

7. LA CONTINUIDAD PARLAMENTARIA EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

ÁNGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE CONTINUIDAD PARLAMENTARIA: LA DIPUTACIÓN PERMANENTE.—III. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.—1. Justificación de su existencia. 2. Naturaleza de la Diputación Permanente. A. Naturaleza jurídica. a) *Órgano de continuidad parlamentaria.* b) *Órgano de garantía constitucional.* c) *Órgano de administración y gobierno parlamentario.* B. Naturaleza política. 3. Características. a) *Su carácter histórico.* b) *Su sentido progresista.* c) *Su espíritu de control.* 4. Composición. a) *Número de miembros.* b) *Nombramiento.* c) *Designación.* d) *Tiempo.* e) *Eficacia del nombramiento.* 5. Competencias de la Diputación Permanente. a) *Continuidad parlamentaria.* b) *Defensa constitucional.* c) *Administración parlamentaria.* IV. EL TEMA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LAS CONSTITUYENTES DE 1837.—V. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN *NON NATA* DE 1856. a) *Composición.* b) *Funciones.* c) *Facultades.* VI. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL DE 1869. LA EXPERIENCIA DE CONTINUIDAD PARLAMENTARIA EN EL INTERREGNO CONSTITUYENTE.—VII. LA CONTINUIDAD PARLAMENTARIA EN LA I REPÚBLICA. LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL. VIII. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931. 1. Origen y consecuencias del reconocimiento constitucional de la Diputación Permanente. 2. Naturaleza jurídica de la Diputación Permanente. 3. Composición de la Diputación Permanente. Estatuto jurídico de sus miembros. 4. Competencias de la Diputación Permanente. A. Funciones. B. Facultades. a) *Facultades recogidas en la Constitución.* b) *Facultades recogidas en el Reglamento parlamentario de 1934.*

7. LA CONTINUIDAD PARLAMENTARIA EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

POR

ÁNGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

El paulatino desarrollo histórico de las luchas por erradicar las prácticas de monopolio en el ejercicio del poder político, situó desde las postrimerías del siglo XVIII a la institución parlamentaria como centro de la organización jurídica del Estado al representar la voluntad popular, desde ese momento única fuente legitimadora de la acción política. La trascendencia del significado de las modernas Asambleas introdujo paradójicamente un elemento de perturbación en presencia de las condiciones materiales en las que aquéllas llevaban a cabo su cometido. Mientras que las primitivas Cortes medievales se construían como cuerpos intermitentes y discontinuos al carecer de un soporte legal que garantizase su vida al margen de la discrecionalidad de las decisiones regias, las Asambleas surgidas del liberalismo decimonónico son órganos permanentes pero no continuos¹. Su permanencia deriva del reconocimiento constitucional que

¹ Así lo entienden, v. gr., PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Civitas, Madrid 1976, pág. 754; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional, Madrid 1984, pág. 55; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «La Diputación permanente en el sistema parlamentario español», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 8, 1986, pág. 133; MELLADO PRADO, Pilar: «El problema de la continuidad del Parlamento: la Diputación permanente», en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 27-28, 1988, pág. 48, etc. Para algún sector de la doctrina italiana, por el contrario, debe predicarse la continuidad del Parlamento pero no su permanencia. Así, MANZELLA, Andrea: *Il Parlamento*. Società editrice il Mulino, Bologna 1977, pág. 54; BARILE, Paolo: *Istituzioni di diritto pubblico*, terza edizione, Edizioni Cedam, Padova 1978, pág. 153.

les ampara frente a las maniobras de voluntades extrañas a las del cuerpo constituyente y tiene como justificación la necesidad de mantener viva la idea de la representación, convertida así en la base del sistema parlamentario. Su discontinuidad, defendida ya por los clásicos ², se debe a la limitación material, y por tanto temporal, de sus funciones y se materializa en la interrupción de los trabajos regulares de la Cámara, bien por causas naturales o jurídicas.

El carácter esporádico en la celebración de las Cortes medievales y la paralización temporal de la labor parlamentaria en los sistemas contemporáneos, ha impulsado el deseo de asegurar de algún modo la presencia de las instituciones representativas para lograr en el primer caso su permanencia y en el segundo su continuidad. Las causas que justifican esa pretensión son diversas y se relacionan íntimamente con el período histórico que se contemple. En la Edad Media se vincula a un factor económico para vigilar el estricto cumplimiento de lo acordado con el Rey en orden a la recaudación de los nuevos impuestos y el fin al que se destinen. El parlamentarismo liberal pretendía asegurar la defensa del dogma de la soberanía nacional contra los intentos de retorno al Antiguo Régimen. Los modernos parlamentos buscan su continuidad por la complejidad técnica de las funciones asumidas, en especial su labor de control sobre el Ejecutivo y la garantía de la composición misma de la Cámara mediante la defensa de las prerrogativas de sus componentes.

II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE CONTINUIDAD PARLAMENTARIA: LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

Los intentos de búsqueda en la estabilidad de la vida parlamentaria se han pretendido satisfacer por tres sistemas principales. El primero, sobre la base de crear un órgano específico de continuidad ³, tiene sus raíces

² Así, Locke, basándose en el tiempo que debía emplearse para hacer las leyes consideraba que «no es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio» (LOCKE, John: *Ensayo sobre el Gobierno civil*, parágrafo 143. Utilizo la 1.ª ed., segunda reimpression de Aguilar, Madrid 1976, pág. 110). También Montesquieu defendía esta idea entendiéndola «inútil que el cuerpo legislativo esté siempre reunido...» (MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, segunda parte, libro XI, cap. VI. Utilizo la edición de Tecnos, Madrid 1985, pág. 111).

³ Aquellas calificadas de «comisiones ultrapermanentes» (PÉREZ SERRANO, Nicolás, *op. cit.*, pág. 763) o de «comités parlamentarios» (GARCÍA OVIEDO, Carlos: *El Constitucionalismo de la postguerra*. Tipografía de M. Carmona, Sevilla 1931, página 99).

en la práctica medieval española mediante una representación particularizada de las Cortes para que funcione en los períodos de vacaciones parlamentarias o tras la disolución de la Cámara. El segundo supone la reunión automática de las Cámaras que se encuentran en receso cuando se produzca la concurrencia de determinadas situaciones caracterizadas por el rasgo de la excepcionalidad ⁴. El tercero implica la pervivencia en sus poderes de aquellas Asambleas ya desaparecidas por expiración natural de su mandato o por disolución anticipada. Sistema especialmente arraigado tras la Segunda Guerra Mundial, encontraría su origen remoto en el Derecho público romano, teniendo hoy como exponente más característico el de la *prorogatio* italiana ⁵.

La figura conocida en nuestro Derecho histórico como Diputación permanente ha constituido el método español clásico de continuidad parlamentaria. Esta institución, considerada «la más importante que ha creado la España medieval» ⁶, nació en las Cortes Catalanas encontrándole algún autor remoto paralelismo con otras figuras, en concreto con los *nomofilaces* de la antigua Grecia ⁷. Con un inicial carácter económico-administrativo ⁸ tiene sus primeras manifestaciones a finales del siglo XIII ⁹ configurándose primeramente como unas comisiones individuales nombradas tras la celebración de las Cortes pero sin un carácter de estabilidad. La frecuencia de estos organismos, aún sin entidad jurídica consolidada, es la razón para LA TORRE ¹⁰ de que se pensase la formación de un cuerpo estable, jurí-

⁴ El ejemplo más característico de este sistema lo ofrece la Constitución francesa de 1958 al establecer la reunión automática del Parlamento al producirse lo que Hauriou denomina «el ejercicio de una dictadura temporal en período de urgencia» por el presidente de la República amparado en el artículo 16 del texto de 1958 (HAURIUO, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona 1971, pág. 549).

⁵ Sobre la *prorogatio*, véase, v. gr., ROMANO, Antonio: *La prorogatio negli organi costituzionali*. Milano, Dott. A. Giuffrè, Editore, 1967.

⁶ RUBIO Y CAMBRONERO, I.: *La Diputació de Catalunya en los siglos XV y XVI*. Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, MCML, pág. 17.

⁷ Los diputados integrantes de la Diputación General de Cataluña, según esta idea, «vienen a obtener aquel cargo que antiguamente ejercían en Atenas los *nomofilaces*, quienes delante de los prefectos se sentaban en todos los consejos públicos para vedar que se decretase alguna cosa contra las leyes recibidas» (CAPMANY, Antonio: *Práctica y estilo de celebrar Cortes*. Imprenta de don José del Collado, Madrid 1821, pág. 144).

⁸ García de Valdeavellano habla de «órgano político-administrativo» o «junta económico-financiera», (GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis: *Curso de Historia de las Instituciones Españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*. Quinta edición, Biblioteca de la Revista de Occidente, Madrid 1977, págs. 481-482).

⁹ Para Rubio y Cambronero en concreto en las Cortes de Monzón de 1289 (RUBIO Y CAMBRONERO., *op. cit.*, pág. 136).

¹⁰ LA TORRE DEL CERRO, Antonio, pág. 17, del prólogo al libro ya citado de Rubio y Cambronero.

dicamente regulado, que recibiría la denominación de *Deputació General de Catalunya*. Será a partir de mediados del siglo XIV cuando pueda afirmarse la consolidación de esta figura con una existencia estable.

La primitiva función de vigilancia e inspección de naturaleza financiera se incrementó paulatinamente llegando a ser la Diputación el órgano encargado de la exposición de agravios para su reparación, de velar por el cumplimiento del Derecho catalán, etc. Por ello se ha afirmado que en el siglo XV «llegó a constituirse como el órgano esencial de la constitución política catalana y en la representación permanente de la generalidad del país o *Generalitat*»¹¹. Esta práctica catalana arraigó en otros territorios hispánicos apareciendo con posterioridad en las Cortes aragonesas, valencianas, navarras o castellanas un órgano encargado de similar cometido con el nombre de Diputación permanente y que, al igual que en el caso catalán, ha motivado para la doctrina el reconocimiento por el protagonismo que alcanzó¹².

III. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La nueva articulación del sistema de gobierno que se pretendía consagrar en este texto pasaba por la limitación del papel del Monarca y la correlativa potenciación del significado de las Cortes, depositarias de la soberanía nacional convertida ahora en el principio fundamental de los dogmas políticos. Ese intento llevó a los redactores de la Constitución a establecer una serie de garantías que protegiesen el funcionamiento del nue-

¹¹ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, *op. cit.*, pág. 483.

¹² Para Marichalar y Manrique, la Diputación permanente fue grande en importancia «porque no había autoridad más elevada, para conocer los desafueros y defender las libertades y franquezas del reino y de los particulares» (MARICHALAR, Amalio, y MANRIQUE, Cayetano: *Historia de la legislación y recitaciones del Derecho Civil de España*, tomo IV, Imprenta Nacional, Madrid 1863, pág. 435). En cuanto a la Diputación permanente en Aragón, los mismos autores opinan que «las atribuciones políticas de los diputados del reino eran importantísimas, y puede decirse que en ellos descansaba la verdad de las instituciones» (*op. cit.*, tomo VI, pág. 136). Para Salcedo Izu, la Diputación permanente fue «la institución más característica, sin duda, de la historia moderna de Navarra» (SALCEDO IZU, Joaquín: *La Diputación del Reino de Navarra* (I). Ediciones Universidad de Navarra, Institución «Príncipe de Viana», Pamplona 1969, pág. 9. Respecto al caso castellano, Tomás y Valiente señala que «la Diputación es pieza importante para reconstruir la trayectoria de las Cortes y de la Hacienda de Castilla a partir del siglo XVI» (TÓMAS Y VALIENTE, Francisco: «La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 32, Madrid 1962, pág. 348.

vo Parlamento. Una de esas garantías era la Diputación permanente de las Cortes.

1. Justificación de su existencia

No cabe afirmar en rigor que la Diputación permanente fuese una institución cuya necesidad se reconociera con general complacencia. Bien es cierto, y es de justicia reconocerlo, que hay elementos formales que permiten defender en principio la tesis contraria. Así, en la Consulta al país, numerosos informes recogen la conveniencia de su establecimiento¹³, la Junta de Legislación la recoge en sus trabajos¹⁴, la Comisión de Constitución la introduce a lo largo de sus sesiones¹⁵ y, en fin, ningún constituyente se opuso a su existencia en la discusión constitucional. Sin embargo, es palpable en ocasiones un espíritu real de indiferencia ante la Diputación permanente que a veces roza el ataque frontal o negación misma de su conveniencia. Se puede afirmar por ello que la Diputación permanente fue una realidad cuestionada por aquellos que la establecieron aun por determinados miembros de la Comisión que presentó el Proyecto. Al defender el mismo, no aportan una razón convincente sobre los motivos reales que les llevaron a establecer constitucionalmente la Diputación permanente. Bien al contrario, se limitan a decir que a la Comisión le pareció «oportuno conservar una institución tan nacional y precavida»¹⁶. Sin embargo, a la vista de las diferencias existentes entre la construcción de la estructura de poder que pretende la Constitución de 1812 y nuestra historia política anterior, no tienen reparos en afirmar que en aquel momento «no es tan necesaria la Diputación como cuando todo era más bien tradicional y de cos-

¹³ Entre otros, los del Obispo de Calahorra, ACD. Serie General. Leg. 6, n.º 27, hoja 3; del Cabildo de Lérida, ACD. Serie General. Leg. 6, n.º 29, hoja 2; Manuel Mohamud, ACD. Serie General. Leg. 6, n.º 30, hoja 9; Manuel Fernández Manrique, ACD. Serie General. Leg. 10, n.º 19, hoja 2; Junta de Mallorca, ACD. Serie General. Leg. 5, n.º 47, hoja 6; Audiencia de Galicia, ACD. Serie General. Leg. 6, n.º 12, hoja 4. Los textos de estos informes, además del Archivo del Congreso de los Diputados, pueden verse en la obra de ARTOLA GALLEGO, Miguel: *Los orígenes de la España contemporánea*, tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1959.

¹⁴ Véase en tal sentido el Acuerdo n.º 13, de 15 de diciembre de 1809, y el Acuerdo n.º 17, de 31 de diciembre de 1809. ACD. Serie General. Leg. 3, n.º 8.

¹⁵ Actas de la Comisión nombrada para la formación del Proyecto de Constitución. ACD. Papeles reservados de Fernando VII. Tomo 25, folios 267-384. Sesión del 22 de mayo de 1811, folio 287; sesión del 3 de junio de 1811, folio 290; sesión del 5 de junio de 1811, folio 291; sesión del 5 de julio de 1811, folio 298.

¹⁶ ARGÜELLES, DS, n.º 271, 8 de octubre de 1811, pág. 2019.

tumbre que mandado por leyes claras y terminantes»¹⁷. Más aún, ARGÜELLES es tajante cuando señala con posterioridad que «dejaba en rigor de ser necesaria desde que la reunión de Cortes se hiciese regular, anual, sistemática; esto es, establecida por la ley en su forma y autoridad»¹⁸. Resulta extraño por ello lo que el propio Argüelles apuntara en 1835 al analizar la labor de las Cortes durante el período 1810-1813, cuando se refiere a una presunta justificación de la Diputación permanente señalando que «para que esta disposición —se refiere a la reunión anual de Cortes— no fuese infructuosa se daba a la Diputación permanente de Cortes facultad de convocarlas en la vacante del Trono, y cuando el Rey se imposibilitase para el gobierno, o quisiese renunciar a la Corona. La historia de todas las épocas de la monarquía y los desastres coetáneos no permitían que se dejase a la nación sin las precauciones necesarias contra la ambición doméstica y extranjera. De este modo quedaba prevenido el caso de poder ser sorprendido el reino, o de verse obligado a recurrir en el peligro a medios desusados y violentos para que se celebrasen Cortes»¹⁹. A nuestro juicio no es sino una de las muchas contradicciones en que incurre Argüelles y de una actitud que suavemente cabría calificar de ambigua como queda demostrado con la lectura de los debates constitucionales.

El único factor que justifica realmente la existencia de la Diputación permanente por parte de la Comisión es un elemento histórico, de respeto a la tradición española. No otra es la conclusión que cabe deducir del análisis de las posturas de sus miembros en la discusión parlamentaria de la Constitución, aceptándola pero negándose a admitir cualquier reconocimiento extensivo de sus funciones, un incremento de sus facultades o incluso del número de sus miembros.

2. Naturaleza de la Diputación permanente

La doctrina ha sido generalmente pacífica en esta sede. En efecto, los autores han considerado que la Diputación permanente de la Constitución de 1812 tiene una naturaleza estrictamente jurídica. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, es dable diferenciar entre una caracterización jurídica y otra política del órgano que comentamos.

¹⁷ ARGÜELLES, *DS*, n.º 370, 7 de octubre de 1811, pág. 2013.

¹⁸ ARGÜELLES, *DS*, n.º 371, 8 de octubre de 1811, pág. 2019.

¹⁹ ARGÜELLES, Agustín de: *Examen histórico de la Reforma Constitucional que hicieron las Cortes Generales desde su instalación en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810 hasta que se cerraron en Cádiz el 14 de septiembre de 1813*, Carlos Wood e hijo, Londres 1835, pág. 80.

A. NATURALEZA JURÍDICA

Resulta opinión común en los estudios sobre el particular, el hecho de referirse a la Diputación permanente de forma exclusiva como una Comisión de continuidad parlamentaria²⁰. Dos reflexiones al menos merece esta tesis. En primer término, es discutible la atribución del carácter de Comisión a la Diputación permanente, teniendo en cuenta el hecho de que los Reglamentos de las Cortes de 1813 y de 1821 señalen en concreto cuáles son las Comisiones particulares que han de formarse en la Cámara (arts. 80 y 85, respectivamente) y en ninguno de los cuales figura la Diputación permanente. Es cierto que en el último de los artículos de referencia se señala que las Comisiones en él contempladas «se podrán aumentar si la multitud y gravedad de los negocios lo exigiere». Sin embargo, la Diputación permanente tiene una existencia propia en ambos Reglamentos y por supuesto en la propia Constitución que impide por aplicación extensiva caracterizarla sin más de Comisión. En segundo lugar, aunque resulte obvio entender la Diputación permanente como órgano de continuidad parlamentaria, esa visión nos parece parcial por cuanto es un órgano sumamente complejo con una naturaleza jurídica pluriforme.

a) *Órgano de continuidad parlamentaria*

El aspecto de la «continuidad» merece destacarse en una triple visión:

— **continuidad formal:** en su virtud se produce una ficción jurídica por medio de la cual un órgano reducido asume la representatividad entera de la Cámara. No se produce, por ende, un vacío de la representación nacional.

— **continuidad material:** la Diputación permanente se encarga por mandato constitucional y reglamentario de la preparación e instrucción de los expedientes que deban presentarse en las futuras sesiones, recibe a los nuevos diputados, etc.

