se podía sintetizar en cinco puntos: 1.º El número mínimo de parlamentarios para formar un grupo o fracción era de diez. 2.º Todos los diputados estaban preceptivamente incorporados a un grupo parlamentario. 3.º A tal efecto, los diputados podían presentar a la Mesa una declaración firmada que expresase la fracción o grupo de la Cámara al que deseaban quedar adscritos. 4.º Aquellos diputados que no pertenecían a un partido político con grupo propio, podían unirse entre sí o manifestar a qué fracción deseaban ser incorporados para los efectos del régimen de la Cámara (esta incorporación, sin embargo, no era definitiva hasta que se recibía en la Secretaría la confirmación del grupo correspondiente). 5.º En todo caso, la Mesa podía considerar como formando grupo, en concepto de indefinidos o independientes, a todos aquellos diputados que no se hubieran adscrito a alguna fracción o grupo (únicamente a efectos de la composición de las comisiones). De hecho, en estas, figuraban los distintos grupos parlamentarios «en proporción a su fuerza numérica».

El sistema de grupos o fracciones dibujado en el Reglamento de 1931 se mantuvo prácticamente inalterado en el Reglamento de 1934. Sin embargo, en este último se observa «una evolución en la concepción del grupo parlamentario como órgano funcional de la Cámara, ya que, aunque no se limita su libertad de autoorganización interna, se les exige el nombramiento de un representante cerca de la Mesa *a los efectos parlamentarios* (artículo 12.2)». De hecho, «se sacan las consecuencias de la constitución de las comisiones de forma proporcional a los grupos, ya que el cese de un diputado como miembro de un grupo parlamentario supone su cese en la comisión o en los cargos parlamentarios que ostentase por designación del grupo (artículo 12.4), lo que evidencia, sin género de duda, un tipo de estructura funcional de la Cámara cuyo elemento básico es el grupo y no el parlamentario» individualmente considerado²⁴. Con la redacción que les dieron la Constitución y los reglamentos de la Cámara, los

²² GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 215-216.

²³ TORRES DEL MORAL, A. (1981), *op. cit.*, p. 28.

²⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., (1987), *op. cit.*, p. 217.

grupos parlamentarios pasaron a ser «una pieza fundamental en el funcionamiento» de la misma²⁵.

Por otra parte, en los dos Reglamentos de las Cortes del período republicano se encuentra un conato o precedente de lo que hoy denominaríamos la *Junta de Portavoces* de los grupos parlamentarios. En efecto, tanto el Provisional de 1931 como el definitivo de 1934 permitían que los jefes de los distintos grupos parlamentarios, junto al Presidente del Congreso, fueran partícipes en la fijación del orden del día, en el nombramiento de los diputados que formarían parte de las distintas comisiones y, en fin, en la solución de las incidencias que la vida parlamentaria iba provocando²⁶. Gil-Robles y Pérez-Serrano²⁷ lo confirman, al señalar que «lo normal fue la celebración de reuniones informales del Presidente de la Cámara con los jefes de las minorías parlamentarias, para plantear el trabajo parlamentario, fijar en ocasiones delicadas el orden del día, acordar la constitución de las comisiones, prevenir o encausar incidencias en el Salón de Sesiones, etc.». Añadían estos autores que a alguna de estas reuniones informales, de las que no se levantaba acta, también «asistía el Presidente del Gobierno o algún ministro». Con ello se puede afirmar, con fundamento, que el artículo 12.2 del Reglamento del Congreso de 1934 constituye «un primer paso hacia la institucionalización» de la figura de la Junta de Portavoces²⁸.

3. Las comisiones parlamentarias

Siguiendo en parte el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918, los dos reglamentos parlamentarios republicanos establecían que las Cortes podían actuar en pleno o en comisión. De hecho, paulatinamente, los Parlamentos «han ido delegando funciones en las comisiones por exigencias de su mucho trabajo y de su muy diversa especialización», así como para dar mayor agilidad a su funcionamiento²⁹. Las comisiones parlamentarias eran de dos tipos: permanentes y especiales:

- a) Las comisiones *permanentes*, que tenían la misma duración que las Cortes, eran la Comisión de Actas, la Comisión de Incompatibilidades, la Comisión de Suplicatorios, la Comisión de Gobierno Interior, la Comisión de Concesión de Pensiones, la Comisión de Presupuestos, la Comisión de Peticiones y las comisiones de ministerios. Estas últimas, que eran tantas como departa-

²⁵ TORRES DEL MORAL, A. (1981), *op. cit.*, p. 29.

²⁶ REBOLLO DELGADO, L. (1998). *La Junta de Portavoces*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 75-76.

²⁷ GIL ROBLES Y QUIÑONES DE LEÓN, J. M. Y PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1977). *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid: Taurus, p. 64.

²⁸ OLLER SALA, M. D. (1984). «La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español». *Anuario de Derecho Político* 1983. *Universitat de Barcelona*, (1), p. 136.

²⁹ TORRES DEL MORAL, A. (2004). *Principios de Derecho Constitucional español*. Tomo II. Madrid: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p. 127.

mentos existían (reputándose como uno de estos la Presidencia del Gobierno), conocían de los asuntos propios de los ministerios o que correspondían a la órbita de competencia y servicios atribuida a cada uno de ellos.

- b) Las comisiones *especiales* eran aquellas que se creaban cuando las circunstancias lo aconsejaban (el Reglamento de 1931, en este sentido, ya regulaba con dicho carácter la importantísima Comisión encargada de elaborar el Proyecto de Constitución). Cuando las comisiones especiales no eran para trabajos legislativos, su propuesta correspondía al Presidente de la Cámara, al Gobierno o a un número de diputados no inferior a cincuenta.

La designación de los diputados que las integraban se hacía en proporción a la fuerza numérica de los distintos grupos parlamentarios, para lo cual se tenían en cuenta el número de vocales de la comisión y el de diputados adscritos a cada uno de dichos grupos. Todas las comisiones elegían, de entre sus miembros, un presidente, un vicepresidente, un secretario y un vicesecretario, poniéndolo en conocimiento de la Mesa. Los ministros y los diputados podían asistir a las comisiones de que no formaban parte con voz pero sin voto. Cuando por razón de la importancia de los temas que debían tratar lo estimasen conveniente, las comisiones podían requerir la presencia —a fin de que les ilustrase o auxiliase en sus trabajos— de cualquier persona de dentro o de fuera de las Cortes, y reclamar del Gobierno, por medio de la Mesa, cuantas informaciones y documentos les fueran necesarios. Asimismo, podían ordenar que se abriera información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio.