²⁰ Así, ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *op. cit.*, pág. 141; FRAILE CLIVILLES, Manuel: *La Comisión permanente de las Cortes*. Editora Nacional, Madrid 1974, pág. 49.

— **discontinuidad funcional:** en virtud de la terminación de los períodos de trabajo parlamentario o de la legislatura misma, la Diputación permanente no asume la totalidad de las funciones que la Cámara en su conjunto tiene encomendadas, viéndose, *ad exemplum*, desprovista de la principal potestad de aquélla, cual es la potestad legislativa del Estado. Por ello entendemos que cabe hablar en sentido estricto de semicontinuidad o pseudocontinuidad ²¹.

b) *Órgano de garantía constitucional*

La reflexión en torno a la figura de la Diputación permanente a la hora del debate constitucional se centró de forma destacada en el hecho de que se le atribuyese la función de velar por la observancia de la Constitución. Por ello no resulta en modo alguno aventurado considerar que ello «parece ser una insinuación del futuro sistema de garantías constitucionales» ²². Obviamente no cabe atribuir a la Diputación permanente el carácter de Tribunal Constitucional al estilo kelseniano, pero sí se puede apuntar el hecho de que, aunque sea en un sentido instructorio, sea a este órgano a quien se encomiende esta garantía.

c) *Órgano de administración y gobierno parlamentario*

Por vía reglamentaria se hace expresa equiparación entre las funciones de la Comisión de gobierno interior del edificio de la Cámara y la Diputación permanente, dependiendo de que las Cortes se encuentren o no en períodos de sesiones parlamentarias. Así, el artículo 182 del Reglamento de 1813 establece la existencia de un inspector arquitecto encargado de la conservación y seguridad del edificio de las Cortes proponiendo las obras necesarias a tal efecto «a la Comisión encargada del gobierno interior del mismo edificio, o a la Diputación permanente, si las Cortes no estuviesen reunidas». Más explícitamente, si cabe, el artículo 186 del Reglamento de 1813 y el artículo 220 del Reglamento de 1821 señalan *ab initio* que «el orden y gobierno interior del edificio de las Cortes estará a cargo de la Diputación permanente». Los mismos artículos establecen bajo su autori-

²¹ Esta visión restrictiva de la continuidad en la Constitución de 1812 aparece también compartida por algún autor comparándola con la Constitución actual. Así, GONZALO GONZÁLEZ, Manuel: «Las Cortes Generales en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo II, Facultad de Derecho, UNED, 1978, pág. 659.

²² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: *Constitución española comentada*. Paraninfo, S. A., Madrid 1980, pág. 19.

dad las oficinas y subalternos de las Cortes aunque sin capacidad para deponer a los funcionarios sino tan sólo de suspenderlos con justa causa poniéndolo en conocimiento de las Cortes cuando se reúnan de nuevo. Por tanto, y siguiendo la acertada expresión de PÉREZ SERRANO, puede decirse que «cuando el ritmo de los acontecimientos es el habitual, actúa como organismo administrativo»²³.

B. NATURALEZA POLÍTICA

La Diputación permanente no se limitó en su funcionamiento a ser el aséptico órgano jurídico con facultades tasadas, sino que en ocasiones adoptó una postura beligerante rayando incluso en la intromisión en asuntos de la política general de la nación. Basta recordar los acontecimientos de noviembre de 1820 y de julio de 1822. Los primeros, originados por el nombramiento del teniente general D. José María Carvajal para capitán general de Castilla la Nueva, motivaron que la Diputación permanente se constituyese en sesión permanente y se elaborasen y enviasen al Rey que se hallaba en El Escorial cuatro exposiciones (dos el 16 de noviembre; el 17 y 18)²⁴, requiriendo al Monarca para que vuelva a Madrid (segunda exposición del día 16 y exposición del día 17)²⁵; para que aleje de su lado al mayordomo mayor y a su confesor y a todas las personas de su servidumbre desafectas al régimen constitucional (exposición del día 17)²⁶ y para que pida a la propia Diputación permanente la convocatoria de Cortes extraordinarias (exposición del día 17)²⁷.

Más importantes son si cabe las jornadas de julio de 1822²⁸. En la madrugada del día 7, cuatro batallones de la Guardia Real se desplazaron desde El Pardo hacia Madrid, dejando el Palacio y, por ello, al Rey inco-

²³ PÉREZ SERRANO, Nicolás: «La Diputación permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico», publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español* de 1933 y recogido en la obra *Escritos de Derecho Político*, I, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984, de donde se toman las referencias, pág. 195.

²⁴ Los textos de las mismas aparecen en el volumen *Sesiones de las Cortes. Actas Secretas, 1820-1823*, tomo único, dentro del acta de la Sesión del día 16 de noviembre de 1820 que comprenden hasta el 18, págs. 49 a 57.

²⁵ *Ibidem*, págs. 51 y 53, respectivamente.

²⁶ *Ibidem*, pág. 53.

²⁷ *Ibidem*, pág. 53.

²⁸ «Culminación del descontento de la Guardia Real» en palabras de CARR, Raymond: *España, 1808-1939*. Editorial Ariel, Barcelona, 6.ª reimpresión, 1978, página 142. Una narración exhaustiva de los hechos que comentamos se encuentra en GARCÍA VENERO, Maximiano: *Historia del parlamentarismo español*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1946, págs. 447-454.

municado con la capital. La trascendencia del hecho se hace palpable si consideramos la significación de la Guardia Real; para CARR, «el factor aislado más importante de la política revolucionaria puesto que podía arrancar el control de las calles a la milicia, cuerpo formado para defender una Constitución que era el símbolo de la “esclavitud” del Rey»²⁹. La Diputación permanente extendió una exposición al Rey en la que rogaba «encarecidamente a V.M. se coloque en términos de poder ser custodiado por tropas fieles... No tomando, Señor, esta medida en el instante, la Diputación se ve precisada, sin pasar de hoy, a convocar las Cortes extraordinarias según lo literal del artículo 162 de la Constitución oyendo para ello al Consejo de Estado, y entregar las riendas del Gobierno a una Regencia, como igualmente en ella se previene»³⁰. Asimismo convoca al Consejo de Estado, quien en su dictamen era de la opinión de que «si continuando S.M. custodiado por los batallones de la Guardia Real de infantería, no saliese a paraje libre, se halla en el caso de inhabilidad moral de que trata el artículo 162 de la Constitución»³¹. Recibido el dictamen por la Diputación permanente y enterada ésta de que las circunstancias habían cambiado y estando el Rey en libertad plena, acordó que no se deliberase sin la consulta del Consejo de Estado, levantándose la azarosa sesión del 7 de julio.

Las anteriores consideraciones nos reafirman en la posibilidad de significar un marcado carácter político de la Diputación permanente, asumiendo la idea de PÉREZ SERRANO de que, «en ocasiones, se transforma en el primer órgano político de la nación»³².

3. Características

Como notas que identifican a la Diputación permanente de la Constitución gaditana se pueden señalar:

²⁹ CARR, Raymond, *op. cit.*, pág. 142.

³⁰ Volumen *Sesiones de las Cortes. Actas secretas, 1820-1823*. Tomo único, Sesión del día 7 de julio de 1822, pág. 449. Señala García Venero que esa Regencia fue pedida a la Diputación permanente por el Duque del Parque, Riego, Beltrán de Lis, Alcalá Galiano y otros muchos. (GARCÍA VENERO, Maximiano, *op. cit.*, pág. 450). La regencia era, para Carr, el medio de expresión de la voluntad claramente comprobada desde el primer momento de que «la Comisión permanente de las Cortes, el Ayuntamiento (de Madrid) y la milicia estaban decididos a oponerles resistencia (a los miembros rebeldes de la Guardia Real)». (CARR, Raymond, *op. cit.*, pág. 142).

³¹ Volumen *Sesiones de las Cortes, Actas Secretas, op. cit.*, pág. 450.

³² PÉREZ SERRANO, Nicolás: «La Diputación permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico», *op. cit.*, pág. 191.

a) *Su carácter histórico*

La Diputación permanente como instrumento de las Cortes nació en España, concretamente en la Corona de Aragón. Resulta, pues, una figura propia incorporada constitucionalmente por vez primera en la Constitución de 1812. Éste y no otro es el sentido que cabe atribuir a las palabras de SOLÉ TURA y AJA cuando afirman que la Diputación permanente es una «institución original»³³. La originalidad ha de entenderse referida a los antecedentes históricos que la localizan en nuestro pasado. No cabe señalar sin más que la Diputación permanente es una creación de la Constitución de Cádiz, pues ello significaría olvidar la tradición histórica y desconocer el hecho de que la Constitución es original en sí misma³⁴. La tradición histórica de la figura no implica en modo alguno que pueda admitirse sin más la consideración de MARTÍNEZ SOSPEDRA en el sentido de que «la Constitución establece la existencia de una Diputación permanente a imagen y semejanza de la institución tradicional»³⁵. Diferente es el modo de su elección, se incorporan representantes de ultramar y en la Constitución de 1812 no se reconocen a la Diputación permanente funciones como la recaudación de tributos y su administración tal y como ocurría con sus precedentes medievales.

b) *Su sentido progresista*

La existencia de la Diputación permanente en las Cortes medievales representaba ya el apunte de un anhelo de imprimir a la labor de las Cortes un sello de libertad. Ese mismo propósito impregna la institución en 1812 como garante de la continuidad parlamentaria en los períodos intersesiones. Se deposita en ella la defensa de los derechos nacionales conquistados, se la considera por la Nación el «cuerpo conservador y custodio de sus derechos y libertad»³⁶. Su fundamento radica en asumir la representación nacional mientras las Cortes no funcionen, en la custodia del propio

³³ SOLÉ-TURA, J., y AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes de España (1808-1936)*. Madrid, Siglo XXI, 1977, pág. 17.

³⁴ Como reconocen los propios autores, «el rasgo primero que debemos considerar es la naturaleza misma del proyecto político: la Constitución de 1812 es importante en sí misma por ser el comienzo del constitucionalismo español». *Ibidem*, pág. 19.

³⁵ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Cátedra Fadrique Furro Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia, 1978, pág. 326.

³⁶ Escrito por Antonio CAPMANY, recogido en CASTRO, Adolfo de: *Cortes de Cádiz. Complementos de las Sesiones verificadas en la Isla de León y en Cádiz*, tomo I, imprenta de Prudencio Pérez de Velasco, Madrid 1913, pág. 485.

texto constitucional frente a las violaciones que del mismo se pretendan, en la convocatoria de las Cortes en aquellas circunstancias que el interés patrio lo demande por encima de la voluntad discrecional del poder ejecutivo. Se pretende que sea, en definitiva, «el eslabón que uniera la cadena con que debía quedar aherrojado para siempre el despotismo»³⁷.

c) *Su espíritu de control*

Parece evidente que «los poderes del monarca en la Constitución están inspirados por la desconfianza ante el posible retorno del absolutismo»³⁸. Por ello, en el texto se establecen una serie de instrumentos que tienden a privar al Rey de aquellos márgenes funcionales de que gozaba con anterioridad. Obvio es señalar a la Diputación permanente como uno de ellos³⁹, expresión del significado central de las Cortes en la construcción del nuevo orden político⁴⁰. Sin embargo, el problema radica en establecer el justo alcance de su intervención. Dos son las perspectivas que pueden utilizarse. Por la primera puede entenderse de modo radical y un tanto exagerado que la Diputación permanente supone crear «al lado del trono un poder rival»⁴¹. La segunda, que nos parece la adecuada, significaría en palabras de ARTOLA crear «frente al poder ejecutivo una Diputación permanente de Cortes»⁴², pero no en el sentido de institucionalizar una confrontación perenne entre órganos constitucionales del Estado que no produciría sino un quebranto del propio orden político. Se intenta, tan sólo, hacer respetar el principio de división de poderes articulando las defensas

³⁷ Discurso pronunciado por el Presidente de la Diputación permanente en su Sesión del día 15 de septiembre de 1813. El texto aparece en CASTRO, Adolfo de, *op. cit.*, tomo II, pág. 133.

³⁸ SOLÉ TURA, J., y AJA, E., *op. cit.*, pág. 17.

³⁹ Cuyo establecimiento era para Palacio Atard revelador «de la desconfianza de las Cortes hacia las posibles veleidades absolutistas del monarca» (PALACIO ATARD, Vicente: *La España del siglo XIX. 1808-1898*. Espasa-Calpe, Madrid 1978, pág. 72).

⁴⁰ A *sensu* contrario, sirva de ejemplo el apunte del carácter transaccional de la Constitución de 1837 que tiene ideas consustanciales al ideal moderado. Véase un análisis de estas diferencias en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «Las Cortes de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX», en *Revista de las Cortes Generales*. La Constitución 1812 (monográfico), núm. 10, primer cuatrimestre, 1987.

⁴¹ *Diccionario de Historia de España*, dirigido por Germán Bleiberg. Alianza Editorial, Madrid 1981, pág. 957.

⁴² ARTOLA GALLEGU, Miguel: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*. Cultura e Historia, Aguilar, S. A., Madrid 1977, 1.ª edición, tomo I, pág. 178.

oportunas para ello. Sería «más un efecto psicológico que una verdadera disputa de poder»⁴³.

4. Composición

a) Número de miembros

Según el artículo 157 de la Constitución estaría compuesta de siete individuos de las mismas Cortes, tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo a suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar. Este mismo era el tenor que proponía la Comisión de Constitución y que fue ampliamente debatido por los constituyentes⁴⁴.

b) Nombramiento

Se llevará a cabo directamente por las Cortes (art. 157 Constitución). Ello implica:

⁴³ PALACIO ATARD, Vicente, *op. cit.*, pág. 72. Para Carr, «en los intervalos entre las sesiones de ésta (la Cámara) el Rey era vigilado por una Diputación» (CARR, Raymond, *op. cit.*, pág. 106). Vigilado, obviamente, no significa atacado.

⁴⁴ A modo de apretada síntesis los argumentos empleados para atacar el proyecto y, por tanto, defender un aumento de los componentes de la Diputación permanente fueron:

- Su escasa representación en orden al territorio nacional. (GIRALDO, pág. 2011.)
- La problemática defensa de su independencia. (GIRALDO, pág. 2011.)
- La experiencia histórica, (GARCÍA HERREROS, pág. 2012.)
- La analogía con el Consejo de Estado. (GIRALDO, pág. 2011.)
- La dudosa garantía constitucional que podía desempeñar tan escasa composición. (GARCÍA HERREROS, pág. 2013.)
- Su escasa operatividad funcional. (POLO, LUJÁN, pág. 2012.)

La defensa del texto del proyecto se articuló sobre la base de considerar las escasas funciones encomendadas a la Diputación permanente (MORALES DUÁREZ, pág. 2011; ANER, pág. 2013; DEL MONTE, pág. 2012; TERRERO, pág. 2012); la escasa duración de su actividad (DEL MONTE, pág. 2012) y la justificación misma de la existencia de la propia Diputación permanente (ARGÜELLES, pág. 2013.). Todas las páginas de referencia corresponden al *Diario de Sesiones* número 370, de 7 de octubre de 1811.

— El nombramiento lo es por el órgano legislativo en su conjunto, no mediatizado por los partidos políticos o por los grupos parlamentarios como sucede hoy.

— El nombramiento tiene una base territorial y no ideológica o política, como viene a confirmar el artículo 157 *in fine*.

c) Designación

El sistema para la designación de los componentes de la Diputación permanente es mixto:

— Seis de los mismos lo son mediante elección a pluralidad de votos, y del mismo modo que se hace la elección de Presidente de las Cortes (art. 183 del Reglamento de 1813 y art. 217 Reglamento de 1821). Serán elegidos tres por las provincias de Europa y tres por las de Ultramar.

— El séptimo lo es mediante insaculación entre dos diputados, uno de Europa y el otro de Ultramar, nombrados por el mismo orden.

Se nombrarán además dos suplentes, uno de Europa y otro de Ultramar (art. 158 Const.)⁴⁵.

d) Tiempo

El artículo 157 se limita a señalar que las Cortes procederán al indicado nombramiento «antes de separarse». La indeterminación constitu-

⁴⁵ Seis fueron las ocasiones en las que se nombró la Diputación permanente bajo la vigencia de la Constitución de 1812: 6 de septiembre de 1813, 12 de febrero de 1814, 1 de noviembre de 1820, 21 de junio de 1821, 21 de junio de 1822, 28 de julio de 1823.

Es importante resaltar el hecho de que las dos últimas Diputaciones nombradas no respetaron los artículos 157 y 158 de la Constitución. En efecto, una propuesta del diputado Sánchez presentada el 12 de junio de 1822 fue aprobada por las Cortes, después de oír el dictamen de la Comisión de Legislación, en la sesión del 19 de junio de 1822. En ella se establecía que se nombrase un solo representante de Ultramar en atención a las circunstancias del momento en que sólo existían tres diputados de aquellas tierras, lo que impedía de hecho la posibilidad de una libre elección entre ellos para cubrir los tres titulares y el suplente que debían representar a Ultramar en la Diputación permanente. En 1823 se mantuvo el mismo criterio. Véase el volumen *Cortes en Sevilla y Cádiz, 1823, sesión celebrada en Cádiz el día 25 de julio de 1823*, pág. 365.

cional se suple por vía reglamentaria al señalar que se nombrarán «ocho días antes de la última sesión» (art. 183 Reglamento de 1813 y art. 217 Reglamento 1821).

e) *Eficacia del nombramiento*

La Constitución no señala ningún aspecto formal que condicione la validez del nombramiento. Sin embargo, los Reglamentos añaden dos requisitos sin cuya concurrencia parece deberá mantenerse la ineficacia del mismo. Dichos requisitos son:

— Comunicación oficial del nombramiento al Rey o, en su caso, a la Regencia por medio del secretario de Gracia y Justicia a fin de que conste en todas las Secretarías del Despacho (art. 184 Reglamento 1813 y art. 218 Reglamento 1821).

— Publicidad del nombramiento: Ha de publicarse también en la *Gaceta del Gobierno* (art. 184 Reglamento 1813 y art. 218 Reglamento 1821).

5. Competencias de la Diputación permanente

El punto central del presente estudio radica en señalar lo que la Diputación permanente tiene que hacer y cómo lo puede hacer.

Funciones. En relación con este tema creemos que dichas funciones pueden reconducirse a las siguientes:

a) *Continuidad parlamentaria*

Siendo heredera histórica de las antiguas diputaciones de los Reinos hispánicos, la Diputación permanente se configura como órgano de continuidad para los intervalos de inactividad parlamentaria. Tal es el sentido del artículo 157 de la Constitución y del Discurso preliminar al presentarse su Proyecto cuando se afirmaba:

«... en el intervalo que medie entre las sesiones de las Cortes quedará en ejercicio una Diputación de las mismas con facultades señaladas para algunos casos, cuya importancia se recomienda por sí misma sin necesidad de más aclaración».

Esa labor de continuidad queda manifestada de un modo material en su labor en cuanto a disposición y preparación del trabajo de las Cortes siguientes. Esta apreciación no resulta baladí si consideramos que el trabajo parlamentario, en esa época precisaba de un apoyo material y preparación técnica que dado el primitivismo de nuestro parlamentarismo sólo podía satisfacer, por sí misma o bajo su dirección, la Diputación permanente. Con ello podría evitarse el desolador panorama que LUJÁN pone de manifiesto al referirse al inicio de las sesiones de las Cortes Constituyentes «en que la única preparación y disposición que encontraron para los grandes trabajos que les esperaban y para la reforma que emprendían y se les habían encargado... fue un tintero y unos pocos cuadernos de papel común»⁴⁶.

b) Defensa constitucional

Una de las grandes inquietudes de los constituyentes era garantizar la observancia de la Constitución. No obstante lo cual, no se construyó un sistema autónomo de defensa constitucional⁴⁷, sino que genéricamente se encomendó a las propias Cortes y en particular a su Diputación permanente si bien, con un carácter instructorio. Pesaban aquí razones históricas que elevaban para algunos el significado de la Diputación permanente entendiéndolo que «el medio principal para hacer observar la Constitución es que haya una Diputación con autoridad, facultades señaladas, actividad y energía»⁴⁸.

c) Administración parlamentaria

Los períodos de inactividad alteran la distribución de competencias internas de los distintos elementos que componen las Cortes. En ausencia

⁴⁶ D. S., n.º 370, sesión del 7 de octubre de 1811, pág. 242.

⁴⁷ Los constituyentes despreciaron, por tanto, la recomendación de Miguel Agustín Jarrillo, cura de Higuera la Real, obispado de Badajoz, quien en su Memoria de 10 de septiembre de 1809, considera «oportuna y eficaz la elección de un tribunal con el nombre de constitucional, cuyo destino y cuya ocupación sea sola y únicamente velar sobre la más exacta observancia de la Constitución y leyes establecidas en las Cortes Generales, A.C.D., Serie General, leg. 5; exp. n.º 49, hoja 3.

⁴⁸ GIRALDO, D. S., n.º 371, sesión del 8 de octubre de 1811, pág. 246.

de la complejidad actual, bajo la vigencia de la Constitución de 1812, durante los intervalos de inactividad parlamentaria, la Diputación permanente debía asumir la gestión de las actividades internas de la Cámara y las labores ordinarias materiales y de gestión.

Facultades. A la vista de las funciones señaladas, la Diputación permanente tiene reconocidas facultades específicas que le permiten desarrollar su actuación ⁴⁹.

a) En orden a su función de garantía constitucional

Según el artículo 160 de la Constitución es facultad de la Diputación permanente:

«Primera. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado...»

Con independencia del sentido que haya de atribuirse al vocablo «velar» ⁵⁰, el nudo central del párrafo de referencia se centra en determinar el grado real de actividad que puede desempeñar la Diputación permanente en orden a la defensa constitucional. En este sentido se hace necesario aludir a la propuesta de Giraldo para reconocer a la Diputación la posibilidad de hacer las reclamaciones oportunas ante las infracciones de que tenga conocimiento ⁵¹. Nada de eso se admitió, quedando reducido su papel a un órgano subsidiario en funciones de «oficinismo subalterno en casos que le hubieran permitido actuar como acucioso defensor de los fueros constitucionales» ⁵². Su labor se reducía a recibir las quejas de infracción

⁴⁹ Pérez Serrano distingue entre: a) Facultades políticas y extraordinarias; b) Quehaceres menudos, administrativos y de trámite (PÉREZ SERRANO, Nicolás: «La Diputación permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional histórico», *op. cit.*, pág. 175). Fraile habla de aquellas en que la Diputación permanente resuelve en lugar de la Cámara y aquellas en las que se limita a actuar como órgano instructor del expediente, correspondiendo la decisión a la Cámara en pleno (FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, págs. 50-51).

⁵⁰ Las posturas al respecto pueden verse en el D. S. n.º 371, correspondiente a la sesión de 8 de octubre de 1811.

⁵¹ *Ibidem*, pág. 2016.

⁵² PÉREZ SERRANO, Nicolás: «La Diputación permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional histórico», *op. cit.*, pág. 184.

de Constitución y formando por medio de la Secretaría los extractos clasificados de ellas, las reservará para dar cuenta a las Cortes (art. 189 Reglamento 1813 y art. 228 Reglamento 1821).

b) En orden a su función de continuidad constitucional

La Diputación permanente es competente según el artículo 160. Segunda de la Constitución para convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por el artículo 162:

Primero. Cuando vacare la Corona.

Segundo. Cuando el Rey se imposibilitase de cualquier modo para el gobierno, o quisiese abdicar la Corona en el sucesor.

El primer inciso del párrafo conforma una facultad obligatoria en cuanto a su ejercicio, pero potestativa en cuanto a la valoración de las circunstancias previas que la legitima. Se planteaba, por tanto, un doble problema: fijar el sujeto encargado de declarar la imposibilidad regia y los medios precisos para constatar la existencia de las causas de dicha imposibilidad. La solución, como tantas veces, no viene sino por los Reglamentos de 1813 y 1821. Ambos contienen el mismo principio:

«Para asegurar la Diputación permanente de si ha llegado o no el caso de convocar a Cortes extraordinarias por la razón de la inhabilidad del Rey para el gobierno por causa física o moral, oirá el dictamen de una junta de médicos de Cámara y de los demás facultativos que estime conveniente; y si la causa fuere moral, oirá asimismo el dictamen del Consejo de Estado; y después resolverá si ha de hacer la convocatoria de Cortes extraordinarias con arreglo al artículo 162 de la Constitución, para que éstas declaren lo que se previene en el artículo 187 de la misma» (art. 195 Reglamento de 1813 y art. 239 Reglamento de 1821).

Tercero. Cuando en circunstancias críticas y por razones arduas tuviere el Rey por conveniente que se congreguen, y así lo participare a la Diputación permanente de Cortes.

A pesar de la indeterminación de las circunstancias que motivan la convocatoria y del objeto previsto de la misma es de resaltar el significado del párrafo, el respeto a la voluntad general representada por la Diputación

permanente aunque hubiera sido positivo reconocérsele poderes para calificar los motivos de la convocatoria.

c) En orden a su función de continuidad parlamentaria material

Era función de la Diputación permanente, según el artículo 160, tercero, de la Constitución, desempeñar las funciones que se señalan en los artículos 111 y 112 de la misma, esto es, recibir a los diputados al llegar a Madrid e inscribir sus nombres y el de la provincia a la cual representan en un registro de la Secretaría de las Cortes (art. 111) y presidir la primera junta preparatoria en el año de la renovación de los diputados (art. 112). El propio artículo 160, en su párrafo cuarto, encomienda a la Diputación permanente pasar aviso a los diputados suplentes para que concurren en lugar de los propietarios; y si ocurriese el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma para que proceda a nueva elección. Por último, los Reglamentos encomiendan a la Diputación permanente «meditar y extender aquellos informes que sobre cualquier materia le hubiesen sido encargados por las Cortes, a fin de presentarlos a éstas en estado de resolución al comenzar sus funciones» (art. 199 Reglamento 1813 y art. 234 Reglamento 1821).

d) En orden a su función de administración parlamentaria

Los Reglamentos ponen a cargo de la Diputación permanente el orden y gobierno interior del edificio de la Cámara, y bajo sus órdenes las oficinas y subalternos, con la limitación de no poder despojar de su cargo a ningún funcionario sino tan sólo poder suspenderlos con justa causa dando después cuenta a las Cortes. La Diputación permanente es competente para ordenar cualquier obra o reparación que con urgencia fuera necesario hacer en el edificio de las Cortes, pero también con la obligación de dar la referida cuenta a posteriori (art. 186 Reglamento 1813 y art. 220 Reglamento 1821).

e) Otras obligaciones de la Diputación permanente

A modo de ejemplo es competencia atribuida reglamentariamente:

— Convocar al tribunal de Cortes en caso de queja contra algún diputado (art. 55 Reglamento 1813 y art. 57 Reglamento 1821).

— Recibir las quejas en materia criminal contra algún diputado cuando las Cortes no estuvieran reunidas a fin de dirigirlas al Tribunal de Cortes (art. 59 Reglamento 1813 y art. 63 Reglamento 1821).

— Designación por suerte del vocal del Tribunal de Cortes que faltase por fallecimiento o imposibilidad de asistencia durante la inactividad de las Cortes (art. 61 Reglamento 1813).

— Dar cuenta a las Cortes de lo que haya practicable durante el tiempo de sus sesiones (art. 201 Reglamento 1813 y art. 245 Reglamento 1821).

IV. EL TEMA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LAS CONSTITUYENTES DE 1837

La discusión constitucional que daría lugar al texto de 1837 se consideraba el momento oportuno para un retorno al liberalismo nacido en Cádiz, tras el paréntesis de la Ominosa Década y la breve experiencia del Estatuto Real. Las esperanzas se vieron, sin embargo, defraudadas desde un principio por el deseo de potenciar la figura del monarca en menoscabo de la institución parlamentaria a la que de nuevo se sometía en gran medida a la voluntad regia. Los «afanes del ministerio, como de la mayoría —dice RICO Y AMAT— cifrábanse en la confección y promulgación de un Código que, al paso que garantizase las libertades públicas, diese al elemento monárquico el prestigio constitucional que le faltaba, la fuerza de represión y resistencia de que carecía»⁵³. De este modo se justifica la elaboración de las Bases presentadas el 30 de noviembre de 1836⁵⁴ como medio de iniciar el debate constitucional. Por la segunda, correspondía al Rey «la facultad de convocar las Cortes todos los años, y de cerrar sus sesiones». La tercera le encomendaba, asimismo, competencias para prorrogarlas y

⁵³ RICO Y AMAT, Juan: *Historia política y parlamentaria de España, desde los tiempos primitivos hasta nuestros días*, tomo 2, Escuelas Pías, Madrid 1861, pág. 61.

⁵⁴ Dictamen de la Comisión de Constitución proponiendo a las Cortes las bases de reforma que cree debe hacerse en la Constitución de 1812, leído en la sesión de 30 de noviembre de 1836. Apéndice primero al *Diario de Sesiones*, n.º 43, de 30 de noviembre de 1836.

disolverlas, si bien en este último supuesto imponiéndole determinadas obligaciones.

El ambiente propicio para un reconocimiento generoso de la capacidad del Rey para intervenir en la vida parlamentaria no supuso la ausencia de voces que, como la de CABRERA DE NEVARES⁵⁶, apuntaron el riesgo de ruptura en el equilibrio necesario entre los poderes de un sistema representativo. Al objeto de prevenir semejantes consecuencias fue presentada alguna iniciativa, posteriormente rechazada, que pretendía la introducción de un principio según el cual «una comisión compuesta de individuos de ambos cuerpos —los dos previstos en el Proyecto de Constitución— debe convocar a las Cortes con acuerdo del Gobierno, y de esta manera se impedirá que haya arbitrariedades»⁵⁶.

Quedaba señalada de este modo la necesidad de un órgano que velase por el cumplimiento efectivo de determinadas competencias del poder legislativo y que pudiera significar un funcionamiento sin solución de continuidad de la representación nacional. Se despejaba así el camino para el posible reconocimiento constitucional del sinónimo de la Diputación permanente en la Constitución de 1812. Sin embargo, las motivaciones subyacentes a todo el proceso de reforma primero y elaboración después de un nuevo texto constitucional, impedían de facto la adopción de medidas liberalizadoras que supusieran limitación al ejercicio de la autoridad del soberano. De esta forma la Comisión nombrada para elaborar el Proyecto de Constitución al presentarlo ante las Cortes se encargó de aclarar que para los casos de reunión extraordinaria de las Cámaras no era preciso conservar la Diputación permanente, «institución que, por muy respetable que fuese, carecía de atribuciones propias bien determinadas, y parecía condenada a una completa nulidad, o a usurpar las facultades del Poder ejecutivo. Y aun prescindiendo de esto, la sola circunstancia de haberse dividido las Cortes en dos Cuerpos Colegisladores basta para que ninguno tenga Diputación permanente; porque si uno la tuviera, debería tenerla también el otro, y si una Diputación de esta especie, sacada sólo de uno o de los dos cuerpos, no podría existir por sí misma, ¿cómo existirían dos?»⁵⁷.

La contestación a semejantes argumentos es clara. En primer lugar, las atribuciones de la Diputación permanente venían especificadas con claridad por mandato constitucional y por vía reglamentaria. Cosa distinta es que se consideren limitadas sus facultades y por ello se defienda una ampliación de las mismas en orden a la potenciación de su labor. Por lo mismo, esa consideración negativa en torno al destino del órgano también parece infundada y fruto sin más de una prevención endémica cuyas raíces deben buscarse fuera de una estricta significación técnica. Una delimitación pre-

⁵⁶ *D. S.*, n.º 66, 23 de diciembre de 1836, pág. 769.

⁵⁶ PASCUAL, *D. S.*, n.º 58, 15 de diciembre de 1836, pág. 637.

⁵⁷ Apéndice primero al *D. S.*, n.º 124, 24 de febrero de 1837, pág. 1755.

cisa de sus cometidos evita esa temida invasión en otros órdenes. Al tiempo, se eliminaría el fantasma del fracaso de la institución si se le dota en cuestiones puntuales de competencias efectivas que no hagan estériles sus esfuerzos. En segundo lugar, la caracterización bicameral del modelo parlamentario recogido en el Proyecto, no anula la viabilidad de la Diputación permanente. Bien al contrario, podía ser éste un camino intermedio de acercamiento entre las Cámaras que si bien eran iguales en facultades, no podían deliberar juntas. El propio tema de la Regencia provisional puede alegarse como exponente de la conveniencia de contar con un instrumento conjunto de las Cortes que asumiera el ejercicio de alguna de sus facultades.

Pero el significado de la Diputación permanente en esos momentos iba más allá. Al igual que en el ejemplo gaditano implicaría aquel «poder permanente del pueblo»⁵⁸, contrapeso que en los períodos de inactividad de las Cortes eliminaría con carácter preventivo la tentación gubernamental de avocar para sí facultades que le eran impropias, intentando *a posteriori* condicionar por la fuerza de los hechos la aprobación del Parlamento. Queda claro, por tanto, que «la permanencia de la institución no expresaba simplemente una fidelidad más o menos precisa a la estructura institucional de 1812, sino que configuraba un planteamiento político y parlamentario cargado de significaciones»⁵⁹, en este caso la intención de limitar el poder regio contrarrestándolo con el mantenimiento de la vigilancia «permanente» de la institución parlamentaria. Ese laudable propósito no prendió en los constituyentes por lo que, en palabras de CABALLERO, en vista de las diferencias con el texto gaditano, se debilitaron «sobremanera las precauciones que la Constitución del año de 1812 había tomado para mantener la independencia y la popularidad de los Diputados representantes de la Nación»⁶⁰, entre las cuales hace cita expresa de la Diputación permanente que en 1837 queda subsumida en el incremento funcional de la Corona y cuya desaparición es para SEVILLA ANDRÉS mera compensación de la reunión automática de las Cortes el 1 de diciembre si el Rey no las convocaba (art. 27)⁶¹. Todo ello era reflejo del carácter transaccional y de compromiso de la nueva Constitución que impidió el exhaustivo reconocimiento de los principios liberales que, sin bien se dibujaban en el Preámbulo y el Título Primero, desaparecían en favor de las tesis moderadas a la hora de

⁵⁸ DIEZ, D. S., n.º 143, 15 de marzo de 1837, pág. 2165.

⁵⁹ COLOMER VIADEL, Antonio: *El sistema político de la Constitución española de 1837*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1989, pág. 311.

⁶⁰ D. S., n.º 145, 17 de marzo de 1837, pág. 2202. En sentido análogo, Eiras Roel considera la Constitución de 1837 un retroceso respecto a la de 1812 al suprimir los constituyentes del momento las trabas que en Cádiz se imponían al poder real, entre ellas la comisión permanente de las Cortes (EIRAS ROEL, Antonio: *El Partido Demócrata Español (1849-1868)*. Ediciones Rialp, Madrid 1961, págs. 80-81).

⁶¹ SEVILLA ANDRÉS, Diego: *Historia política de España (1800-1973)*, tomo 1, Editora Nacional, Madrid 1974, pág. 152.

regular la estructura orgánica del Estado y que se concretaban «sobre todo en el reforzamiento de los poderes de la Corona, en detrimento de la autonomía de las Cortes: su Diputación permanente, en efecto, se suprime...»⁶²

V. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN *NON NATA* DE 1856

El triunfo de la Revolución de 1854 tuvo como consecuencia jurídica la redacción de un texto que no llegó a promulgarse, la llamada Constitución *non nata* de 1856, fidedigna encarnación del principio liberal, enlazando con el espíritu gaditano. Su carácter avanzado tenía una de sus principales manifestaciones en la incorporación de la Diputación permanente que aparecía en la Base 14 de las presentadas como guía para la elaboración constitucional⁶³. En ella se recogía esta figura como órgano de continuidad parlamentaria atribuyéndole las funciones clásicas más la de garantizar la seguridad individual de los ciudadanos pero con una vaguedad e insuficiencia de facultades dirigidas a esos fines que recordaban las carencias de la Constitución de Cádiz.

La discusión parlamentaria de la referida Base supuso una ampliación del ámbito objeto del debate y la proyección política en el tratamiento del tema. El análisis desbordó la referencia inicial a un mero órgano de continuidad parlamentaria extendiéndose a otros conceptos que enlazaban directamente con la raíz misma del régimen político que se pretendía ins-

⁶² VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 20, invierno 1983-1984, pág. 95. El carácter transaccional es también resaltado, v. gr., por TORRES DEL MORAL, Antonio: *Constitucionalismo histórico español*. Átomo Ediciones, Madrid 1986, pág. 66; y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Pragmatismo jurídico y concertación política: dos ideas clave en la obra de los constituyentes de 1837», en *Revista de Derecho Político*. UNED, n.º 20, invierno 1983-1984, pág. 52. Ahondando en esta idea, para Villarroja «la Constitución de 1837 es un texto de transacción doctrinal: los progresistas fueron sus arquitectos; pero, aparte el principio de la soberanía nacional, los materiales utilizados procedían, en medida considerable, de la cantera doctrinal moderada: basta recordar la dualidad de Cámaras, el veto absoluto concedido a la Corona y el derecho de disolución» (TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *El Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1837*. Cátedra de Estudios Hispánicos. Constitucionalismo español, 1812-1978. Colegio Mayor Chaminade. Fundación Santa María, Madrid 1985, pág. 72).