VI. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTES: LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SUS LÍMITES

La Constitución de 1931 otorgaba, en principio, una gran autonomía a las Cortes en su funcionamiento. Así, el artículo 58 afirmaba que «las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo». Como vemos, este artículo, reaccionando enérgicamente contra ciertas prácticas perversas del régimen anterior, imponía la reunión automática de las Cortes y una duración mínima de sus sesiones (cinco meses), al objeto de que este funcionamiento fuera real y no una mera ficción. Además, como medida cautelar, el artículo 59 de la Constitución afirmaba que las Cortes disueltas se reunían de pleno derecho y recobraban su potestad, como poder legítimo del Estado, desde el momento en que el Presidente no hubiese cumplido, dentro del plazo, la obligación de convocar nuevas elecciones. La autonomía parlamentaria también tenía su reflejo en el artículo 57 de la Constitución: según el cual el Congreso de los Diputados, además

de tener facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de los miembros electos, estaba facultado para adoptar su reglamento de régimen interior³⁰.

Sin embargo, la amplia autonomía que reconocían a las Cortes los citados artículos 57 a 59 se veía limitada por el artículo 81 del propio Texto Constitucional. Este último precepto permitía al Presidente de la República tres tipos de *intrusiones* en el funcionamiento autónomo de las Cortes:

- En primer lugar, el Jefe del Estado podía convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estimase oportuno.
- En segundo lugar, el Presidente de la República también estaba facultado para suspender, dentro de ciertos límites, las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura (por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no se dejara de cumplir lo preceptuado en el artículo 58 de la Constitución, es decir, los cinco meses como mínimo de sesiones). El Presidente de la República Niceto Alcalá-Zamora y Torres, en ocasiones, hizo un uso de esta facultad de suspensión que motivó serias controversias: así, a principios de abril de 1935, «suspendió las sesiones de Cortes por un mes con objeto de que Lerrox pudiese constituir un Gobierno minoritario, mientras se preparaba la reconstitución de la coalición gubernamental radical-cedista; en diciembre de 1935 y enero de 1936 decretó nuevas suspensiones de Cortes, que se atribuyeron al deseo de facilitar la vida» al Gobierno de Portela Valladares y ayudarle en la preparación de su campaña electoral³¹.
- En tercer lugar, cuando lo estimase necesario, el Presidente de la República podía disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato, sujetándose a las siguientes condiciones: 1.^a) que la acordase por decreto motivado; y 2.^a) que acompañara al decreto de disolución la convocatoria de nuevas elecciones en el plazo máximo de sesenta días. Sin embargo, esta segunda disolución no resultaba gratuita, en términos políticos, al Jefe del Estado, ya que —en el caso de que efectivamente decretase la segunda disolución— el primer acto de las nuevas Cortes sería «examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores», precisando que el voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevaría aneja la destitución del Presidente. Este último párrafo del artículo 81 de la Constitución era, a juicio del profesor Ramírez³², «todo un dislate». Sin embargo, como es sabido, en el breve episodio republicano, sus previsiones llegaron a aplicarse, pues el 7 de abril de 1936 las Cortes —con mayoría absoluta del Frente Po-

³⁰ VIDAL MARÍN, T. (2005). *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 22-23.

³¹ TOMÁS VILLARROYA, J. (1989). «La suspensión de sesiones en diciembre de 1935». *Revista de las Cortes Generales*, (16), 197-232; y (1983), *op. cit.*, pp. 128-129.

³² RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (2005). *La legislación de la Segunda República española (1931-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, p. 17.

pular y cuando ya soplaban, entre nosotros, vientos de guerra— destituyeron a Alcalá-Zamora de su cargo de Presidente de la República, al estimar que la disolución de las Cortes firmada en enero de 1936 había sido innecesaria³³. Todo el rencor de los diputados de izquierdas contra Alcalá-Zamora, con razón o sin ella, se plasmó en esta arbitraria decisión parlamentaria³⁴. Como afirmó la prensa de la época³⁵: «Las Cortes, aplicando el último párrafo del artículo 81 de la Constitución, han destituido al Jefe del Estado. El primer Presidente de la Segunda República española no ha llegado a cumplir los seis años de su mandato. Es un acontecimiento de señaladísimo relieve que consignarán en sus estudios y comentarán en su día los futuros historiadores».

VII. LAS FUNCIONES DE LAS CORTES

Las Cortes de la Segunda República tenían asignadas las tres funciones parlamentarias clásicas: la legislativa, la presupuestaria y la de control político del Gobierno. Procedamos, de forma sumaria, a su estudio.

1. *La función legislativa*

Lo primero que llama la atención, al analizar la Constitución de 1931 en este punto, es que no nos da una definición de ley. Tan solo se limita a decir, en el artículo 51, que «la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados». Esto no quiere decir que no exista un concepto de ley en la Constitución republicana; lo que ocurre es «que es un concepto exclusivamente formal», no, material³⁶. Ley es, por tanto, todo acto de las Cortes, cualquiera que sea su contenido, emanado siguiendo el procedimiento legislativo establecido³⁷. La fórmula del artículo 51, como afirman los profesores García Fernández y Espín³⁸, subraya que el Parlamento debe legislar en representación del pueblo, y solo en esta circunstancia encuentra su legitimidad.

³³ TOMÁS VILLARROYA, J. (1988). *La destitución de Alcalá-Zamora*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, *passim*.

³⁴ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (2011). *Asalto a la República. Enero-abril de 1936*. Madrid: La Esfera de los Libros, *passim*.

³⁵ *Vid. El Sol*, 8 de abril de 1936, pág. 1.

³⁶ Sobre el concepto de ley en sentido formal, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, fundamento de derecho 1.º (*Gaceta de Madrid*, núm. 68, de 8 de marzo de 1936, págs. 1.941-1.943).

³⁷ PÉREZ ROYO, J. (1984). *Las fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos, p. 81.

³⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J. y ESPÍN TEMPLADO, E. (1976). *Esquemas del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p. 70.

En el procedimiento legislativo dibujado por la Constitución de 1931 y los Reglamentos parlamentarios podemos distinguir las tres fases típicas: A) fase de iniciativa, B) fase central (discusión y aprobación) y C) fase de integración de la eficacia.

A) Fase de iniciativa

Tres eran los sujetos legitimados para poner en marcha el procedimiento legislativo: el Gobierno, las Cortes y el cuerpo electoral. En efecto, si, por una parte, el artículo 60 señalaba que «el Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes», por otra, el tercer párrafo del artículo 66 afirmaba que el pueblo, ejerciendo el derecho de iniciativa, podía presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pidiesen, por lo menos, el quince por ciento de los electores. Veamos, pues, brevemente, estos tres tipos de iniciativa legislativa: la gubernamental, la parlamentaria y la popular.

- La *iniciativa legislativa gubernamental*, que se concretaba en los «proyectos de ley», era totalmente lógica en un sistema en el que el Gobierno ejercía la capital función de dirección política, pues para llevar a cabo su programa precisaba que el Parlamento legislase en un cierto sentido, y a tal efecto le enviaba los proyectos de ley que consideraba pertinentes. Los proyectos de ley presentados, que no estaban sometidos al trámite de toma en consideración, se pasaban inmediatamente a la comisión competente por razón de la materia, salvo el caso de que se acordase su envío a una comisión especial.
- La *iniciativa legislativa parlamentaria*, que se concretaba en las «proposiciones de ley», era, según Alcalá-Zamora³⁹, una atribución inseparable del papel que incumbe a la Cámara y de la dignidad que le corresponde. Las proposiciones de ley, que debían ir firmadas por siete diputados como mínimo (art. 69), se entregaban a la Mesa y la Presidencia daba cuenta de las mismas al ministro correspondiente, para que manifestara su criterio respecto a la toma en consideración. Recibida la respuesta del ministro y en todo caso sin ella, cuando no llegaba en ocho días, se daba cuenta a la comisión correspondiente para que autorizara o no la lectura de la proposición, en el plazo máximo de treinta días. Si la comisión autorizaba dicha lectura, se incluía el asunto entre los señalados en el orden del día y uno de los autores podía exponer de palabra, durante un plazo máximo de quince minutos, los motivos y fundamentos de la iniciativa. Expuestos los motivos, *se preguntaba a las Cortes si la tomaban o no en consideración*⁴⁰. Si la mayoría de la Cámara se

³⁹ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981) [1936]. *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Madrid: Civitas, p. 153.

⁴⁰ Conviene subrayar que el trámite de la toma en consideración, que podía convertirse en una auténtica guillotina para las proposiciones de las minorías, era un requisito de naturaleza exclusivamente reglamentaria, puesto que la Constitución no lo establecía.

mostraba contraria a la toma en consideración, la proposición de ley quedaba definitivamente rechazada. Si, por el contrario, las Cortes la tomaban en consideración, la proposición pasaba de nuevo a la comisión competente por razón de la materia, a menos que el Congreso acordase que se nombrara una comisión especial. Desde el momento en que se tomaba en consideración una proposición de ley, seguía la misma tramitación que los proyectos presentados por el Gobierno. La práctica llevó a «un crecimiento de las leyes de iniciativa parlamentaria sin paralelo en regímenes políticos similares coetáneos, lo que es un buen indicador de la inhibición de los Gobiernos en su función de dirección política» del Estado⁴¹. A juicio de Alcalá-Zamora⁴², constituyó un acierto constitucional reconocer la iniciativa al Congreso (art. 60) y un error reglamentario no limitar su ejercicio a un número importante de diputados.

- La *iniciativa legislativa popular* estaba reconocida, como hemos indicado, en el artículo 66 de la Constitución, al indicar que el pueblo podía, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo solicitara, por lo menos, el quince por ciento de los electores. Se indicaba, a continuación, que una ley especial debía regular el procedimiento y las garantías de dicha iniciativa. De esta parca regulación constitucional destaca, por una parte, la elevada cifra de electores que debía suscribir la proposición (aproximadamente 1.900.000 ciudadanos con derecho a voto) y, por otra, la necesidad de desarrollo legislativo posterior (que no llegó a producirse, lo que impidió que esta vía participativa pudiera llegar a utilizarse).

B) Fase central (discusión y aprobación)

La fase central del procedimiento legislativo (esto es, la discusión y aprobación) correspondía exclusivamente a las Cortes. En todos los proyectos y proposiciones se abría un debate de totalidad, que versaba sobre los principios, el espíritu y la oportunidad del texto presentado. Terminado este debate se pasaba a la discusión por artículos. En ella, y una vez tomado acuerdo sobre los votos particulares que hubiere, se procedía a discutir las enmiendas. Estas debían ser suscritas por siete diputados como mínimo y debían presentarse antes de comenzar la discusión del artículo respectivo. A cada artículo no podían presentarse más de tres enmiendas por cada grupo parlamentario, lo que pone de relieve —como afirma García Martínez⁴³— que, en realidad, «el derecho de presentación de enmiendas se está concibiendo vinculado al grupo parlamentario».

⁴¹ TORRES DEL MORAL, A. (2015), *op. cit.*, p. 225.

⁴² ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, pp. 154-155.

⁴³ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987), *op. cit.*, p. 218.

La aprobación definitiva de una ley tenía lugar después de votados todos sus artículos y de efectuada por la comisión dictaminadora, en su caso, la oportuna corrección de estilo. Si lo solicitaban por escrito quince diputados, era necesario, para la validez del acuerdo, que se hallasen presentes un mínimo de doscientos diputados y que la mayoría de ellos emitiera el voto favorable⁴⁴ (para el cómputo de los doscientos parlamentarios se tenían en cuenta a todos los que habían solicitado esta votación, considerándoseles, si no hubieran emitido el voto, como abstenidos).

C) Fase de integración de la eficacia

Con terminología ciertamente mejorable, el artículo 83 de la Constitución afirmaba que el Presidente de la República «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». No obstante, si la ley era declarada urgente por el Congreso de los Diputados⁴⁵, el Jefe del Estado procedía a su inmediata promulgación⁴⁶. Finalmente, tras la sanción y la promulgación, las leyes eran publicadas en la *Gaceta de Madrid*, lo que constituía el punto final del procedimiento legislativo.