⁶³ , Apéndice segundo al D. S., n.º 57, 13 de enero de 1855, págs. 1341 y ss.

taurar. Al tiempo, las diversas manifestaciones de los parlamentarios permitían ver con claridad dos tendencias diferenciadas, la conservadora (Ríos Rosas) y la progresista (Olózaga, Lasala, Valera, Orense).

RÍOS ROSAS representa la corriente impugnadora de la Diputación permanente no por razones banales sino porque la idea a debatir era «si no la más importante una de las más importantes que se pueden discutir haciéndose una Constitución política... la cuestión afecta a la esencia del régimen monárquico-constitucional»⁶⁴. La fundamentación de esta idea lleva a Ríos Rosas a fijar los puntos clave del planteamiento moderado: limitación del poder y carácter central del monarca. En cuanto a la primera, habría de realizarse de una manera prudente y eficaz por lo que a su juicio la Diputación permanente sería incompatible con tal premisa por la inutilidad manifestada al suponer inconvenientes y ninguna ventaja. Respecto al segundo extremo, Ríos Rosas encuentra la «esencia» de la monarquía en «la preponderancia legal y oficial del Monarca sobre todas las demás instituciones»⁶⁵, en especial sobre las Cortes. No es extraño por ello que la conclusión para el líder conservador sea inmediata al dirigirse al resto de parlamentarios: «si queréis la Monarquía, es preciso que queráis la preponderancia del Monarca sobre todo...; si queréis la Monarquía, es necesario, es menester que queráis la abolición, la supresión de la Diputación permanente»⁶⁶.

La tesis progresista, por el contrario, situaba a la Corona subordinada a las Cortes al ser éstas el verdadero foco del poder político por su capacidad para crear los impuestos y para fijar el contingente del ejército. De ahí su empeño en recuperar los instrumentos de vigilancia para defender esa posición de superioridad, entre ellos la Diputación permanente a la que Olózaga considera una garantía eficaz, plenamente compatible con la autoridad real, con una existencia únicamente peligrosa para el poder cuando no observe sus obligaciones y perniciosa para la tiranía, nunca para el pueblo⁶⁷.

La redacción definitiva de los artículos de la *non nata* supuso un cambio en el papel de la Corona en sus relaciones con la institución parlamentaria dotando a ésta de una independencia funcional⁶⁸ que se asegura, por ejemplo, mediante el reconocimiento final de la Diputación permanente constituida, para SÁNCHEZ AGESTA, en «quizá la institución con

⁶⁴ D. S., n.º 163, 25 de mayo de 1855, pág. 5102.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 5105.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Vid. los argumentos de Olózaga, *ibidem*; Orense, D. S., n.º 164, 24 de mayo de 1855, pág. 5151; Valera, D. S., n.º 168, 31 de mayo de 1855, pág. 5279.

⁶⁸ «Todo el funcionamiento de las Cortes está presidido por la idea de evitar su subordinación a la Reina», SOLÉ TURA, J., AJA, E., *op. cit.*, pág. 51.

la que más radicalmente trataba de afirmarse la sustantividad del Parlamento»⁶⁹.

El artículo dedicado al órgano de continuidad era el 47 y su análisis puede desglosarse en los siguientes aspectos:

a) *Composición*

La dualidad de Cámaras que formaban las Cortes no se reflejaba en la existencia de distintas Diputaciones permanentes, sino que se creaba una sola de carácter mixto integrada por cinco diputados y cuatro senadores.

b) *Funciones*

La Diputación permanente tenía encomendada la continuidad parlamentaria por cuanto el artículo de referencia condiciona el ejercicio de otras misiones «cuando las Cortes no estén reunidas», mención amplia que abarcaba tanto los supuestos de vacaciones parlamentarias como de disolución de las Cámaras. Pero, además, habría de velar por la observancia de la Constitución y por la seguridad individual de los ciudadanos. La función de garantía constitucional recuerda el caso doceañista y constituía en la práctica poco más que una cláusula de estilo sin eficacia real por la ausencia de instrumentos concretos que la materializasen. La defensa de la seguridad individual colisionaba en cierto sentido con el artículo 73 en relación con el 67. El primero señalaba que las leyes determinarían cuantas garantías fueran eficaces «para impedir los atentados contra la seguridad individual de los españoles», mientras que el segundo atribuía el monopolio competencial en la aplicación de las leyes «a los tribunales y juzgados», sin hacer mención alguna a excepciones habilitantes de la actuación de otros órganos de naturaleza distinta a la judicial.

c) *Facultades*

Es comúnmente reconocido el perfeccionamiento técnico de la redacción de 1856 sobre la Diputación permanente comparada con la de

⁶⁹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del Constitucionalismo español*, 4.ª ed. revisada y ampliada, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984, nota 13 en pág. 250.

1812⁷⁰ al ampliar y especificar los supuestos en que se le reconocía capacidad para convocar Cortes, facultad ésta que se consagraba como espina dorsal de la institución. Sin embargo, tampoco ahora se solucionaban alguno de los problemas ya suscitados durante la vigencia de la Constitución de 1812. Tal era el supuesto de la imposibilidad del Rey para gobernar. Quedaban sin resolver al menos dos aspectos: el alcance de esa imposibilidad, esto es, si se refiere sólo a un impedimento físico o si permitía una interpretación extensiva incluyendo una incapacitación política por sustraerse de forma reiterada al cumplimiento de la Constitución, y al sujeto competente para declarar la imposibilidad.

Las otras circunstancias que permitían la convocatoria de las Cortes eran cuando vacare la Corona, se mandase exigir contribución o préstamo no aprobada por ley presupuestaria o especial y suspensión de las garantías previstas en el artículo 8 —libertad individual, inviolabilidad domiciliaria— sin que las Cortes fuesen convocadas por el Rey.

Esas lagunas mencionadas con anterioridad respecto al funcionamiento de la Diputación permanente en atención al artículo 47 son la causa del escepticismo de algún autor sobre la viabilidad de la institución⁷¹, tal vez posteriormente garantizada por un adecuado desarrollo reglamentario que nunca vio la luz.

VI. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL DE 1869. LA EXPERIENCIA DE CONTINUIDAD PARLAMENTARIA EN EL INTERREGNO CONSTITUYENTE

El proceso de elaboración del texto de 1869, comúnmente considerado uno de los más avanzados de nuestra historia, presentaba como uno de sus rasgos identificativos el propósito de conceder al Rey amplias facultades con relación a la vida interna y funcionamiento del poder legislativo. Así, en el proyecto del texto articulado que se presenta⁷² tenía encomendada la convocatoria, suspensión y cierre de las sesiones de las Cortes junto a la disolución de uno o los dos cuerpos colegisladores previstos a la vez (art. 42 del Proyecto).

⁷⁰ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *op. cit.*, pág. 145; FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 57.

⁷¹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *op. cit.*, nota 13 en pág. 250.

⁷² Apéndice al D. S., n.º 37, 30 de marzo de 1869. Dictamen de la Comisión nombrada para presentar un proyecto de Constitución.

Resulta lógica, por tanto, la omisión deliberada de un órgano que asumiese funciones de continuidad parlamentaria. No fue ese, sin embargo, el primer motivo aducido para pedir su reconocimiento constitucional, sino la necesidad de asegurar la debida salvaguardia de la libertad individual, tributario del ejemplo proporcionado por el artículo 47 de la *non nata* de 1856. Por ello Figueras cuestionaba el acierto de haber abandonado aquella garantía considerando que los ciudadanos no tenían ya ningún instrumento para hacer valer sus derechos⁷³. Junto a esta mención crítica del proyecto que no se materializaba en iniciativa alguna de reforma, es preciso aludir a la enmienda presentada por Balaguer⁷⁴ proponiendo una nueva redacción del artículo 44 del Proyecto constitucionalizando la Diputación permanente encargada, cuando las Cortes no estuvieran reunidas, de velar por la observancia de la Constitución, de las instituciones y de la seguridad individual, así como de convocar las Cortes cuando no hubiera titular de la Corona, estuviere imposibilitado para ejercer sus funciones o dejase de convocar las Cortes, así como en el caso de que la Constitución fuese quebrantada y no cumplida.

La discusión de esta enmienda dio lugar a un breve pero intenso debate sobre el significado constitucional de la Diputación permanente. El autor de la enmienda razonaba su presentación aludiendo a la historia, a «las tradiciones constitucionales, populares y democráticas del pueblo español»⁷⁵, a la necesidad incuestionable de que persistiera un órgano «para que haya continuidad en la soberanía nacional»⁷⁶. La respuesta en nombre de la Comisión Constitucional corrió a cargo de Romero Girón y se articuló sobre la base de tres argumentaciones diferentes⁷⁷. La primera, tendente a rechazar la imagen de la Diputación permanente como mecanismo de control al estimar que su sentido de garantía contra el ejecutivo no se repetía en relación al legislativo al que tampoco consideraba garante de la ejecución constitucional y legislativa ordinaria. La segunda idea giraba en torno a la posible ineficacia de la Diputación permanente y el riesgo acumulado de que en su composición no estuvieran presentes las minorías parlamentarias o que esa representación fuera mínima. El tercer motivo de rechazo atañe a la soberanía y va a demostrar, a juicio de FRAILE, «hasta

⁷³ D. S., n.º 42, 6 de abril de 1869, pág. 873.

⁷⁴ Apéndice al D. S., n.º 43, 7 de abril de 1869. Martínez Ricart presentó otra enmienda solicitando la aprobación de una adición al artículo 43 del Proyecto para que la Diputación permanente convocase las Cortes si no lo habían sido ya el 1 de febrero tal y como establecía el propio Proyecto. Apéndice al D. S., n.º 49, 14 de abril de 1869. Al discutirse el artículo 43 nadie pidió la palabra para defender la enmienda por lo que no se tomó en consideración. D. S., n.º 79, 21 de mayo de 1869, pág. 2178.

⁷⁵ D. S., n.º 79, 21 de mayo de 1869, pág. 2179.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 2180.

qué punto esta Constitución implica un cambio de signo»⁷⁸. La soberanía, para Romero Girón, no radicaba en el Parlamento sino en el electorado, y la continuidad de la soberanía nacional no era un hecho desde el momento en que estaba delegada en las Cortes. Leída de nuevo la enmienda y hecha la pregunta de si se tomaba en consideración, el acuerdo de la Cámara fue negativo quedando rechazada la inclusión constitucional de la Diputación permanente.

Una vez aprobada la Constitución, la práctica inmediata presenta la novedad del funcionamiento de un ente de difícil caracterización jurídica, que operó durante la *vacatio* parlamentaria de las Constituyentes de 1869 con la denominación de Comisión permanente de las Cortes. Su origen se encuentra en una proposición presentada ante la Mesa de la Cámara el 15 de julio de 1869 señalando que «... una comisión compuesta de ocho individuos, que designará el Presidente de la Asamblea, auxiliará a la Mesa en todos los asuntos que ocurran durante este período. La Mesa, en unión de esta comisión, queda autorizada para reunir las Cortes antes del día 1.º de Octubre si así lo exigiesen, a su juicio, las circunstancias»⁷⁹.

La idea suponía para algunos diputados desconocer la propia Constitución, al pretender incorporar de facto por simple acuerdo de la Cámara, un cuerpo que habiendo sido propuesto al debatirse el texto constitucional fue entonces rechazado⁸⁰. La pregunta es inmediata, ¿son o no son distintas ambas comisiones? El problema radica en la diferenciación entre Cortes ordinarias y Cortes constituyentes y de lo que se trata es ver el alcance material y temporal del funcionamiento de los dos órganos. Las conclusiones del estudio comparado entre las dos realidades serían:

a) La dimensión temporal es distinta. La comisión propuesta por Balaguer se inspiraba en una vocación de continuidad con una actividad durante todos los períodos de inactividad parlamentaria. Por el contrario, la comisión creada con posterioridad se limitaba al interregno de las Constituyentes.

b) Mayores problemas planteaba su diferenciación desde la perspectiva funcional. La Diputación permanente no aceptada había de asumir, según sus defensores, cometidos de más alta significación que la Comisión permanente posterior. Miestras esta última tenía un carácter de apoyo a la Mesa de la Asamblea, limitando *a priori* su funcionamiento a labores de

⁷⁸ FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 58.

⁷⁹ D. S., número 127, 15 de julio de 1869, pág. 3739.

⁸⁰ Argumento esgrimido por CALDERÓN Y HERCE. D. S., n.º 127, 15 de julio de 1869, pág. 3740.

gestión interna, la primera hubiera actuado como garante constitucional, institucional y de los derechos individuales.

c) Ambas figuras difieren en su composición. La Diputación permanente era de formación mixta Congreso-Senado con miembros elegidos por las propias Cámaras, mientras que la Comisión permanente procedía de la única Asamblea constituyente y dependía de la decisión personal de su Presidente.

El aspecto esencial del análisis de la Comisión permanente es la determinación de su naturaleza jurídica. La primera hipótesis sería atribuirle un carácter de órgano de continuidad parlamentaria al estilo del ejemplo gaditano. Esta idea hay que descartarla atendiendo a la voluntad de aquellos que le dieron vida cuando manifestaban que «esa comisión no es la comisión permanente que entonces no admitimos»⁸¹. Una segunda opción supondría considerarla comisión de gobierno interior de la Asamblea constituyente. Sin embargo, el Reglamento vigente en esos momentos, de 1 de diciembre de 1854, preveía en su artículo 80 una comisión de gobierno interior de carácter permanente con lo cual se trataría de una duplicidad de órganos sin ninguna justificación, ni doctrinal ni operativa. Ante las dificultades de aplicación de categorías jurídicas conocidas, puede defenderse la imposibilidad de señalar una respuesta unitaria sobre la naturaleza jurídica del órgano en cuestión, necesitando distinguir entre el plano teórico y la experiencia del funcionamiento real de la Comisión.

En atención al primero puede apuntarse:

— No constituye un órgano independiente dentro de la estructura parlamentaria, sino asociado en todo caso a la Mesa.

— No se trata de un órgano principal, sino de un ente subsidiario, con una carencia total de competencias propias y cuya única misión era la de prestar a la Mesa ayuda, asistencia y consejo.

La dificultad ya expuesta para concebir con lógica jurídica la naturaleza de esta comisión se incrementa en presencia de su funcionamiento en los veranos de 1869 y 1870. Junto a alguna decisión con vagos indicios

⁸¹ MORET Y PRENDERGAST, *D. S.*, n.º 127, de 15 de julio, cit.

de comisión de gobierno interior ⁸² actuaciones que recuerdan a la Diputación permanente de 1812 ⁸³ encontramos otras iniciativas de extraña caracterización como el acuerdo adoptado el 22 de julio de 1869 en orden a la publicación de la Ley de 17 de abril de 1821, sobre orden público, precedida de un decreto del Ministerio de Gobernación, modificando algunas de sus disposiciones. La recta interpretación de los acuerdos que dieron vida a la Comisión permite extraer como consecuencia que ésta se extralimitó en sus competencias quedando convertida en una segunda Asamblea constituyente limitada al período estival.

Sin duda los asuntos más importantes para la Comisión fueron sus relaciones con el Gobierno y la convocatoria anticipada de las Cortes. En cuanto al primero, era apreciable una estrecha comunicación entre ambos que presentaba perfiles dispares según los casos: la Comisión permanente como titular de un derecho fiscalizador de la legalidad de la acción gubernamental, siquiera sea a título preventivo ⁸⁴, carácter de verdadero control parlamentario sobre el Gobierno en algunas de sus sesiones ⁸⁵, marco de sincera cooperación con el Gobierno, especialmente manifiesto en la cuestión de Cuba ⁸⁶.

La convocatoria anticipada de las Cortes era en rigor la única competencia expresamente reconocida a la Comisión permanente. Este será, además, el núcleo sobre el que girará su mayor atención durante el verano

⁸² Cuando acordó, en relación con la consulta efectuada por determinada Comisión especial de la Cámara, que se presentase el plan de sus trabajos, sin opción a dietas para viajes para sus miembros, siendo de cuenta de las Cortes los gastos de correo, escribientes y análogos que necesiten. Sesión de 17 de julio de 1869. Página 1 del Apéndice primero al n.º 128. Actas de la Comisión permanente de las Cortes Constituyentes.

⁸³ Dirigiendo comunicaciones al Gobierno para que se verifiquen elecciones en las circunscripciones en que proceda (v. gr. sesión de 17 de julio de 1869; sesión de 23 de septiembre de 1870); recibiendo documentación oficial relativa a diputados (v. gr. sesión de 12 de agosto de 1869; sesión de 14 de octubre de 1870); recibiendo exposiciones que pasa a la Comisión de Peticiones (v. gr. las que recibe el 23 de septiembre de 1869).

⁸⁴ En tal sentido, la petición del Marqués de la Vega de Armijo llamando la atención del Gobierno sobre la importancia de no separarse de la estricta legalidad, o el acuerdo a propuesta de Madoz autorizando al Presidente de la comisión para hacerse intérprete ante el Gobierno, si lo creía oportuno, de los entimios de la Comisión sobre el respeto a la legalidad de la ley de abril de 1821. Ambas en la sesión de 12 de agosto de 1869, págs. 11 y 12 del Apéndice al *DS*, n.º 128.

⁸⁵ Así, en su sesión de 25 de septiembre de 1869 se reclama al Gobierno antecedentes sobre la prisión del General Pierrad.

⁸⁶ En sus sesión de 9 de septiembre de 1869, el Marqués de la Vega de Armijo propone que la comisión permanente se dirija al Gobierno mostrándole su disposición a apoyarle en ese asunto, aprobándose una proposición del Presidente en tal sentido.

de 1870 a consecuencia del escrito de Prim, Presidente del Consejo de Ministros, remite al de las Cortes Constituyentes haciéndole partícipe del interés del Gobierno por la cuestión de la candidatura al trono de España vacante tras la renuncia de Amadeo de Saboya ⁸⁷:

«De orden de S.A. el Regente del Reino, y con acuerdo del Consejo de Sres. Ministros, tengo el honor de poner en conocimiento de V.E. que habiendo éste acordado presentar a las Cortes Constituyentes la cuestión de la candidatura para el trono de España, espera que V.E. se digne reunir la Comisión permanente de las mismas, y darle conocimiento de los deseos del Gobierno, para que, si lo considera oportuno, se digne acordar la reunión de las mismas en el plazo más breve posible».