2. La función presupuestaria

Junto a la función legislativa, «se destacan con singular importancia las funciones financieras del Parlamento, esto es, las referentes a la aprobación de los ingresos y gastos públicos» y su control⁴⁷. Pues bien, en la Constitución de la Segunda República los temas fiscales aparecían regulados, con buena técnica jurídica, en el título VIII (arts. 107-120), bajo el rótulo «Hacienda Pública». El Gobierno presentaba a la Cámara, en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos

⁴⁴ Una singularidad del Reglamento de las Cortes Constituyentes de 1931, en relación a las votaciones, venía prevista en su artículo 62, que permitía a cualquier diputado ausente en una sesión «adherirse a una resolución tomada por la Cámara». Sin embargo, dicha adhesión no podía, en ningún caso, alterar el resultado de la votación, lo que limitaba la facultad del diputado ausente a que, en el acta de la sesión en la que se hubiera adoptado el acuerdo, constase su conformidad con la opinión de la mayoría. También se admitía, en lógica reciprocidad, que el diputado ausente se sumase a la opción minoritaria, es decir, a la que hubiera perdido la votación, en el bien entendido que esta adhesión, de ningún modo, podría alterar la resolución ya adoptada [FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2003). *El voto parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 127].

⁴⁵ Cuando se quería declarar la urgencia de un proyecto o proposición de ley era necesario adoptar el acuerdo en votación nominal, con una presencia mínima de doscientos diputados y el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes (art. 91.2 del Reglamento de 1934).

⁴⁶ Cuando la ley se había votado con carácter de urgencia, se hacía constar así al final del mensaje que el Presidente de la Cámara remitía al Presidente de la República, para que este procediera a promulgarla de manera inmediata.

⁴⁷ LÓPEZ GUERRA, L. (1982). «Las funciones de las Cortes Generales». En J. DE ESTEBAN ALONSO y L. LÓPEZ GUERRA (dirs.). *El régimen constitucional español 2*, Barcelona: Labor Universitaria, p. 162.

Generales del Estado para el ejercicio económico siguiente, cuya aprobación era competencia exclusiva del Congreso de los Diputados. Si no podía ser votado antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogaba por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas pudieran exceder de cuatro.

Las Cortes solo podían presentar enmiendas sobre aumento de créditos a algún artículo o capítulo del Proyecto de Presupuestos con la firma de, al menos, la décima parte de sus miembros y su aprobación requería, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso (art. 108). Este precepto incluía una previsora limitación en defensa de la Hacienda Pública, queriendo evitar que las Cortes aumentasen irreflexivamente sus gastos⁴⁸.

El Presupuesto General del Estado era ejecutivo por el solo voto de las Cortes y no requería, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado (art. 110). Este precepto de la Constitución liberaba al Presupuesto del trámite de la promulgación y del posible veto del Presidente de la República⁴⁹, siendo, por tanto, ejecutivo desde que recibía la aprobación del Congreso. Esta circunstancia, como subraya el profesor Torres del Moral⁵⁰, privaba al Presupuesto «de naturaleza legal a pesar de estar aprobado por el Poder Legislativo. En efecto, el artículo 116 de la Constitución diferencia entre el Presupuesto y la Ley de Presupuestos, la cual solo existiría cuando se considerara necesaria y contendría únicamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto concreto» al que acompañaba.

3. *La función de control político del Gobierno*

Las técnicas de control político del Parlamento sobre el Gobierno, de conformidad con la normativa vigente durante la Segunda República, podían agruparse en dos bloques: vías de control ordinario (ruegos, preguntas e interpelaciones) y vía de control extraordinario (la moción de censura).

A) Vías de control ordinario: ruegos, preguntas e interpelaciones

En primer lugar, hay que indicar que el Presidente del Gobierno y los ministros, que tenían voz en el Congreso aunque no fueran diputados, no podían excusar su asistencia a la Cámara cuando eran requeridos por ella. Asistencia que, precisamente, permitía el ejercicio de estas vías de control ordinario. De hecho, una vez que las Cortes se habían constituido definitivamente, se dedicaba una hora de cada sesión a los ruegos y preguntas que los diputados dirigían a la Mesa o al Gobierno. Los ruegos y preguntas podían formularse de palabra o por escrito, y se contestaban, indistintamente, de igual forma. Además, cualquier diputado tenía el derecho de interpelar a los ministros, anun-

⁴⁸ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, p. 154.

⁴⁹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (1989), *op. cit.*, p. 65.

⁵⁰ TORRES DEL MORAL, A. (2015), *op. cit.*, p. 225.

ciándolo con anterioridad y expresando el objeto de la interpelación. Las interpellaciones no declaradas urgentes no podían demorarse por más de un mes de la fecha en que fueron anunciadas. En caso de urgencia demandada por el interpelante, se oía a este y al Gobierno, y la Cámara decidía sobre la fecha de la interpelación.

Como vemos, la intervención de los grupos parlamentarios era mucho menos intensa en los procedimientos de control político que en el procedimiento legislativo, pues resulta evidente que la técnica de ruegos, preguntas e interpellaciones se basaba en la actuación de los diputados considerados individualmente⁵¹.

B) Vía de control extraordinario: la moción de censura (la relación entre los artículos 64 y 75 de la Constitución)

El artículo 64 de la Constitución española de 1931, recogiendo diversas técnicas consagradas en otros textos europeos de entreguerras, introducía la institución de la moción de censura con las siguientes palabras: «El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus ministros. Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta diputados en posesión del cargo. Esta proposición deberá ser comunicada a todos los diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación. No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el ministro cuando el voto de censura no fuere aprobado por la mayoría absoluta de los diputados que constituyan la Cámara. Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura». Este precepto constitucional fue desarrollado y completado por el artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934. A partir de ambos preceptos, vamos a sintetizar en cuatro apartados el régimen jurídico de esta importante institución de control político del Gobierno: 1.º la iniciativa; 2.º la tramitación y votación; 3.º los resultados de la votación y sus consecuencias; y 4.º las garantías frente a cualquier proposición que indirectamente implicase un voto de censura.

- 1.º *La iniciativa*. El Congreso podía exigir la responsabilidad política al Gobierno (como órgano colegiado) o a alguno de los miembros del mismo (individualmente considerados) mediante la adopción de una moción de censura. Esta, que debía fundarse en su gestión política, se presentaría por escrito, con razonamiento de los motivos en que se basaba y la firma de cincuenta diputados. De estos requisitos de la iniciativa, podemos destacar dos particularmente relevantes. En primer lugar, que el voto de censura debía ser propuesto, al menos, por cincuenta diputados; exigencia que daba al planteamiento de la censura una notable seriedad, pues era «incompatible con la acción aislada y perturbadora» de unos pocos parlamentarios. En segundo lugar, que se exigía que la propuesta de censura se hiciera de forma motiva-

⁵¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987), *op. cit.*, pp. 217-218.

da, al objeto de que la opinión pública pudiera conocer sus fundamentos y de que el Gobierno pudiera preparar su defensa⁵².

- 2.º *La tramitación y votación.* Leída la moción de censura en las Cortes, se publicaba y repartía a todos los diputados, no pudiendo ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación. En el debate, se admitían tres turnos a favor y tres en contra, por tiempo no superior a una hora cada uno, y los representantes de los grupos políticos podían explicar el voto en intervenciones que no excediesen de los veinte minutos. De esta regulación destaca la obligación de que, entre la presentación de la moción de censura y el comienzo de su discusión, hubieran de transcurrir cinco días; al objeto de que pudiera reflexionarse serenamente sobre la cuestión planteada y de evitar que las Cortes pudieran derribar al Gobierno mediante un voto por sorpresa⁵³.
- 3.º *Los resultados de la votación y sus consecuencias.* No estaba obligado a dimitir el Gobierno ni el ministro cuando el voto de censura no era aprobado por la mayoría absoluta de los diputados. Por tanto, para que la votación implicase la dimisión del Gobierno o del ministro (según que se tratase de responsabilidad política solidaria o de gestión ministerial en concreto) era necesario que mostrasen su conformidad con la propuesta la mitad más uno del número efectivo de diputados que constituían la Cámara (con independencia de los que asistieran a la sesión). Esta exigencia de mayoría cualificada para que la moción de censura prosperase quería evitar que el Gobierno pudiera caer por la hábil maniobra de un número irrelevante de diputados. Como afirmó el profesor Jiménez de Asúa en el discurso de presentación del Proyecto Constitucional ante las Cortes⁵⁴, «desde el punto de vista del Gobierno, tratamos también de hacerle fuerte contra posibles votos de censura eventuales y caprichosos, exigiendo un voto calificado».
- 4.º *Las garantías frente a cualquier proposición que indirectamente implicase un voto de censura.* El último párrafo del artículo 64, de forma previsoramente y mostrando una cierta desconfianza hacia el Parlamento, afirmaba que «las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura». Se trataba, a juicio del profesor Espín⁵⁵, de una previsión «interesante» aunque de aplicación «discutible». En esencia, como subrayó el Presidente Alcalá-Zamora⁵⁶, este mandato pretendía impedir que las garantías que contenían los cuatro primeros párrafos del artículo 64 pudieran «burlarse, acudiendo a la estratagema, o rodeo, de otra propuesta que equivalga a un voto de censura».

⁵² TOMÁS VILLARROYA, J. (1983), *op. cit.*, p. 134.

⁵³ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1982), *op. cit.*, p. 536.

⁵⁴ *Vid. supra* nota 9.

⁵⁵ ESPÍN TEMPLADO, E. (1992). «La Presidencia del Consejo y el Consejo de Ministros en la II República». En Ministerio de relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. 1812-1992. *El arte de gobernar: Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*. Madrid: Tecnos, pp. 138-139.

⁵⁶ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, p. 165.

Por lo que se refiere a la *valoración de la moción de censura* tal como fue prevista por la Constitución de 1931, hay que hacer un juicio ciertamente positivo. Los mecanismos introducidos (propuesta motivada y suscrita por cincuenta diputados, comunicación a todos los parlamentarios, exigencia de cinco días de *enfriamiento* de la moción, necesidad de que fuera apoyada por la mayoría absoluta de la Cámara y garantías frente a las propuestas fraudulentas) estaban «destinados a conseguir que la confianza parlamentaria no fuese quebrada por intrigas de pasillo o por un estado emocional pasajero; a evitar que el Parlamento derribase al Gobierno mediante un voto» por sorpresa o imprevisto⁵⁷. En síntesis, se puede afirmar que se introdujo una moción de censura *racionalizada*⁵⁸, aunque sin llegar a ser *constructiva* (es decir, exigiendo la aceptación expresa de un candidato alternativo).

Una cuestión que, en la praxis política de la Segunda República, resultó extraordinariamente polémica fue *la relación existente entre el artículo 64* (que regulaba la moción de censura racionalizada, con las garantías que acabamos de ver) y *el inciso final del artículo 75* (que ordenaba al Presidente de la República separar al Presidente del Gobierno y a los ministros «en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza»). El cruce de estos dos preceptos constitucionales provocó *dos interpretaciones* antagónicas:

- a) En la etapa final de la primera legislatura, el Grupo Socialista del Congreso defendió que los artículos 64 y 75 de la Constitución regulaban dos figuras distintas: el voto de censura (que estaba sometido a los estrictos requisitos estudiados) y el voto de desconfianza (que, a su juicio, no estaba sometido a ningún límite). Con esta interpretación, apoyada por el Presidente de la Cámara, se consiguió —con éxito político, aunque tal vez con quiebra constitucional— que el primer Gobierno Lerroux (septiembre-octubre de 1933) cayera en los mismos días de su constitución, al margen de las garantías del artículo 64. El Grupo Socialista presentó una propuesta para que «las Cortes se sirvan declarar que el Gobierno... no merece su confianza»⁵⁹. Indalecio Prieto defendió con vehemencia la distinción entre ambas figuras⁶⁰. Su razonamiento fue del siguiente tenor: «Gramaticalmente, confianza es esperanza firme y se refiere al porvenir; censura es la tacha de un pasado. *Son dos cosas completamente distintas*. Las distingue la gramática, las distingue el sentido común y, en último término, en caso de duda, debía distinguirlas clara y nítidamente la nobleza de Su Señoría y la historia parlamentaria de Su Señoría»⁶¹.

⁵⁷ TOMÁS VILLARROYA, J. (1983), *op. cit.*, pp. 133-134.

⁵⁸ FRAILE CLIVILLÉS, M. (1975), *op. cit.*, p. 355.

⁵⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 2 de octubre de 1933, pág. 15.399.

⁶⁰ REVENGA SÁNCHEZ, M. (1989), *op. cit.*, pp. 224-226.

⁶¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 3 de octubre de 1933, pág. 15.434.