En su sesión del 7 de julio de 1870, la Comisión acordó que se reunieran las Cortes el día 20 del mismo mes. El problema surgió con la retirada de la candidatura al trono por parte de Leopold, hijo del Príncipe de Hohenzollern y que éste hace llegar al Gobierno español por medio de telegrama ⁸⁸. El cambio de circunstancias que motivaron la convocatoria de las Cortes dio lugar a una segunda comunicación de Prim al Presidente de las Cortes Constituyentes ⁸⁹ para que se sirviera «reunir a la Comisión permanente de las Cortes, y acordar, si así lo estimara conveniente, la suspensión de la convocatoria de las mismas, anunciada para el 20 del actual». El día 14, la Comisión acordó dejar sin efecto la convocatoria, acuerdo que dio lugar en sus siguientes sesiones a un apasionado debate sobre el acierto, oportunidad y ajuste a Derecho de tal suspensión, hasta el punto de que algún diputado llegara a manifestar su intención de no asistir a más sesiones porque la Comisión permanente llevaba mes y medio tratando este asunto sin tomar resolución alguna ⁹⁰.

VII. LA CONTINUIDAD PARLAMENTARIA EN LA I REPÚBLICA. LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

La Primera República española ofrece una muestra de continuidad parlamentaria de sumo interés hasta el punto de que la vida del órgano

⁸⁷ El texto original se encuentra en ACD. Serie Comisión de Gobierno Interior. Leg. 21, exp. 35.

⁸⁸ Se conserva en *ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ SÁNCHEZ RUANO. Minuta del acta de la sesión de 10 de septiembre de 1870.

específico que la encarna constituye para algunos autores el límite cronológico de uno de los periodos de su propio desarrollo ⁹¹.

Se ha señalado que la comisión permanente nació «más para cumplir fines reglamentarios, que para cumplir fines políticos» ⁹². Hay que dudar, no obstante de la exactitud de tal afirmación pues es evidente la relación entre su nacimiento y los avatares de aquellos instantes, vinculación que habría de proyectarse en su actividad posterior. La República nació en unas condiciones de improvisación y sorpresa que condicionaron sus momentos iniciales, caracterizados por una situación de precaria estabilidad entre dos gobiernos de mayoría radical y la Asamblea de predominio federal. La indefinición en los primeros momentos del modelo republicano debía superarse mediante la convocatoria de unas Cortes Constituyentes y a ello se dirigió el Proyecto de ley presentado por el Gobierno el 4 de marzo de 1873 dando por terminadas las sesiones de las Cortes. El ejecutivo lo justificaba en la necesidad de «abreviar lo más posible el periodo de interinidad en que vivimos, ocasionado a turbulencias y rodeado de peligros» ⁹³. Formalmente se pretendía por los federales dar estricto cumplimiento a la proposición aprobada el 11 de febrero que al declarar la República dejaba «a las Cortes Constituyentes la organización de esta forma de gobierno» ⁹⁴. Los radicales, por el contrario, se oponían a la disolución de la Asamblea al prever un posible triunfo federal en la contienda ante las urnas. Finalmente, un cúmulo de circunstancias —las alarmantes noticias de la proclamación del Estado catalán y las presiones de los extremistas federales— hizo que reconsiderasen su actitud hasta aprobar la disolución mediante la ley de 11 de marzo ⁹⁵ en cuyo artículo 5 aparecía una comisión a nombrar por la Asamblea y cuyo funcionamiento se prolongaría hasta la constitución de las Cortes Constituyentes.

En esa norma no se fijaba el número de sus integrantes ni el criterio para proceder a su elección, tema resuelto a última hora cuando era preciso

⁹¹ Así, Hennessy, CAM: *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal 1868-74*. Aguilar, Madrid 1966, pág. 177; CATALINAS, José Luis y ECHENAGURIA, Javier: *La primera República. Reformismo y revolución social*. Alberto Corazón Editor, Madrid 1973, pág. 24; FERRANDO BADIA, Juan: «La República de 1873. De la República de los radicales a la de los federales», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid 1972, pág. 124.

⁹² FIGUERAS. DS, n.º 1, 1 de junio de 1873, pág. 3.

⁹³ Proyecto de convocatoria de Cortes Constituyentes, suspensión de sesiones de la Asamblea y reforma de la Ley electoral. Preámbulo. Apéndice primero al DS, n.º 15, 4 de marzo de 1873.

⁹⁴ Texto íntegro de la propuesta en DS, n.º 1, 10 de febrero de 1873, que incluye lo relativo al día 11, pág. 34.

⁹⁵ Ley, decretada y sancionada por la Asamblea, sobre convocatoria de Cortes Constituyentes, suspensión de sesiones de la actual y reforma de la ley electoral. Apéndice tercero al DS, n.º 21, 11 de marzo de 1873.

formar el órgano una vez cumplidos los requisitos a que se condicionaba su nacimiento. De esta forma, el 22 de marzo se llegó a una solución de compromiso que implicaba, en primer lugar, que la comisión permanente se componía de veinte individuos en unión de los que integraban la Mesa de la Cámara. El acuerdo incluía también una lista de las personas inicialmente designadas y que debían obtener el respaldo de la Asamblea. El único cambio fue la renuncia voluntaria de Becerra, sustituido por Juan Ulloa ⁹⁶ dando lugar a la composición definitiva, de mayoría claramente radical lo que hacía suponer que se reproducirían en su seno las tensiones iniciales Gobierno-Asamblea, máxime teniendo en cuenta la naturaleza que unos y otros atribuían a la nueva figura.

El texto definitivo de la ley que la creó omitía el rasgo consultivo que figuraba en el proyecto remitido por el Gobierno pero ello no impidió el mantenimiento de esa tesis en el ánimo del ejecutivo, consecuencia según HENNESSY del ansia de los miembros de la Comisión de hacer al ejecutivo responsable ante ella ⁹⁷. Es evidente que tal era el propósito de la comisión carecer de facultades legislativas «y que su misión era puramente de inspección y vigilancia sobre la política general del país, a fin de convocar la Asamblea en el caso de que circunstancias extraordinarias lo exigieran según lo dispone el artículo 6 de la ley de suspensión de sesiones y convocatoria de Cortes Constituyentes» ⁹⁸. Este acuerdo resaltaba el significado de órgano representante de la Asamblea suspendida y por ello la Comisión permanente no debía asumir la totalidad de las funciones que le eran propias, especialmente la producción legislativa. Abandonaba, además, de forma definitiva el carácter consultivo que pensó darle el ejecutivo y se convertía en el instrumento contrario, es decir, en un órgano parlamentario de control sobre el ejecutivo. Consagraba por último el espíritu con el que los radicales pretendieron construir la Comisión desde un principio, esto es, valerse de ella como arma dispuesta a utilizarla contra el Gobierno federal para aplazar o suspender definitivamente la convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes. Y a ello se dirigieron sus esfuerzos en la mayoría de las ocasiones.

Haciendo abstracción de actuaciones heterogéneas —de orden administrativo, en relación con el estatuto de los parlamentarios, etc.— lo cierto es que, efectivamente, la principal labor de la Comisión permanente se concretó en el férreo control sobre la gestión del Gobierno que no era, en palabras de FIGUEROLA, sino «ejercer su derecho y cumplir su mandato,

⁹⁶ DS, n.º 31, 22 de marzo de 1873, págs. 715-716.

⁹⁷ Hennessy, CAM, *op. cit.*, pág. 188.

⁹⁸ Comisión Permanente de las Cortes Constituyentes. Libro de Actas 1869 a 1873. Primera sesión de la comisión permanente celebrada el día 27 de marzo de 1873.

preguntando y aconsejando al Gobierno»⁹⁹ para determinar si procedía o no reunir de nuevo la Asamblea y suspender la convocatoria electoral. En concreto, el afán de la mayoría de sus integrantes se dirigió a constatar si se daba el clima de normalidad institucional y social como para permitir el desarrollo del proceso constituyente en un marco de libertad para la formación del voto popular. La conclusión para los radicales se podía resumir en estas dos consecuencias: el ambiente era inadecuado para expresar en las urnas un juicio libre y voluntario por lo que los partidos políticos ante la coacción federalista sólo podían adoptar una postura pasiva alejándose de toda contienda electoral, achacando por supuesto al Gobierno las causas y los efectos de tal fenómeno abstencionista.

El conflicto latente Gobierno-Comisión se hizo abierto a partir de la sesión celebrada por esta última el 17 de abril pidiendo la convocatoria de otra para el día 20 a la que debía asistir todo el Gobierno. El problema era saber las intenciones de éste ante semejante iniciativa. La respuesta no dejaba lugar a dudas: el día 20 sólo acudió el ministro de Ultramar justificando la ausencia del resto del gabinete alegando que «las invitaciones se habían realizado a una hora muy avanzada del día de ayer, que el Gobierno había estado muy ocupado...»¹⁰⁰, pueriles argumentos que se destruyen con el testimonio personal de PI Y MARGALL cuando señala que el Gobierno entendió la convocatoria «no sólo un acto de hostilidad, sino también un deseo de humillarle; así que, por unanimidad, resolvió que a la sesión del 20, como a las anteriores, no asistiese más que uno de sus miembros»¹⁰¹.

El siguiente capítulo de este enfrentamiento y fecha clave en la vida de la Comisión permanente fue la sesión convocada para el 23 de abril. El punto de la discordia, esto es, la presencia del ejecutivo en pleno se resolvió el día 22 con una reunión previa entre representantes de las dos partes en la que se decidió la asistencia del Gobierno «para que nunca pudiese decirse que por su terquedad habían dado ocasión a un rompimiento»¹⁰². La situación no mejoró por el acuerdo debido a la claridad con la que se dibujaban las distintas intenciones. La de la Comisión, convocar la Asamblea y prorrogar las elecciones. La de los federales, impedir el desarrollo normal de la sesión. Unos y otros habían movilizad sus fuerzas convirtiendo Madrid en un teatro de operaciones militares donde se veían grupos radicales que pretendían hacerse con el control de la ciudad en connivencia con su alcalde, fuerzas militares que se oponían a tal propósito

⁹⁹ Tercera sesión, 9 de abril de 1873.

¹⁰⁰ Cuarta sesión, 17 de abril de 1873.

¹⁰¹ PI Y MARGALL, Francisco: *La República de 1873. Apuntes para escribir su historia*. Imprenta, Estereotipia y Galvanoplastia de Aribau y Comp., Madrid 1874, pág. 26.

¹⁰² *Ibidem*, pág. 27.

y grupos federales que rodeaban al Congreso reclamando la desaparición de la Comisión permanente y aun la muerte de sus integrantes.

A la sesión asistió el Gobierno salvo su Presidente interino, PI Y MARGALL, que hizo llamar al resto a Consejo en vista de la situación en las calles de Madrid. La reacción de la Comisión permanente fue declararse en sesión permanente y no deliberar hasta el regreso del Gobierno y, en caso contrario, convocar de nuevo a la Asamblea para que se reuniese esa misma noche si había número suficiente de diputados en Madrid. Nada de eso tuvieron ocasión de acordar. Entrada la madrugada, elementos federales armados penetraron en el edificio donde se hallaba la Comisión permanente disolviendo por la fuerza la sesión.

La suerte de la Comisión permanente estaba echada. Como apunta FERNÁNDEZ RÚA, «no se podía augurar un envidiable futuro a la Comisión permanente de las Cortes. Fue la gran ocasión de silenciarla por el Gobierno, una vez fracasada la insurrección»¹⁰³. Era evidente que el ejecutivo en particular y los federales en general verían con buenos ojos la desaparición de la figura a la que siempre habían mirado con mucho recelo y no poco desprecio¹⁰⁴. La duda era saber cómo se llevaría a cabo y la solución fue tan drástica como discutible: su disolución mediante un Decreto de la Presidencia del Poder ejecutivo¹⁰⁵.

PI Y MARGALL reconoce que disolver la Comisión permanente «era en rigor un golpe de Estado»¹⁰⁶ aunque lo justifique en el intento de hacer valer la propia decisión de la Asamblea para dar paso a un proceso constituyente que definiese la República alejando el fantasma de la federalización inmediata. Hay que resaltar, no obstante, que el Decreto ponía fin a una decisión voluntaria del Parlamento arrojándose atribuciones difícilmente asumibles, olvidándose además del origen parlamentario del ejecutivo que nacía por otra manifestación de voluntad de la Cámara. Se impedía por otra parte la proyección temporal de la Asamblea hasta las Constituyentes, tal y como establecía la Ley de 11 de marzo, por medio del órgano que prematuramente se disolvía por un acuerdo que, en opinión de

¹⁰³ FERNÁNDEZ RÚA, José Luis: *La Primera República*. Tebas, Madrid 1975, pág. 298.

¹⁰⁴ «Había sido hasta entonces un elemento de perturbación; y no hubiera podido ser en adelante sino fomento de pasiones y escándalos», PI Y MARGALL, Francisco, op. cit., pág. 30. La actividad de la figura es también criticada por Sevilla Andrés para quien, «convocadas las elecciones, se creyó con derecho a gobernar exclusivamente» (SEVILLA ANDRÉS, Diego: *Historia Constitucional de España (1800-1966)*. Escuela Social, Valencia 1966, pág. 169).

¹⁰⁵ El texto aparece en una página sin numerar dentro del tomo único Sesiones de Cortes. Asamblea Nacional. Legislatura 1872-1873. También puede consultarse en FERNÁNDEZ RÚA, José Luis, op. cit., págs. 299-300.

¹⁰⁶ PI Y MARGALL, Francisco, op. cit., pág. 30.

COMÍN COLOMER, «constituía una nueva vulneración de los preceptos por que se regía la República»¹⁰⁷.

VIII. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931

Uno de los rasgos que definen más propiamente el aspecto democrático de la Constitución republicana de 1931 es su visión del fenómeno representativo pudiendo entender como nota propia del texto su carácter parlamentario, como lógica reacción frente al período histórico de la Dictadura primorriverista, haciendo de las Cortes el núcleo esencial del poder político. Ello explicaría que la Constitución recogiese la existencia de un cuerpo específico de continuidad parlamentaria que, con el nombre clásico de Diputación permanente, velase por los poderes de la Cámara cuando ésta no se hallase funcionando.

1. Origen y consecuencias del reconocimiento constitucional de la Diputación permanente

Se plantea un primer problema que hace referencia al origen auténtico del órgano de continuidad, tal y como se recoge en la Constitución republicana. En otros términos, se trataría de establecer si el ejemplo que sirvió de modelo fue nuestra historia constitucional o el Derecho comparado. No puede darse una respuesta tajante en una u otra dirección porque ambas serían ópticas parciales y por tanto incompletas. Resulta más adecuado para llegar a consecuencias de alguna entidad, distinguir respecto a la Diputación permanente sus aspectos formales y sustantivos.

Los primeros denotan una inspiración más acentuada en el Derecho español. Es claro que los constituyentes de 1931 tuvieron en cuenta nuestra experiencia histórica. La denominación de la figura y el número de sus componentes recuerda la regulación constitucional y la práctica de 1812 y de la Primera República, respectivamente. Ya en la Comisión Constitucional, su Proyecto se hace también tributario del pasado y, así, JIMÉNEZ DE

¹⁰⁷ COMÍN COLOMER, Eduardo: *Historia de la Primera República*. Editorial AHR, Barcelona 1956, pág. 256.

ASÚA al presentarlo en la Cámara señala esos antecedentes como «ascendencia»¹⁰⁸ de la nueva Diputación permanente.

En rigor, ahí terminan los paralelismos con el Derecho histórico español, advirtiéndose desde el primer instante el recurso a las experiencias de otros ordenamientos. El contenido definitivo del artículo 62 de la Constitución española aplica el criterio de la proporcionalidad para formar la Diputación permanente al modo también de la Constitución checoslovaca (art. 54.3) y de la Constitución austríaca (art. 55.2), apartándose por completo en este punto de la Constitución de Cádiz. La denominación de la figura incluyó en el último momento del proceso constituyente el término Diputación abandonando el de Comisión que había prevalecido durante todo el *iter* constituyente y que era el empleado en los textos extranjeros¹⁰⁹.

Los asuntos de los que conocía la Diputación permanente según el artículo 62 de la Constitución de 1931, implican el reconocimiento de facultades específicas provistas de un contenido funcional efectivo separándose por ello del vacío en el que muchas veces se encontró la Diputación permanente durante la vigencia de la Constitución de Cádiz y que contribuyó al descrédito de la figura. El viejo papel de vigía o de instructor se transforma ahora en labor activa por lo que su esfera de acción en nada encuentra parecido con la de entonces. Es fácil deducir de lo anterior que la fuente de la realidad material de la Diputación permanente de estos momentos se encontraba en las Constituciones extranjeras de la época. Señaladamente la checoslovaca, austríaca y mejicana fueron sus modelos inspiradores más directos.

A la vista de todo lo anterior se hace difícil mantener por tanto un punto de vista unitario sobre el origen histórico o extranjero de la Diputación permanente en 1931. Hay razones fundadas para la defensa de cualquiera de las dos opciones. Por lo mismo, y aun a riesgo de que se estime inhibición deliberada para eludir definirse, la postura más lógica sería apostar, como hace ALONSO DE ANTONIO¹¹⁰, por las dos en una sola, interpretación que implicaría reconocer el peso de la tradición pero de forma más directa la práctica comparada al objeto de llenar de contenido el grado de abstracción de que adolecía en el pasado.

Al margen de la verdadera inspiración de la figura, su reconocimiento constitucional entraña con justicia una novedad de especial interés en el marco del texto republicano. Su significado no se agota, por otra parte,

¹⁰⁸ D. S., n.º 28, 27 de agosto de 1931, pág. 646.

¹⁰⁹ Artículo 55 Constitución austríaca de 1929; artículo 54 Constitución checoslovaca de 1920; artículo 78 Constitución mejicana de 1917; artículo 62 Constitución guatemalteca de 1879; artículo 26 Constitución del Estado Libre de Prusia de 1920; artículo 35 Constitución de la República Helénica de 1927; artículo 62 Constitución colombiana de 1886.

¹¹⁰ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *op. cit.*, pág. 145.

en su dimensión teórica. Bien al contrario, el juego práctico que habría de desempeñar en la vida de la República se sobreestimó desde el primer momento en la misma intención de los constituyentes, considerándola, por ejemplo VIDARTE, como «la Comisión que más importancia habría de tener»¹¹¹.

Si se consideró a la Diputación permanente una novedad en sí misma, es preciso subrayar en este momento las consecuencias inmediatas que supuso en la evolución de nuestro Derecho la dicción literal del artículo 62 de la Constitución de 1931, hito histórico y verdadera revolución jurídica y aun política en aquel instante. Ese precepto implicaba por vez primera el reconocimiento de los grupos parlamentarios a nivel constitucional y por ende, aunque sea de forma indirecta, de los partidos políticos a los que representan en la Cámara.

La importancia de ese reconocimiento constitucional de los grupos o agrupaciones parlamentarias radica en el cambio de óptica del Parlamento, desde el modelo liberal clásico donde era el individuo aislado, como representante de la nación, el sujeto que se convertía en unidad decisoria, al Parlamento moderno orientado hacia una actividad colectiva interna, no individual sino colegiada y representativa además de opciones previas. No es preciso resaltar aquí con más detalles el alcance de los grupos parlamentarios, bastando para los fines de nuestro propósito recordar su intervención en el nombramiento de la Diputación permanente, convirtiéndose en lo que HERRERO denominó «órgano electoral»¹¹².