- b) La segunda interpretación, que ha sido respaldada mayoritariamente por la doctrina de entonces⁶² y de ahora⁶³, entiende que los artículos 64 y 75 de la Constitución se refieren al mismo mecanismo de control (la moción de censura) y se complementan mutuamente. Argumentan, además de la *mens legis* y la *mens legislatoris* de ambos preceptos, el último apartado del artículo 64, según el cual las garantías que establece este precepto «se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura». Por tanto, a su juicio, querer deducir del artículo 75 un procedimiento de censura o desconfianza al Gobierno al margen de las cauteles del artículo 64, es inaceptable. En este sentido, con la fuerte convicción que caracteriza toda su obra política, Niceto Alcalá-Zamora⁶⁴ escribió: «Al redactarse el artículo 75, precisamente como reconocimiento de prerrogativas presidenciales, no pudo pensar, ni creyó nadie, que este precepto desvirtuara al 64, permitiera eludir la observancia y garantías del mismo, y se refiriese a supuestos distintos para burlar aquel otro. *La armonía entre ambos preceptos es clarísima*. Observándose los requisitos del artículo 64, un voto de censura debe obligar a los ministros a dimitir, pero si ellos fueren remisos, indelicados, morosos, en el cumplimiento de su deber, entonces, y solo entonces, el Presidente de la República se ve obligado a separarlos, cumpliendo un deber para hacer cumplir al Gobierno el que olvidó. El artículo 75 es, tan solo, el refuerzo del 64, y casi una mera amenaza para que ministros obstinados no abusen de la necesidad del refrendo, resistiendo el voto de censura y negándose a dimitir. No es otra cosa, ni se refiere a otro caso». Y añadía Alcalá-Zamora: Para que fuera exigible «el deber del Presidente de separar a los ministros, se necesita la observancia de los mismos requisitos del artículo 64... Las Constituyentes, con interpretaciones audaces de quienes no eran autoridad del Derecho Constitucional, y asentimientos benévolos, por solidaridad de interés, y de filiación, de quienes olvidaron que lo eran, *pretendieron establecer una sutil, e insostenible, diferencia* entre el voto de censura objeto del artículo 64, y el voto de desconfianza deslizado, sin propósito ni advertencia, en el 75, según los inventores de tal doctrina. Para ellos, el voto de censura se le opone a un Gobierno que ya ha gobernado, y exige todos los requisitos, mientras que el de descon-

⁶² ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, S. (1933). «El voto de desconfianza en la Constitución española». *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (163), pp. 687-691. ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, pp. 166-168

⁶³ BAR CENDÓN, A. (1981-1982). «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931». *Revista de Derecho Político*, (12), 85-103. TOMÁS VILLARROYA, J. (1981). «El voto de desconfianza en la Segunda República». *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (3), 1-10. SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 477. TORRES DEL MORAL, A. (2015), *op. cit.*, pp.229-231. REVENGA SÁNCHEZ, M. (1989), *op. cit.*, pp. 224-226.

⁶⁴ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, pp 166-167.

fianza repele, sin recibirlo, por simple prejuicio de hostilidad, al Gobierno que se constituye, y no está sometido tal voto ni a anuncio, ni a plazo, ni a mayoría. Es absurdo suponer que un Gobierno que, al ejecutar actos, ha podido incurrir en culpas, incluso muy graves, sea de mejor condición que el que llega con la inocencia del nacimiento. Es más desatinado admitir que lo que en una Cámara de cuatrocientos setenta diputados no puedan conseguir doscientos veinte con advertencia leal, plazos respetados y trámites de discusión, sean bastantes a conseguirlo ciento cuarenta o ciento veinte en una votación por sorpresa, sin actos que examinar ni requisitos de procedimiento que guardar».

La segunda interpretación era, también a nuestro juicio, la correcta de acuerdo con una lectura sistemática de la Constitución de 1931. Sin embargo, la pasión de la época hizo que se aceptara la primera, y así el primer Gobierno Lerroux cayó, inmediatamente después de su constitución, por un voto de desconfianza al margen de las cautelas del artículo 64. De hecho, en ningún caso un Gobierno fue derribado por la vía prevista en este artículo; las otras crisis se produjeron por retirar Alcalá-Zamora su confianza al Presidente del Gobierno, por discrepancias o enfrentamientos entre el Jefe del Estado y el Gobierno, o por disensiones internas entre los partidos que integraron las sucesivas coaliciones gubernamentales⁶⁵.

VIII. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

1. *Importancia y antecedentes*

La Constitución de 1931, entroncando con la mejor tradición liberal de nuestro constitucionalismo decimonónico, introdujo nuevamente la figura de la Diputación Permanente. Su artículo 62, desarrollado en la sección primera del título sexto (arts. 27-33) del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934, establecía sus líneas básicas. La Diputación Permanente, como señala la doctrina⁶⁶, era una institución útil e interesante, que respondía principalmente al objetivo de asegurar la continuidad de los poderes y funciones del Parlamento cuando este se hallaba disuelto o cerrado. Fue concebida, ante todo, con la finalidad de vigilar y controlar la actuación del Gobierno, manteniendo siempre viva la llama del poder de las Cortes. Como subraya el profesor Clavero⁶⁷, la Diputación Permanente, «como expresión política

⁶⁵ TOMÁS VILLARROYA, J. (1983), *op. cit.*, p. 134.

⁶⁶ CLAVERO SALVADOR, B. (1984). *Evolución histórica del constitucionalismo español*. Madrid: Tecnos, p. 134. FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1982), *op. cit.*, p. 529; TOMÁS VILLARROYA, J. (1984). «Historia del constitucionalismo español. (La Constitución de 1931)». En J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.). *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal, p. 414.

⁶⁷ CLAVERO SALVADOR, B. (1984), *op. cit.*, p. 134.

reducida del propio Parlamento, asegura la constancia de la presencia institucional de la misma representación nacional».

Esta institución, como recordaría Ruiz del Castillo, contaba con importantes antecedentes en nuestro Derecho histórico (arts. 157 a 160 de la Constitución de Cádiz y art. 47 de la Constitución nonata de 1856) y tenía, asimismo, notables paralelismos con figuras similares de otras Constituciones de la época (en concreto, las de Alemania, Austria, México y Checoslovaquia).

2. *Composición*

Las Cortes designaban de entre sus miembros la Diputación Permanente, «compuesta, como máximo, de veintiún representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica» (art. 62 de la Constitución). Añadía, el segundo párrafo de este precepto constitucional, que la Diputación Permanente tendría por Presidente el que lo fuera del Congreso. Por su parte, el artículo 27 del Reglamento de 1934, haciendo una interpretación dudosa, afirmaba que, tan pronto como se constituían definitivamente las Cortes, procedía a designar su Diputación Permanente, que se compondría, «como ordena el artículo 62 de la Constitución, del Presidente de las mismas y de veintiún diputados». A nuestro juicio, del tenor literal del artículo 62 de la Constitución parecía deducirse que la Diputación Permanente estaba integrada por veintiún miembros *incluido* el Presidente; no por veintiún miembros *más* el Presidente, como interpretó el Reglamento del Congreso de los Diputados. Sin embargo, no era este un tema absolutamente claro en la redacción constitucional.

Como subrayaba Alcalá-Zamora⁶⁸, resulta llamativo que el Congreso, que no era elegido siguiendo un criterio proporcional, cuando se convertía en cuerpo electoral para designar su Diputación Permanente, que le suplía y representaba, optaba por la proporcionalidad, que, no obstante, nunca se logró plenamente. En este sentido, basta con leer la composición de las diversas Diputaciones Permanentes que se sucedieron para comprobar que, a pesar del taxativo mandato constitucional, la proporcionalidad solía alterarse en beneficio de algún grupo político, con el consiguiente detrimento de otro u otros. La relajación práctica del principio de representación proporcional impidió que la Diputación Permanente fuera el verdadero «retrato de la Cámara».

3. *Competencias*

Como ya hemos indicado, el objetivo primordial de la Diputación Permanente era asegurar la continuidad de los poderes y funciones de las Cortes cuando estas estaban cerradas o disueltas. A tal efecto:

⁶⁸ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, pp. 159-160.

- a) *Entendía de los casos de suspensión de derechos constitucionales* (tanto si era total como parcial, tanto si afectaba a todo el territorio nacional como solo a parte de él) en el caso de que las Cortes estuvieran disueltas.
- b) *Intervenía en la promulgación de los decretos-leyes* previstos en el artículo 80 de la Constitución. En efecto, de acuerdo con este precepto, cuando no se hallaba reunido el Congreso, el Presidente de la República —a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de dos tercios de la Diputación Permanente— podía estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requirieran urgente decisión, o cuando lo demandaba la defensa de la República. Por tanto, para que el Presidente de la República y el Gobierno pudieran acudir a la vía extraordinaria del decreto-ley, era preciso que previamente se autorizase la Diputación Permanente por una mayoría cualificada de dos tercios. Con este requisito se quería «legitimar, con autoridad delegada de la Cámara plena, y sin los inconvenientes del debate pasional y oratorio, medidas que, como apremiantes o indispensables, exigiera el interés de la Nación o el del régimen»⁶⁹. Por otra parte, como apuntaba el profesor Pérez Serrano⁷⁰, apoyándose en afirmaciones de la propia Comisión Constitucional, la intervención de la Diputación Permanente no era la «protocolaria de un asentimiento en bloque», sino que había «de aprobar el texto mismo de los decretos-leyes».
- c) Conocía de la *detención y el procesamiento de los diputados* cuando las sesiones estaban suspendidas o la Cámara disuelta. Cuando la Diputación Permanente recibía un suplicatorio contra un diputado, podía acordar que se dejase sin efecto la detención o el procesamiento del mismo. Asimismo, podía acordar que se suspendiera, hasta la expiración de las Cortes o del mandato parlamentario del interesado, cualquier procedimiento judicial que se siguiera contra un diputado. De todos modos, al reanudarse las sesiones de las Cortes, la Diputación Permanente daba cuenta documentada de los acuerdos que había adoptado en relación a los derechos y prerrogativas parlamentarias. Dichos acuerdos se entendían revocados si, reunido el Congreso de los Diputados, no los ratificaba expresamente en una de sus veinte primeras sesiones (último párrafo del art. 56 de la Constitución). Este precepto constitucional fue calificado por Alcalá-Zamora⁷¹ de «extraño» e «ilógico, porque va contra todas las presunciones fundadas: la de que el mandatario conserva la confianza del mandante o representado; la de que los estados jurídicos deben subsistir cuando no hay resolución, ni siquiera protesta que los altere; la de que el silencio es asentimiento, o sea, que quien calla otorga».

⁶⁹ *Ibidem*, p. 161.

⁷⁰ PÉREZ SERRANO, N. (1932): *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, p. 264.

⁷¹ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981), *op. cit.*, p. 160.

4. *A las puertas de la tragedia: la actuación de la Diputación Permanente en el primer semestre de 1936*

Durante el primer semestre de 1936, la Diputación Permanente atrajo la atención de la opinión pública en tres ocasiones. La *primera* fue al solicitarse su reunión urgente para que convocase el Congreso de los Diputados, en aquel momento (enero) cerrado, al objeto de acusar ante el mismo al Presidente de la República y al Presidente del Gobierno, por haber prorrogado a través de un dudoso decreto los Presupuestos Generales del Estado. La *segunda* se produjo en los días siguientes a las elecciones de febrero que dieron el triunfo al Frente Popular: en esta ocasión, bajo la presión de las masas izquierdistas en la calle, acordó una amplia amnistía para los condenados y procesados por delitos políticos y sociales. Finalmente, la *tercera* ocasión en que la Diputación Permanente se convirtió en el centro de la atención política fue el 15 de julio, cuando se reunió para discutir la prórroga del estado de alarma solicitada por el Gobierno; esta sesión, celebrada dos días después del asesinato de José Calvo Sotelo y solo tres días antes del comienzo la guerra civil, «debe situarse entre los momentos y escenas más dramáticos de toda nuestra historia» constitucional⁷².

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981) [1936]. *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Madrid: Civitas.
- (2011). *Asalto a la República. Enero-abril de 1936*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, S. (1933). El voto de desconfianza en la Constitución española. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (163), 687-691.
- BAR CENDÓN, A. (1981-1982). El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931. *Revista de Derecho Político*, (12), 85-103.
- BASSOLS COMA, M. (1981). *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CLAVERO SALVADOR, B. (1984). *Evolución histórica del constitucionalismo español*. Madrid: Tecnos.
- DE ESTEBAN ALONSO, J. (2000). *Las Constituciones de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado.
- ESPÍN TEMPLADO, E. (1979). Acción Republicana y la estabilidad gubernamental en el sistema de partidos de la II República. *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político / Revista de Derecho Político*, (3), 85-108.
- (1992). La Presidencia del Consejo y el Consejo de Ministros en la II República. En Ministerio de relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. *1812-1992. El arte de gobernar: Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno* (pp. 135-152). Madrid: Tecnos.