Mayor trascendencia debe reconocerse al artículo 62 en su vertiente de implícita aceptación del fenómeno de los partidos políticos. Por más que ROYO VILLANOVA entienda el precepto como «una verdadera sanción constitucional»¹¹³ de los mismos, puede objetarse a tan rotunda afirmación la señalada posibilidad de grupos parlamentarios sin el sustento previo de un partido político afín. Sin embargo, el sustrato avanzado del texto republicano, y sobre todo la consagración de los partidos políticos al margen y con anterioridad a su aprobación en diciembre de 1931, no puede inducir a una interpretación rígida y literal. Habrá que estar por tanto, como

¹¹¹ VIDARTE, Juan-Simeón: *Las Cortes Constituyentes de 1931-33*. Grijalbo, Barcelona 1976, pág. 117.

¹¹² HERRERO, Vicente: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, tomo IV, enero-diciembre 1935, núm. 40, abril, pág. 112.

¹¹³ ROYO VILLANOVA, Antonio: *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*. Imp. Castellana, Valladolid 1934, pág. 191. En contra, Pérez Serrano Jáuregui entiende que se reconocía «jurídicamente y formalmente a los Grupos parlamentarios y no específicamente a los partidos políticos» (PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Los grupos parlamentarios*. Tecnos, Madrid 1989, pág. 164).

sugiere con acierto Manuel RAMÍREZ ¹¹⁴ a su «espíritu» y entender en consecuencia que la Constitución reconoce, siquiera sea de forma indirecta y a través de la representación de los grupos parlamentarios, a los partidos políticos ¹¹⁵. Este dato supone una novedad en nuestro Derecho cuyo alcance resulta ocioso justificar. Por primera vez en la historia constitucional española se considera a los partidos políticos como los verdaderos sujetos de la acción política, canalizadores de la lucha electoral y parlamentaria y cauce efectivo con carácter institucional, en palabras de Manuel RAMÍREZ ¹¹⁶, de los intereses sociales.

2. Naturaleza jurídica de la Diputación permanente

Una primera línea de investigación consiste en determinar si podía considerarse una comisión parlamentaria. La Secretaría Técnica de la Cámara no dudó en considerarla como una verdadera comisión parlamentaria aunque reconociendo sus características especiales, incluso un carácter *sui generis* ¹¹⁷. Sucede precisamente que van a ser esas peculiaridades que definen a la Diputación permanente las razones para negar la idea de la

¹¹⁴ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «Teoría y práctica del grupo parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos* (NE), núm. 11, septiembre-octubre 1979, pág. 26.

¹¹⁵ Para Sánchez Agesta, los partidos políticos en ese momento eran todavía funciones sociales cuyo anclaje constitucional se veía mediatizado por los grupos parlamentarios (SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del Constitucionalismo Español*, op. cit., pág. 510). De igual modo, VARELA, Santiago: *Partidos y Parlamento en la Segunda República*. Fundación Juan March, Colección Monografías, Ariel, Madrid 1978, pág. 65.

¹¹⁶ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «La agregación de intereses en la II República: partidos y grupos», en *Estudios sobre la II República Española*. Selección y presentación por Manuel Ramírez, Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid 1975, pág. 28.

¹¹⁷ *Dictámenes sobre interpretación constitucional y reglamentaria. Cortes de 1933-1935*, Congreso de los Diputados, Secretaría Técnica, C. Bermejo Impresor, Madrid, abril 1936, págs. 65-66, Dictamen relativo al voto en la Diputación permanente de los ministros que forman parte de ella y valor jurídico del acuerdo adoptado por la misma en 11 de octubre de 1933. De igual modo, esa parece ser la opinión de Pérez Serrano cuando habla de «ambas Comisiones» al referirse a la Diputación permanente y a la Comisión de gobierno interior de la Cámara (PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española [9 diciembre 1931]. Antecedentes. Texto. Comentarios*, 1.ª edición, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1932, pág. 236). También José Calvo Sotelo mantenía idéntica opinión, como se deduce de su intervención en la sesión de la Diputación permanente de 11 de abril de 1936 cuando consideraba antirreglamentario el voto por medio telegráfico o postal «sobre todo en esta Comisión, no así en otras», pág. 10 del *Diario de Sesiones* de esa jornada.

comisión parlamentaria como tesis explicativa de su naturaleza jurídica. La Diputación permanente no era una comisión más, sino, como apuntaba el Presidente ALBA, «un organismo con personalidad sustantiva y régimen peculiar. Sus funciones son total y absolutamente distintas de las que corresponden a las comisiones parlamentarias, encargadas de examinar y dictaminar los proyectos y las proposiciones de ley»¹¹⁸.

Fundamentos institucionales y funcionales sirven de apoyo a esta afirmación. La Diputación permanente no era fruto de una decisión de la Cámara ordinaria como previsión de índole reglamentaria orientada a cubrir una necesidad interna a modo de auxiliar del Pleno, sino que tenía un nacimiento de raíz directamente constitucional reconociéndole una significación autónoma y con una dimensión que aun dentro del poder legislativo desbordaba el ámbito reducido de las comisiones cuyo ejercicio en el Parlamento adquiere por lo general sólo una transcendencia *ad intra*. La Diputación permanente, por el contrario, alcanzaba su verdadera virtualidad como símbolo *ad extra* de la representación popular plasmada en una Asamblea que por hipótesis había de encontrarse disuelta o al menos en período de inactividad. Una primera distinción estriba, por tanto, en la mención especial que la Constitución de 1931 dedicaba a la Diputación permanente como realidad singular que se «imponía» a los sucesivos Congresos de los Diputados con un rango que implicaba un plusvalor representativo del que carecían las comisiones, cuya existencia podía ser meramente coyuntural al nacer de la voluntad de la Cámara y reflejada sólo en su Reglamento interior, y en ningún caso en la Constitución.

La dualidad de fuentes normativas (Constitución y Reglamento) no altera el significado propio de la Diputación permanente como «organismo parlamentario»¹¹⁹ ligado a la Cámara de la que nace en su composición concreta y a la que sustituye. Aquí radica el otro extremo clave para distinguirla de las comisiones parlamentarias. La Diputación permanente no formaba parte del entramado ordinario interno de la Cámara, caso de las comisiones, sino que actuaba en su lugar cuando ya no existiera o no funcionase regularmente, no era un órgano interno de trabajo parlamentario dependiente o en relación de subordinación con el Pleno sino que se independizaba de éste durante su funcionamiento aunque viniera obligada a manifestar *a posteriori* el desarrollo de su actividad.

Los cometidos esenciales de la Diputación permanente le venían asignados directamente en la Constitución, por más que ésta incluyera en el punto 4 de su artículo 62 una cláusula residual permitiendo que la Cámara le diera otras atribuciones en su Reglamento. Es difícilmente aplicable en

¹¹⁸ Nota del Presidente Alba. *El Debate* de 7 de enero de 1936.

¹¹⁹ En palabras de Gil Robles pronunciadas en la sesión de la Diputación permanente de 15 de julio de 1936, pág. 4 del *Diario de Sesiones*.

este punto la idea de la delegación ¹²⁰ para entender la raíz de las facultades de la Diputación permanente. No es que la Cámara encomendara el ejercicio de competencias propias que en cualquier momento pudiera recabar para sí. La Diputación permanente en sus grandes ocupaciones y al margen del artículo 62.4 tiene facultades propias recibidas de los constituyentes en atención a su alto cometido.

Negada la categoría de la Diputación permanente como comisión parlamentaria, es preciso repetir que ello no significa desligarla de una manera absoluta del Congreso de los Diputados al que sustituirá de modo temporal. Será por tanto un órgano especial dentro del poder legislativo del Estado en atención a los motivos que condicionaron su existencia y a las materias en las que se reconoce su competencia. La razón de ser de una figura como la Diputación permanente hay que encontrarla en el deseo de eliminar los períodos de vacío parlamentario. Las líneas maestras dibujadas por la Constitución de 1931 concedían a las Cortes una significación incompatible con el carácter intermitente de sus trabajos por lo que era incuestionable desde el primer momento la creación de una figura que simbolizase la continuidad parlamentaria. Esta es la verdadera naturaleza de la Diputación permanente, constituir un órgano parlamentario dotado de sustantividad propia y dirigido a garantizar la continuidad parlamentaria, o en palabras de PÉREZ SERRANO, la «institución llamada a mantener la continuidad de funciones de un órgano discontinuo» ¹²¹.

3. Composición de la Diputación permanente. Estatuto jurídico de sus miembros

Como primer dato de acercamiento puede apuntarse con MERINO MERCHÁN ¹²² un cierto grado de imprecisión en el articulado constitucional, que sólo quedará suplido con posterioridad a través de las previsiones reglamentarias y las decisiones internas de la propia Diputación permanente. Baste apuntar que en el artículo 62 de la Constitución se contiene referencia sobre el número de los miembros y el sujeto o sujetos que los

¹²⁰ Este parece ser el criterio de DÍAZ DE VIVAR, Óscar: *Nueva orientación constitucional española. Derecho Comparado. Post-guerra*. Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, Buenos Aires 1933, pág. 255.

¹²¹ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 181. Fraile Clivilles habla de «institución que responde al tipo de las comisiones de continuidad» (FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 59).

¹²² MERINO MERCHÁN, José: *Regímenes históricos españoles*. Tecnos, Madrid 1988, pág. 212.

designan pero en un nivel de generalidad que no agota en absoluto la materia, creando problemas de interpretación y no solucionando otros que podrían imaginarse a la hora de elaborar la Constitución.

Respecto al **número de componentes**, el artículo 62 al hablar de veintiuno como máximo fija un principio imperativo en cuanto límite infranqueable pero no concreta el número exacto, por lo que no debe aceptarse como cierta la idea a veces apuntada de que «de acuerdo con el artículo 62 de la Constitución, la Diputación permanente estaba integrada por veintidós miembros»¹²³. Ese era el techo pero nada obstaba a que por decisión de los parlamentarios esa cifra quedase rebajada.

Es preciso diferenciar entre la **elección o designación de sus integrantes y el nombramiento de los mismos como vocales**. Estima FRAILE, con buen criterio¹²⁴, que debían ser los propios grupos parlamentarios los que, en su terminología, «determinaran» los distintos representantes. Responde a la lógica defender esta postura por cuanto el previo reconocimiento constitucional de las fracciones políticas en el Parlamento indica ya una voluntad de concederles un papel destacado en el nuevo órgano, y que ha de comenzar precisamente por su participación activa a la hora de formarlo. Si la Diputación permanente había de crearse materialmente sobre la base de las fracciones o grupos parlamentarios parecía oportuno que fuesen éstos quienes presentaran sus candidatos.

Queda fijar el grado exacto de eficacia directa de esa previa selección en la sede interna de los grupos o fracciones parlamentarias, por cuanto el artículo 62 de la Constitución comienza diciendo que «el Congreso designará de su seno...». Tal vez el término más adecuado hubiera sido el de «nombrará», precisamente para reservar la verdadera designación a los grupos parlamentarios. Con independencia de esa puntualización, el tenor literal del precepto lleva a FRAILE a considerar la exigencia del «acuerdo de la Cámara aunque fuera puramente formal»¹²⁵.

Parece indiscutible, por tanto, que no bastaba la designación por los grupos sino que en todo caso había de constar la aceptación final de la Cámara. Ello no quiere decir, a nuestro juicio, que se reservara a ésta un derecho de veto que pudiera acarrear el rechazo de alguno de los diputados propuestos. Ha de entenderse este requisito estrictamente formal o de mero trámite, en justa concordancia con lo expuesto el 15 de julio de 1936 por Martínez Barrio, a la sazón Presidente del Congreso de los Diputados y de

¹²³ AGUILÓ I LUCIA, Luis: «Actividad de las Cortes de la República en Valencia (noviembre 1936-octubre 1937)», en *La II República. Una esperanza frustrada. Actas del Congreso Valencia, Capital de la República* (abril 1986), Edicions Alfons el Magnànim, Valencia 1987, pág. 322.

¹²⁴ FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 61.

¹²⁵ *Ibidem*, pág. 62.

la Diputación permanente, haciendo constar que «la manera como se constituyen la Diputación permanente y algunas de las comisiones parlamentarias impide a la Cámara pronunciarse en contra de las designaciones que realizan los grupos. Anteriormente era un derecho de la Cámara votar los representantes en las Comisiones y en la Diputación permanente. Hoy, no; hoy la Cámara se limita a darse por enterada de la designación que con toda libertad hacen los distintos grupos parlamentarios para estos casos»¹²⁶.

Punto anexo al número de miembros de la Diputación permanente es el relativo a determinar si su Presidente se considera o no incluido en el cómputo general de los veintiuno de que habla el artículo 62 de la Constitución. Ese mismo artículo en su párrafo segundo contiene una referencia especial sobre el tema al señalar que «esta Diputación tendrá por Presidente el que lo sea del Congreso». Esta distinción normativa podría hacer pensar¹²⁷ que el Presidente estaba al margen de los representantes de los grupos y que formaría parte de la Diputación permanente en su calidad de Presidente del Congreso de los Diputados y no como diputado elegido expresamente por su grupo.

El espíritu del artículo 62 parece indicar desde luego que el Presidente del Congreso de los Diputados tenía asegurado su puesto en la Diputación permanente y esa fue la práctica habitual de modo que Santiago Alba y Martínez Barrio presidieron la Diputación permanente en virtud de la Presidencia que ostentaban del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, puede sostenerse otra interpretación basada en idéntica medida en el propio texto constitucional y en la práctica parlamentaria, y que incidiría sobre todo en la libre voluntad de los grupos parlamentarios, en cuyo supuesto la previsión del artículo 62, párrafo segundo, jugaría como supletoria o residual si aquéllos no hiciesen uso de ella. Se alude aquí a la posibilidad de que el diputado en quien concurría la circunstancia de ser el Presidente de la Cámara, podía ser propuesto por su grupo para ocupar un puesto en la Diputación permanente, al no haber precepto que lo impidiera, aunque ello restaría al grupo en cuestión la posibilidad de contar con un representante más si hubiera propuesto a cualquier otro miembro al reservar para el Presidente de la Cámara un puesto en la Diputación permanente de forma automática según la interpretación anterior. Si los grupos hubieran hecho uso de esa posibilidad, el artículo 62.2 significaría que ese diputado elegido a título particular por su grupo, presidiría de forma

¹²⁶ Sesión de la Diputación permanente de 15 de julio de 1936, pág. 27 del *Diario de Sesiones*.

¹²⁷ Así, FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 61; PÉREZ SERRANO, Nicolás, *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 236.

automática la Diputación permanente al concurrir en él la circunstancia de presidir la Cámara.

Extremo crucial respecto a la composición de la Diputación permanente es el referido a la posibilidad de nombrar **suplentes** de sus miembros titulares. El artículo 62 de la Constitución omitía cualquier mención sobre este particular, apreciándose muy pronto en la doctrina y en el Parlamento los riesgos de este silencio. PÉREZ SERRANO apostó desde un principio por estos suplentes apuntando que «un desequilibrio en la proporción de fuerzas representadas abre el camino a posibles dificultades»¹²⁸.

Como en tantas otras ocasiones, el Reglamento de 1934 sería el encargado de aportar la solución final, al establecer en su artículo 28.2 que «al mismo tiempo que se constituya la Diputación permanente, según lo dispuesto en el número 3 del artículo anterior, y al solo efecto de cubrir las vacantes que puedan producirse estando disueltas o cerradas las Cortes, éstas aprobarán una lista de suplentes por cada grupo, estableciendo el orden de su preferencia y la vacante o vacantes se cubrirán siguiendo este orden establecido». La aplicación de este precepto se limitaba, por tanto, en el plano temporal a los períodos en que la Cámara no funcionaba, pues de lo contrario se estaría a lo dispuesto en el párrafo primero del mismo artículo, es decir, «cuando cese en el cargo de diputado, o sea nombrado Presidente del Consejo o ministro, o cambie de fracción política un vocal de la Diputación permanente de Cortes, se procederá por la Cámara a cubrir la vacante, con arreglo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo anterior», esto es, la regla general para elegir los veintiún miembros del mismo modo que se establecía para las comisiones.

Respecto a la regla para elegir la Diputación permanente, el artículo 62 de la Constitución habla de los representantes de las distintas fracciones «en proporción a su fuerza numérica», proporción «relativamente fácil de establecer»¹²⁹ para Pérez Serrano el venir obligados los miembros del Congreso de los Diputados a inscribirse en un grupo, o hacer patente al menos que no lo están en ninguno. Esta opinión no era compartida por ALCALÁ ZAMORA¹³⁰ al ver en el Reglamento de la Cámara la ausencia de verdaderas garantías de esa proporcionalidad, tal y como demuestra a su juicio la composición de las distintas Diputaciones permanentes con un beneficio en la representatividad para algunos grupos en perjuicio de una mayoría estable y de una actividad útil.

¹²⁸ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 235.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ ALCALÁ ZAMORA, Niceto: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Civitas, Madrid 1981, pág. 159.

La designación se haría, según el artículo 27.3 del Reglamento de 1934, «previo prorrateo hecho por el Presidente, a tenor del artículo 52, párrafo primero, de este Reglamento», regla general para la composición de las Comisiones de Presupuestos y las de cada Ministerio, formadas por veintitún diputados.

Vistos los problemas que suscita la composición de la Diputación permanente, es preciso referirse al estatuto jurídico de sus miembros, tema silenciado en el texto constitucional y que se reducía a saber, en palabras del Presidente Besteiro, «si los vocales de esta Diputación continúan siendo diputados con todos sus derechos, con sus dietas y con el carnet de ferrocarriles»¹³¹. La cuestión es de suma importancia porque de su respuesta proviene el título de legitimidad esgrimido por estos vocales para justificar su función de sustitutos de la Cámara. No había problema tratándose del funcionamiento de la Diputación permanente estando cerradas o suspendidas las Cortes. Sus miembros, como el resto de diputados, conservaban íntegra su condición con los derechos que les eran inherentes.

El problema surge en presencia de la disolución de la Cámara y la automática asunción de sus funciones por la Diputación permanente. Una primera respuesta, desde una óptica formal, negaría el carácter de diputado a los miembros de la Diputación permanente, con el pretexto de que en caso contrario serían considerados como integrantes de algo por esencia ya inexistente, esto es, la Cámara disuelta. Esta visión es refutable atendiendo a lo que es propiamente la razón de ser de la Diputación permanente. Ésta se constituye para garantizar la supervivencia de la representación nacional y, por ende, del Parlamento cuando éste por principio ha desaparecido. Sus miembros lo son en cuanto integrantes de la Cámara disuelta, de donde procede y a quien sustituyen, y en consecuencia deben conservar el título de diputado porque ésta es la causa de que funcionen en los interregnos parlamentarios, incluyendo el supuesto de la disolución. Ésta fue, por lo demás, la línea de actuación mantenida en el seno de la propia Diputación permanente al plantearse el tema en la primera de sus sesiones, cuando el agrario Martínez de Velasco expuso que a su juicio, con arreglo al artículo 62 de la Constitución, «los diputados nombrados para la permanente quedan prorrogados como tales diputados, por lo menos en el ejercicio de una parte de sus funciones, y creo que siguen siendo, para estos efectos, diputados hasta que cese en su funcionamiento la Comisión permanente; porque sólo a título de diputados forman parte de ésta y a título de representar al Parlamento pueden ejercer la fiscalización del Gobierno. De modo que me parece que todos los diputados pertenecientes a esta Diputación deben tener la plenitud de derechos como si no se hubieran disuelto las Cortes. Porque yo someto a vuestra consideración el caso de que cualquiera de nosotros hubiera de ser procesado. Es evidente que sería

¹³¹ Sesión de 11 de octubre de 1933, pág. 7 del *Diario de Sesiones*.

necesaria la autorización de la Comisión permanente para conceder el suplicatorio, mientras que tal cosa no sucede respecto de los que han dejado de ser diputados.

En resumen, entiendo que somos diputados con la plenitud de derechos»¹³².

La unanimidad de criterio en la Diputación permanente respaldando esta opinión se formalizó en el acuerdo expresado por el Presidente Besteiro de que «todos los miembros de la Diputación permanente siguen siendo diputados, cobrando sus dietas y teniendo el carnet de ferrocarriles»¹³³.

Esta resolución encontró respaldo normativo expreso en el Reglamento de 1934, al fijar en su artículo 27.5 que «los miembros de las Cortes elegidos para la Diputación permanente conservarán los derechos y prerrogativas inherentes al cargo de diputado, aun después de disueltas aquéllas y hasta que se reúnan las nuevas Cortes».

4. Competencias de la Diputación permanente

A. FUNCIONES

Un análisis comparado con el texto de 1812 evidencia el cambio cualitativo que se opera en la determinación constitucional de funciones de la Diputación permanente¹³⁴. Si en aquél primaba su aspecto de órgano de defensa constitucional a la vez que reconocía su papel de garante de la continuidad parlamentaria, en 1931 se abandona en cierta manera el ejemplo gaditano inspirándose de forma más directa en la doctrina y práctica europea de la época, desligando de la función ordinaria del Parlamento la garantía jurídica de la Constitución que en esos momentos se va a encomendar a un órgano específico como es el Tribunal de Garantías Constitucionales. De esta manera se produce una lógica simplificación de funciones de la Diputación permanente, atribuyéndole en exclusiva la tarea de constituir la continuidad de la función parlamentaria como sede de la representación nacional. Sigue, por tanto, con una genérica misión de de-

¹³² Sesión de 11 de octubre de 1933, pág. 7 del *Diario de Sesiones*.

¹³³ *Ibidem*, pág. 8.

¹³⁴ Para Posada, por el contrario, sus funciones eran análogas (POSADA, Adolfo: *La nouvelle Constitution espagnole*. Librairie du Recueil Sirey, Paris 1932, pág. 187).

fensa pero ahora no del sistema constitucional en su conjunto sino de la pieza básica en la nueva configuración del Estado ¹³⁵.

B. FACULTADES

a) *Facultades recogidas en la Constitución*

1) Control de la suspensión de derechos

La Constitución de 1931 reconocía de forma directa al Gobierno la facultad de suspender los derechos y garantías recogidas en sus artículos 29, 31, 34, 38 y 39 «cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad» (artículo 42, párrafo primero).

Esta competencia gubernamental plasmada en la Constitución no suponía arbitrariedad o ausencia de limitaciones. El propio artículo 42 establecía la intervención de las Cortes distinguiendo sus fases de funcionamiento, cierre o disolución. En este último supuesto, «el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación permanente establecida en el artículo 62, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes. El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación permanente, en su caso».

Genéricamente el ámbito de la Diputación permanente se encuadraría, por tanto, dentro de las «precauciones muy minuciosas y enérgicas para que la suspensión tenga garantías supremas» ¹³⁶ de las que habla FERNÁNDEZ ASCARZA. Su intervención se justificaría atendiendo a una doble motivación. De una parte, el deseo de asegurar la existencia de un control sobre el ejecutivo, causa y razón para algunos del nacimiento de la Diputación permanente ¹³⁷. De otra, el carácter parlamentario del texto

¹³⁵ De tal modo, la Diputación permanente era, para Alcalá Zamora, «... un medio más de asegurar la omnipotencia parlamentaria, principio capital que ha sido suficientemente explicado como un hecho o reacción de temor» (ALCALÁ ZAMORA, Niceto: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, op. cit., pág. 56).

¹³⁶ FERNÁNDEZ ASCARZA, Victoriano: *Constitución de la República Española. Comentarios*, segunda edición, Editorial Magisterio Español, Madrid 1933, pág. 49.

¹³⁷ «La Diputación surgió, ante todo, para vigilar la acción del Gobierno... A este tipo de atribuciones corresponden las del artículo 42, en cuanto a suspensión de garantías...», ALCALÁ ZAMORA, Niceto: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, op. cit., pág. 161.

constitucional obligaba a mantener un resquicio de la actuación de la Cámara garantizando su presencia aun en los supuestos en los que aquélla hubiese desaparecido. Es decir, la disolución de las Cortes no podía ser excusa para conceder al Gobierno absoluta libertad en este punto.

La dicción literal del artículo 42 limitaba la actividad de la Diputación permanente en esta materia a los momentos en que la Cámara estuviese disuelta. Sin embargo, se repitió el deseo de acudir a la Diputación permanente en momentos en los cuales la Cámara no se hallaba disuelta, sino cerrada en sus sesiones ordinarias, generalmente para solicitar de ella autorización no tanto para suspender originariamente los derechos sino para prorrogar suspensiones previas. Tal circunstancia se produjo por primera vez en la sesión de 3 de enero de 1935 aprobándose sin mayores dificultades la prórroga solicitada ¹³⁸. Igualmente, la sesión de 29 de agosto de 1935 se agotó casi de forma exclusiva en deliberar si se prorrogaba o no el estado de guerra decretado en Barcelona y su provincia, quedando finalmente aprobada ¹³⁹.

Esta postura de práctica unanimidad en el seno de la Diputación permanente para acceder a los deseos del Gobierno al margen de su competencia para actuar en momentos distintos a la disolución de las Cortes, se rompió en la sesión de 12 de septiembre de 1935. En ella, el diputado Santaló hizo una defensa de la interpretación literal del artículo 42 de la Constitución, estimando, en consecuencia, que en caso de cierre de las sesiones de las Cortes lo que procedía era convocarlas por el Gobierno, y en su defecto, ir a la reunión automática, pero nunca la intervención de la Diputación permanente por lo que entendía «el intento de deliberar no estando disueltas las Cortes... anticonstitucional,... interpretarle —el artículo 42— de otra manera supone una modificación del texto constitucional y para modificar la Constitución hay que atenerse al procedimiento que la misma Constitución señala» ¹⁴⁰.

Es preciso destacar algunos otros puntos de relieve para comprender el funcionamiento real de la facultad que se comenta. Primero, el interés mostrado por el órgano de continuidad para que el Gobierno estuviese presente en sus deliberaciones sobre esta materia al objeto de que expusiera ante él las verdaderas razones que a su parecer justificaban la adopción de medidas excepcionales. El juicio de la Diputación permanente debía realizarse en función de unas argumentaciones fundadas que acreditasen la gravedad de la situación, sin que fuera bastante motivo para conceder

¹³⁸ Con la única voz discordante del nacionalista vasco José Horn al creer suficiente la declaración del estado de alarma, pág. 1 del *Diario de Sesiones*.

¹³⁹ Sánchez Albornoz se sumó esta vez al criterio contrario, de nuevo defendido por Horn. La intervención de Sánchez Albornoz se lee en la pág. 1 del *Diario de Sesiones*. La de Horn, en la pág. 2 del mismo.

¹⁴⁰ SANTALÓ, págs. 3 y 4 del *Diario de Sesiones*.

la suspensión o la prórroga el mero recibimiento de una fría notificación oficial. Santaló, el 12 de septiembre de 1935, abrió el camino en este sentido ¹⁴¹, luego confirmado por Martínez Barrio, Guerra del Río, Carrascal o Calvo Sotelo ¹⁴².

En segundo lugar, la Diputación permanente utilizó la aplicación del artículo 42 de la Constitución para desplegar la crítica sobre el Gobierno aprovechando un campo especialmente abonado para ello como es el relativo al orden público. El eje básico de este juicio crítico se centraba en comprobar si las condiciones reales existentes en España justificaban o no la suspensión de derechos. Se trataba de censurar el amplio uso que se estaba haciendo por el Gobierno de la suspensión posibilitada por el artículo 42, y que podía suponer, como apuntaba previsoriamente Sánchez Albornoz ¹⁴³, el efecto contrario al deseado, porque la prórroga de las situaciones de excepción ocasionan muchas veces más daño político al Gobierno que las decretaba que para los partidos de la oposición, precisamente porque se suele ver en esta medida la impotencia para gobernar con los medios ordinarios sin necesidad de recurrir a prácticas no acordes con una situación de normalidad institucional. Aún se acentuaban estos peligros con la desconfianza mostrada por algún miembro de la Diputación permanente ante la eficacia de estas medidas de excepción, no tanto porque éstas no fueran realmente necesarias, sino por las personas que debían ponerlas en vigor. En este sentido, Calvo Sotelo, el 14 de mayo de 1936 ¹⁴⁴, anunciaba su abstención ante la prórroga solicitada del estado de alarma porque era la tercera vez que un Gobierno del Frente Popular así lo solicitaba con la consiguiente demostración de que sus miembros no eran capaces de lograr con ella los beneficios que se buscaban.

2) Intervención en la defensa de las garantías personales y procesales de los diputados

La Constitución concedía extraordinaria importancia a la Diputación permanente como defensora de las garantías de los parlamentarios cuando las Cortes no se hallasen en funcionamiento. Además de recibir la comunicación de la detención de los diputados (art. 56.2) podía dejar sin efecto esa medida cuando las sesiones estuvieran suspendidas o la Cámara disuelta (art. 56.5). Este punto presenta un notable interés por distintos mo-

¹⁴¹ Pág. 3 del *Diario de Sesiones*.

¹⁴² Martínez Barrio y Guerra del Río en la sesión de 12 de diciembre de 1935, págs. 2 y 3, respectivamente, del *Diario de Sesiones*. Los dos últimos, en la sesión de 14 de mayo de 1936, págs. 1 y 2 del *Diario de Sesiones*.

¹⁴³ Sesión de 12 de septiembre de 1935, pág. 6 del *Diario de Sesiones*.

¹⁴⁴ Pág. 6 del *Diario de Sesiones*.

tivos. Primeramente, la «jerarquización» de las decisiones en esta materia a cuya cabeza ha de colocarse la voluntad unilateral del Parlamento en aplicación del citado párrafo y artículo que con rotunda claridad permite deducir «una vez más la omnipotencia del Congreso de los Diputados, en esta ocasión sobre jueces y tribunales»¹⁴⁵.

En segundo lugar, el período temporal predicable de la inmunidad resulta ciertamente «curioso»¹⁴⁶, no sólo por el hecho, destacado por FRAILE¹⁴⁷, de que la inmunidad se extienda a los períodos intersecciones, sino que abarca incluso después de la disolución de la Cámara cuando ésta ya no existía salvo en el órgano que la sustituía, es decir, salvo la Diputación permanente, y por tanto sus antiguos componentes han dejado de ostentar la calidad de parlamentario que les permitía, entre otras cosas, gozar de la garantía de la inmunidad. Por ello el párrafo quinto incurre en una contradicción notoria porque condiciona la actividad de la Diputación permanente en períodos de disolución de la Cámara a la detención de un «diputado», siendo así que tras la expiración del mandato o la disolución anticipada, ya no cabe hablar en rigor de «diputados», salvo que se interprete esa referencia a los miembros de la Diputación permanente que, como se vio, continuaban siéndolo. La literalidad del artículo permite más bien hablar de un uso inadecuado e irreflexivo de los términos que se emplean.

Mayor interés político y complejidad técnica presentaba la regulación constitucional, y sobre todo la práctica de la época, en torno al cometido de la Diputación permanente relacionado con la actuación judicial contra los diputados. El tercer párrafo del artículo 56 de la Constitución establecía la obligación para el poder judicial de presentar ante las Cortes un suplicatorio exponiendo los fundamentos que considerasen oportunos para justificar el procesamiento que pretendieran dictar contra un diputado. La Cámara tenía sesenta días a partir de la fecha en que hubiera acusado recibo del oficio correspondiente para tomar acuerdo sobre el mismo, operando en este caso el silencio como denegación tácita del suplicatorio.

El análisis de la labor de la Diputación permanente en el tema de los **suplicatorios** aconseja diferenciar aspectos formales y materiales.

¹⁴⁵ CASTILLO ALONSO, Gonzalo de: *Derecho Político y Constitucional comparado. Comentarios a la Constitución española (9 diciembre 1931)*, tercera edición, Librería Bosch, Barcelona 1932, pág. 392.

¹⁴⁶ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *op. cit.*, pág. 150.

¹⁴⁷ FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 76.

2.1) Aspectos formales

a) Competencia de la Diputación permanente

La referencia al «Congreso» o a la «Cámara» podía ofrecer dudas sobre la capacidad de la Diputación permanente para intervenir en esta materia. Lo perentorio del plazo fijado hacía sin embargo ineludible su intervención porque de lo contrario en situaciones de disolución de la Cámara transcurrirían los sesenta días con suma facilidad sin que hubiera una decisión expresa del Parlamento. La cuestión aparece resuelta en el Reglamento de 1934, cuyo artículo 44.3 determina que inmediatamente de recibirse un suplicatorio «se dará cuenta a la Comisión de Suplicatorios o tomará conocimiento del caso la Diputación permanente si las Cortes no estuvieran reunidas».

Para el supuesto de que el dictamen de la Comisión de Suplicatorios se remitiese una vez suspendidas las sesiones de Cortes, «la Diputación permanente será la llamada a adoptar acuerdo» (art. 45.4 del Reglamento). La amplitud de la expresión «no estuvieran reunidas», en relación con las Cortes, legitimaba a la Diputación permanente tanto en período de suspensión de sesiones como de disolución de las Cortes.

Deducida la competencia de la Diputación permanente, es preciso separar diversos aspectos de su funcionamiento en este orden.

a.1) Decisión directa por la Diputación permanente

Fue la técnica minoritaria en cuanto al número de sesiones en las que se empleó ¹⁴⁸ pero no respecto al montante final de suplicatorios que fueron resueltos de ese modo ¹⁴⁹. Hay que resaltar que las cuatro primeras sesiones se produjeron antes de la entrada en vigor del Reglamento de 1934, cuando el grado de imprecisión normativa sobre el funcionamiento de la Diputación permanente era notable. Después de esa fecha la Dipu-

¹⁴⁸ 18 de octubre de 1933, pág. 22; 2 de noviembre de 1933, pág. 4; 4 de diciembre de 1933, pág. 5; 16 de julio de 1934, pág. 15; 12 de septiembre de 1935, pág. 11; 10 de febrero de 1936, pág. 2, y 11 de abril de 1936, pág. 2.

¹⁴⁹ Veintiocho suplicatorios resueltos directamente por la Diputación permanente, distribuidos de este modo: 18 de octubre de 1933, pág. 22: 1; 2 de noviembre de 1933, pág. 4: 1; 4 de diciembre de 1933, pág. 5: 6; 16 de julio de 1934, pág. 15: 1; 12 de septiembre de 1935, pág. 11: 1; 10 de febrero de 1936, pág. 2: 1; 11 de abril de 1936, pág. 2: 17 suplicatorios.

tación permanente, sólo de forma excepcional y por motivos de plazos, tomó conocimiento directo de los suplicatorios recibidos.

a.2) Intervención previa de la Comisión de Suplicatorios

Una vez aprobado el Reglamento de 1934, lo normal era que la Comisión de Suplicatorios entendiese en primer lugar del asunto planteado, emitiendo su dictamen que sería posteriormente estudiado, en los supuestos constitucional y reglamentariamente previstos, por la Diputación permanente que observó en la mayoría de las ocasiones con lealtad los textos normativos, aun en circunstancias difíciles. De este modo, el Presidente Martínez Barrio recordaba el 4 de agosto de 1937 que los trámites reglamentarios eran «que la Diputación permanente se dé por enterada y que pase esta petición a la Comisión de Suplicatorios para que ésta en los plazos reglamentarios, evacue las citas que en el suplicatorio se indican y haga la proposición que estime conveniente a las Cortes»¹⁵⁰.

En consecuencia, se puede afirmar que el deseo general de la Diputación permanente tras el Reglamento de 1934 era el de que la Comisión de Suplicatorios dictaminase con carácter previo.

Conviene significar que los dictámenes de la Comisión de Suplicatorios operaron como una pauta orientadora seguida luego, en términos generales, por la Diputación permanente para la resolución definitiva del caso planteado. Esa línea se rompió tan sólo en dos ocasiones¹⁵¹. En la sesión de 7 de enero de 1936 se desestimó el dictamen de la Comisión de Suplicatorios y en consecuencia no se concedió el presentado contra José González y Fernández de la Bandera. Del mismo modo, el dictamen previo se rechazó también en la sesión de 30-31 de diciembre de 1937 concediendo el suplicatorio contra Luis Lucía y Lucía.

b) Tramitación de los suplicatorios

Durante el sistema político de la Restauración, el procedimiento contra los diputados se regulaba por la Ley de 9 de febrero de 1912 que exigía la tramitación de los suplicatorios a través del Tribunal Supremo. Quedaba ahora planteado un primer problema de orden formal decidiendo si la citada Ley quedaba o no en vigor tras el advenimiento de la República y por tanto si los suplicatorios recibidos debían observar el mismo trámite que en el

¹⁵⁰ Pág. 2 del *Diario de Sesiones*.

¹⁵¹ Sesión de 7 de enero de 1936, pág. 3, del *D. S.*, y sesión de 30-31 de diciembre de 1937, pág. 7 del *D. S.*

pasado inmediato. Esa fue la tesis que la Diputación asumió desde el momento en que se cuestionó la competencia para plantear los suplicatorios, de tal suerte que en la sesión de 8 de abril de 1935, en lo relativo al suplicatorio para proceder contra González Suárez, Casanueva expuso la conveniencia de que constase en acta que «no se deniega el suplicatorio, sino que se rechaza la petición por no venir en forma, ya que quien lo debe solicitar es el Tribunal Supremo»¹⁵².