⁷² TOMÁS VILLARROYA, J. (1983), *op. cit.*, pp. 129-130.

- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2003). *El voto parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1982). *Las Constituciones históricas españolas*. Madrid: Icai.
- FRAILE CLIVILLÉS, M. (1975). *Introducción al Derecho Constitucional español*. Madrid: Sucesores de Rivadeneira.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J. y ESPÍN TEMPLADO, E. (1976). *Esquemas del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- GIL ROBLES Y QUIÑONES DE LEÓN, J. M. y PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1977). *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid: Taurus.
- GIMÉNEZ CABALLERO, E. (1975). *Manuel Azaña (Profecías españolas)*. Madrid: Turner.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (1989). *Derecho Político I*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- GUNTHER, R., SANI, G. y SHABAD, G. (1986). *El sistema de partidos en España: Génesis y evolución*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1982). Las funciones de las Cortes Generales. En J. de Esteban Alonso y L. López Guerra (dirs.). *El régimen constitucional español 2* (pp. 128-175). Barcelona: Labor Universitaria.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1996). *La inmunidad parlamentaria en Derecho español*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo C.E.U.
- OLIVER ARAUJO, J. (1983). *La II República en Baleares: elecciones y partidos políticos. (Ensayo de sociología electoral balear)*. Palma de Mallorca: Institut d'Estudis Balearics.
- (1986). *El recurso de amparo*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.
- (1991). *El sistema político de la Constitución española de 1931*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.
- OLLER SALA, M. D. (1984). La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español. *Anuario de Derecho Político 1983. Universitat de Barcelona*, (1), 131-157.
- PÉREZ ROYO, J. (1984). *Las fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- PÉREZ SERRANO, N. (1932). *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- PRÉLOT, M. (1958). *Droit Parlementaire français*. París: Université de Paris, Institut d'Études Politiques (Les cours de droit).
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1981). La Segunda República: una visión de su régimen político. *Arbor*, (426-427), 27-36.
- (2005). *La legislación de la Segunda República española (1931-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado.
- (2007). Diciembre de 1931: una Constitución no integradora. *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, (13), 83-108.

- REBOLLO DELGADO, L. (1998). *La Junta de Portavoces*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1989). El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República. *Revista de Estudios Políticos*, (65), 197-227.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SECRETARÍA DE LAS CORTES (1977). *Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- TOMÁS VILLARROYA, J. (1981). El voto de desconfianza en la Segunda República. *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (3), 1-10.
- (1983). *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1984). Historia del constitucionalismo español. (La Constitución de 1931). En J. J. González Encinar (dir.). *Diccionario del sistema político español* (pp. 414-415). Madrid: Akal.
- (1988). *La destitución de Alcalá-Zamora*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- (1989). La suspensión de sesiones en diciembre de 1935. *Revista de las Cortes Generales*, (16), 197-232.
- TORRES DEL MORAL, A. (1981). Los grupos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, (9), 21-66.
- (2004). *Principios de Derecho Constitucional español*. Tomo II. Madrid: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- (2015). *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Universitas.
- TUÑÓN DE LARA, M. (1976). *La II República*. Vol. I. Madrid: Siglo XXI.
- VARELA DÍAZ, S. (1978). *Partidos y Parlamento en la Segunda República española*. Barcelona: Fundación Juan March-Editorial Ariel.
- VIDAL MARÍN, T. (2005). *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Title:

The Spanish Parliament in the 2nd Republic: lights and shadows after 85 years

Summary:

I. Legal sources. II. Unicameral character. III. The composition of Parliament. Specific reference to the electoral system. IV. The legal status

of the deputies. V. The organization of Parliament. 1. The Bureau of Parliament. 2. The Parliamentary Groups 3. The Parliamentary Committees. VI. How parliament works: Parliamentary Autonomy and its limits. VII. The functions of parliament. 1. The Legislative Function. 2. The Budgetary Function of Parliament. 3. The Function of Political Control to the Government VIII. The Permanent Deputation. 1. Importance and Precedents. 2. Membership. 3. Competences. 4. On the threshold of a Tragedy: The Performance of the Permanent Deputation during the First Semester of 1936. Bibliography.

Resumen:

En este trabajo se lleva a cabo un estudio *jurídico* de las Cortes de la Segunda República española —también denominadas Congreso de los Diputados—, a partir del análisis del título IV de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 (que engloba los artículos 51 a 66), del Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 11 de julio de 1931 y del Reglamento (definitivo) del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934. Junto a estos datos normativos, se han tomado en consideración los debates que se suscitaron en las Cortes Constituyentes, la práctica parlamentaria y las aportaciones doctrinales (de entonces y de ahora) que han abordado el estudio del Parlamento de nuestro último período republicano. Merece subrayarse, desde una perspectiva formal, que se han aplicado los conceptos constitucionales actuales a un texto que se aprobó hace ahora ochenta y cinco años; y, desde una perspectiva material, que se ha reflexionado sobre hasta qué punto la normativa que regulaba las Cortes, o acaso su desleal aplicación u olvido, coadyuvó o aceleró el trágico fin de la Segunda República.

Abstract:

This paper is a legal study about the Spanish Parliament in the 2nd Republic —also called Lower House— based on an analysis of Title IV of the Constitution of 9 December 1931 (which covers articles 51-66), the provisional Regulations of the Constituent Assembly of 11 July 1931 and the final Regulations of the Parliament of 29 November 1934. Together with these regulations, the discussions that took place at the Constituent Assembly, the parliamentary practice and the doctrinal contributions on the matter (both from that period and current) which analyse the Spanish Parliament in the last Republican Period have also been considered. It is noteworthy that modern constitutional concepts have been applied to a constitutional text that was passed 85 years ago, and to reflect to what extent the Regulations that governed the Assembly or their dishonest application or obliviousness could have contributed to or accelerated the tragic process of disintegration of the 2nd Republic.

Palabras clave:

Cortes. Congreso de los Diputados. Constitución de 1931. Segunda República española.

Key words:

Parliament, Congress of Deputies, Lower House, Constitution of 1931, second Spanish Republic.