Las excepciones a esa norma de conducta general vienen referidas a la aprobación del dictamen de la Comisión de Suplicatorios efectuada en la sesión de 14 de enero de 1937 concediendo el solicitado contra José Arizcun Moreno y que había sido planteado por el presidente del Tribunal especial popular de Guadalajara y del presentado por el Juzgado instructor número 4 de los Juzgados populares de Urgencia de Madrid¹⁵³.

c) Eficacia de los acuerdos de la Diputación permanente

Según el último párrafo del artículo 56 de la Constitución, «los acuerdos de la Diputación permanente se entenderán revocados, si reunido el Congreso, no los ratifica expresamente en una de sus veinte primeras sesiones». Este inciso, «perturbador en absoluto»¹⁵⁴, ha sido objeto de censura unánime. No se alcanza a ver la razón para que el silencio, en este caso, opere de forma contraria a la falta de decisión expresa del párrafo tercero, siendo ahora entendido en un sentido negativo para el suplicatorio solicitado¹⁵⁵. Además, como apunta PÉREZ SERRANO¹⁵⁶, pueden enturbiarse las relaciones con los tribunales de justicia si no se aprecia una unidad de decisión entre la Diputación permanente y la Cámara a la hora de decidir si se procesa o no a un diputado.

2.2) Aspectos sustantivos

Puede afirmarse como primer acercamiento que la Diputación permanente fue tributaria de la conducta histórica de nuestro parlamentarismo decimonónico en el que rigió con carácter general el criterio de atender a

¹⁵² Pág. 1 del D. S. Lo mismo sucedió en las sesiones de 15 de febrero de 1937 o 14 de mayo de 1938.

¹⁵³ Pág. 2 del D. S.

¹⁵⁴ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 227.

¹⁵⁵ Véanse: *Ibidem*, pág. 228, y ROYO VILLANOVA, Antonio, *op. cit.*, págs. 180-181.

¹⁵⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 228.

la naturaleza del delito por el que se pretendía procesar, denegando los suplicatorios que respondían a delitos políticos y concediéndolos por delitos de índole común.

Se llega así al punto básico que debe centrarse, en cuanto a la actuación de esa Comisión y de la misma Diputación permanente, en determinar si esos órganos deben o no, siguiendo la terminología convencional sobre el tema, entrar en el fondo. Las posturas dividen a la doctrina ¹⁵⁷. Tal vez el dilema dependa de lo que se entienda en rigor por entrar en el fondo. Si por tal se considera el análisis de si hay o no delito, es claro que sería arrogarse una función típicamente judicial que en nada debe asimilarse con la inmunidad en su correcto sentido, ni con la facultad del Parlamento como filtro de las acusaciones contra sus miembros. Por el contrario, si se limita a comprobar el grado de intencionalidad política en la mera presentación del suplicatorio, la Comisión o la Diputación permanente deberán entrar en ese fondo y por ello su misión quedaría localizada no «en ver si hay o no culpabilidad, sino en si hay o no intromisión del poder ejecutivo» ¹⁵⁸.

La labor de la Diputación permanente en el período que se analiza no siguió, en general, estos criterios objetivos sino que se dejó influir por la norma de conducta habitual ya apuntada y ello desde la primera sesión en la que se planteó el tema de los suplicatorios, en la que Guerra del Río se apresuró a afirmar «que hasta ahora no se ha concedido ningún suplicatorio por delitos políticos» ¹⁵⁹ fortaleciendo esta pauta hasta hacer indicar al Presidente Alba, el 16 de julio de 1934, que «supongo que el espíritu de la Diputación permanente será denegarlo, como siempre que se trata de artículos de carácter político» ¹⁶⁰, o a Fernández Ladreda que «como no se trata de un delito político..., sino que se trata de un delito común, entiendo que se debe conceder» ¹⁶¹.

¹⁵⁷ «Las Cortes deben examinar el fondo del asunto», (ROYO VILLANOVA, Antonio, *op. cit.*, pág. 179); «cuando no se trate de persecución de éste —el Gobierno— contra un parlamentario, ni de delitos políticos, la Cámara no debe entrar a estudiar el fondo del asunto» (PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 227).

¹⁵⁸ IGLESIAS, Ambrosio. Sesión de la Diputación permanente de 14 de enero de 1935, pág. 1 del *Diario de Sesiones*.

¹⁵⁹ Guerra del Río al estudiar el suplicatorio contra Manuel de Equilea y Orueta en la sesión de 18 de octubre de 1933, pág. 22 del *Diario de Sesiones*.

¹⁶⁰ Alba al estudiar el suplicatorio de Luis Araquistain, pág. 15 del *Diario de Sesiones*.

¹⁶¹ Sesión de la Diputación permanente de 10 de febrero de 1936, pág. 2 del *Diario de Sesiones*.

Esta conducta, a base de su repetición constante, adquirió para los diputados el carácter de verdadera costumbre ¹⁶² esgrimida como presunta autolegitimación de sus decisiones, y ello con independencia del ideario del diputado y del período de la vida de la Diputación permanente, siendo común el recurso a la misma por las distintas formaciones políticas por lo que se puede decir que la utilización del artículo 56 de la Constitución no fue muy diferente según la composición o ideología de los tres Parlamentos republicanos. Ello no impidió que en momentos clave de la República caracterizados por el enfrentamiento político, y a veces físico, rigiera lo que FERNÁNDEZ MIRANDA denomina «el principio de dominación de las mayorías» ¹⁶³. Especialmente clara a este respecto es la actuación de la Diputación permanente de la segunda legislatura en la que se analizan desde diferente óptica aquellos suplicatorios que involucran a diputados de izquierdas en sucesos acaecidos durante la Revolución de Octubre de 1934, concediendo tres de los solicitados ¹⁶⁴, que en otras circunstancias bien pudieran haber sido calificados como suplicatorios por delitos políticos y en consecuencia rechazados.

3) Intervención en el desarrollo de la potestad normativa del Gobierno

El tercer gran ámbito de actuación de la Diputación permanente se refería al estudio de los proyectos de decretos-leyes presentados por el Gobierno al amparo del artículo 80 que decía: «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

¹⁶² En relación con los delitos de opinión, Jiménez de Asúa resaltaba el «carácter marcadamente político y para los que parece que ha existido siempre la costumbre —y la costumbre, evidentemente, es fuente de Derecho parlamentario— de conceder esta especie de asilo de las Cortes». Palabras pronunciadas en la sesión de la Diputación permanente de 11 de abril de 1936, pág. 2 del *Diario de Sesiones*. Carrascal también se refiere a la costumbre en esta materia en la sesión de 24 de abril de 1936, pág. 2 del *Diario de Sesiones*.

¹⁶³ FERNÁNDEZ-MIRANDA, ALFONSO: «La inmunidad parlamentaria en la práctica de la II República y de las Cortes orgánicas», en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 49, 1977, pág. 130.

¹⁶⁴ 8 de abril de 1935: contra Fernández Montes por la publicación de un artículo en el periódico *Avance* de Oviedo; 12 de septiembre de 1935: contra Fernández Bolaños por su presunta intervención en la rebelión militar de octubre de 1934 en Málaga; 10 de febrero de 1936: contra Ramón González Peña por su participación en el asalto y robo a la sucursal del Banco de España en Oviedo.

tendrán carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia».

La realidad a la que intentaba dar solución el artículo 80 debía ser compatible al mismo tiempo con los deseos de asegurar un nivel de control real sobre el Gobierno a fin de eliminar esa posible tentación de utilizar ese instrumento jurídico de forma indebida. En otras palabras, aun admitiendo la conveniencia de recoger constitucionalmente la figura del decreto-ley, había que rodearlo de las máximas garantías para vigilar su recta utilización.

La fórmula finalmente adoptada suponía el cumplimiento de ese propósito y representaba para PÉREZ SERRANO la combinación de «las dos tesis en pugna: necesidad agobiante para el Gobierno y respeto al Parlamento»¹⁶⁵. En ese marco será, por lo demás, donde encuentra su sentido la facultad de la Diputación permanente para aprobar los decretos-leyes propuestos por el ejecutivo «cuando no se halle reunido el Congreso», reflejo del intento de llevar a cabo una colaboración real con otros poderes del Estado con el fin de no hacer dejación del cometido propio de la Cámara en su vertiente de control sobre el Gobierno con independencia del momento concreto de actividad o, en su caso, inactividad del Parlamento. La Diputación permanente, por tanto, era la primera garantía en la utilización por el gabinete del recurso excepcional del decreto-ley¹⁶⁶.

Lo que sucedió en los años siguientes no puede considerarse realmente una verdadera inflación de decretos-leyes presentados ante la Diputación permanente, pero sí hay que apuntar el uso frecuente de esta figura por el ejecutivo en momentos y para materias distintas a lo que prescribía la Constitución, como ocurrió con el decreto-ley de amnistía de febrero de 1936 o respecto a la presentación de decretos-leyes para aprobar la concesión de créditos extraordinarios. Puede decirse entonces que el Gobierno empleó de modo incorrecto el artículo 80 en determinadas ocasiones para eliminar posibles obstáculos en la Cámara, para salvar su propia responsabilidad dejando la decisión final en manos de un órgano reducido más fácilmente influenciado por la presión de las circunstancias o simplemente porque entendiera que con ello se obtenía unas ventajas adicionales que no existían de actuar directamente.

El parámetro utilizado por el ejecutivo para decidir si sometía o no un proyecto de decreto-ley a la Diputación permanente no podía ser otro que político para calibrar la necesidad de una «urgente decisión» o cuando

¹⁶⁵ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit.*, pág. 264.

¹⁶⁶ Para ROYO VILLANOVA, «el carácter excepcional de los decretos-leyes a que se refiere el artículo 80 justifica la exigencia de los requisitos especiales que en él se determinan» (ROYO VILLANOVA, Antonio, *op. cit.*, pág. 244).

requería esa medida «la defensa de la República». Una simbiosis de criterios políticos y jurídicos serían empleados a su vez para el análisis del proyecto recibido en el seno de la Diputación permanente. Jurídicos en cuanto que habría de asegurarse primeramente de su competencia para entender sobre el particular y porque debía proceder a la interpretación del artículo 80 para comprobar si formalmente se reunían los presupuestos para emitir una decisión que se basaría en un juicio político ante la imposibilidad de juridificar con carácter previo las situaciones que debido a su excepcionalidad precisaban de una solución apremiante que sólo vendría ofrecida por el recurso de la utilización del decreto-ley.

El estudio del proyecto de decreto-ley en la Diputación permanente presenta aspectos destacados. Ya durante la elaboración constitucional, Alcalá-Zamora planteó la duda de si la Diputación permanente debería aprobar el texto del decreto-ley o sólo acceder a la publicación por el Presidente de la República. El diputado Botella, miembro de la Comisión constitucional, despejó la incógnita del modo más satisfactorio señalando que «ha de aprobar el texto»¹⁶⁷. Era lógica esa contestación, alejando el peligro de convertir a la Diputación permanente en un actor pasivo, «protocolario»¹⁶⁸, al tiempo que evitaba el riesgo apuntado por el propio Alcalá-Zamora de que «obtenida por el Presidente la autorización de la Diputación permanente, viniera a cambiar al Gobierno y aquella autorización concedida bajo la garantía y con la solvencia de un Gobierno que inspirara confianza al Parlamento, fuera utilizada con fines diametralmente opuestos, con tendencia contradictoria por un Gobierno que representara la negación de la política predominante de la Cámara»¹⁶⁹.

Distinto era el problema de determinar si la Diputación permanente podía introducir alguna variación en el texto recibido o si sólo podía rechazar o aprobarlo como un todo unitario e invariable. El tema era importante porque, como apunta FRAILE, «ponía de relieve una cuestión que implicaba el propio concepto que se tuviera de la Diputación permanente y sus competencias»¹⁷⁰. De ahí, por tanto, que el análisis más razonable del artículo 80 implicara una verdadera fijación del papel a desempeñar por la Diputación permanente. Se tropezaba con dos inconvenientes. La propia Constitución, que no aclaraba el asunto, y la ausencia de previsiones reglamentarias que cubriesen esa laguna por lo que las dos posturas en presencia podían defenderse legítimamente. La primera se basaba en una pretendida iniciativa legislativa indirecta propugnada por Abad Conde desde la primera sesión de 11 de octubre de 1933 cuando defendió la equi-

¹⁶⁷ D. S. núm. 67, 3 de noviembre de 1931, pág. 2100.

¹⁶⁸ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 diciembre 1931)*. Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit., pág. 264.

¹⁶⁹ D. S., núm. 67, 3 de noviembre de 1931, pág. 2100.

¹⁷⁰ FRAILE CLIVILLES, Manuel, op. cit., pág. 75.

paración por analogía entre la tramitación de un proyecto de ley en la Cámara y un proyecto de decreto-ley ante la Diputación permanente. La idea era el reconocimiento de un poder legislativo ordinario de la Diputación permanente que la situaría «en el plano de una comisión legislativa»¹⁷¹, siendo así que el espíritu de los constituyentes no fue en absoluto atribuirle ese significado, sino tan sólo un medio de control sobre el ejecutivo que en este caso particular podía llevar a cabo sin que introdujese esas modificaciones, siendo a través del consejo o la influencia de prestigio sobre el Gobierno el modo de lograr que éste reconsiderase de *motu proprio* su postura inicial eliminando la difícil situación que para el equilibrio de poderes constitucionales podía presentarse de verse la Diputación permanente en la necesidad de rechazar un proyecto de decreto-ley. Ésta era, por otra parte, la idea de Martínez Barrio, contrario a la introducción de enmiendas pero dejando abierta la puerta a futuras discusiones ante las nuevas propuestas que el Gobierno pudiera traer ante la Diputación permanente¹⁷².

Este sistema, calificado por FRAILE «en principio excesivamente rígido, pero esa era exactamente su ventaja porque obligaba a reducir el número de proyectos que se presentaban de manera drástica»¹⁷³, fue el adoptado tácitamente por el órgano de continuidad, pero, como toda regla, tuvo su excepción porque así hay que calificar lo sucedido con el decreto-ley de autorización al Parlamento catalán para que reanudase sus sesiones y aprobado el 26 de febrero de 1936 tras una «enmienda» presentada por Maura que alteraba en sí misma el proyecto original del Gobierno.

La «originalidad» de los proyectos de decretos-leyes presentados ante la Diputación permanente también motivó dudas razonables en el órgano de continuidad. La cuestión quedaba reducida a precisar si podía acudir a la Diputación permanente reproduciendo ante ella un asunto que hubiera sido discutido, o al menos propuesto, con anterioridad en la Cámara.

El tema no era sencillo y su solución definitiva podía venir dada por diversos parámetros, alguno de los cuales estaban imbuidos de tal vaguedad que dejaban el tema en el estado original. Si el cierre de las Cortes, entendido en sentido amplio, se materializaba en la disolución normal por agotamiento del período de mandato parlamentario, no había obstáculo

¹⁷¹ RODRÍGUEZ PÉREZ. Sesión de 25 de febrero de 1936, pág. 2 del *Diario de Sesiones*.

¹⁷² Sesión de 18 de octubre de 1933, pág. 15 del *Diario de Sesiones*.

¹⁷³ FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 76. En cuanto al número de decretos-leyes autorizados por la Diputación permanente, excluyendo los que tenían por contenido la aprobación de créditos extraordinarios, fueron nueve: 7 de enero de 1936: 1; 8 de enero de 1936: 1; 26 de febrero de 1936: 2; 9 de marzo de 1936: 1; 11 de abril de 1936: 1; 13 de abril de 1936: 1; 14 de enero de 1937: 1.

para aceptar la reproducción ante la Diputación permanente. Si el cierre venía motivado por un acto voluntario de suspensión por el ejecutivo, se debería valorar el ánimo subjetivo de este a fin de establecer el grado de vinculación entre esa suspensión y la posterior presentación del proyecto, de modo que si se podía fijar una relación directa causa-efecto, la Diputación permanente estaría en su derecho de negarse a discutirlo porque se desvirtuaba el significado real del artículo 80 vulnerándose el derecho a la publicidad en la discusión que se producía en la Cámara y que se aminoraba hasta el mínimo en la Diputación permanente.

La complejidad técnica que pudiera apreciarse en el proyecto también podía ser utilizado como criterio interpretativo, de modo que, como exponía Besteiro, «cuando se trata de un proyecto de ley de verdadera complicación, que ha exigido —y que si no la ha exigido, la exige— la intervención de una Comisión parlamentaria y una discusión, una deliberación detenida en las Cortes, no se puede pretender que todo este funcionamiento de las Cortes en su conjunto lo pueda suplir la Diputación permanente»¹⁷⁴. En efecto, la existencia en la Cámara de grupos especializados de trabajo en razón de las materias, la posibilidad de contar con el asesoramiento de expertos ajenos al ámbito parlamentario, la discusión pormenorizada de los asuntos, el detenimiento en suma para analizar y decidir en la Cámara, difícilmente podía hacerse conjugar, primero con el trabajo en la Diputación permanente, escenario reducido y uniforme de trabajo, y, segundo, con la rapidez con que, por naturaleza, tenía que decidir ante la gravedad y la urgencia de la situación que se trataba de remediar con los proyectos de decretos-leyes que le eran presentados. En tales circunstancias, el riesgo de manipulación de la voluntad de la Diputación permanente era claro y el aceptar este hecho como inevitable tan sólo podía tener como excusa la defensa sincera de la República a cuya satisfacción de sus necesidades imperiosas se trataba de coadyuvar.

4) Facultades potencialmente establecidas en el futuro

El último párrafo del artículo 62 de la Constitución dejaba abierta la posibilidad de que la Diputación permanente entendiera «de las demás materias en que el Reglamento de la Cámara le diera atribución». Ese carácter de laguna normativa que para algunos suponía la Constitución respecto a determinados aspectos de la Diputación permanente, se veía confirmado con esta previsión que hasta verse aprobado el Reglamento definitivo tenía como mayor valor «precisamente como tal cláusula abierta, que expresaba

¹⁷⁴ Sesión de 16 de julio de 1934, pág. 14 del D. S.

ese ambiente de la Diputación que deseaba representar al máximo a las Cortes»¹⁷⁵.

b) *Facultades recogidas en el Reglamento parlamentario de 1934*

El Reglamento de la Cámara de noviembre de 1934 atribuía competencias a la Diputación permanente en los siguientes extremos:

b.1) Comisión de Gobierno Interior

Según el artículo 50.2 del citado Reglamento, «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».

b.2) Nombramiento de Comisiones de Etiqueta

El artículo 56 del Reglamento permitía a la Diputación permanente acordar que se nombraran Comisiones de Etiqueta, de significación preferentemente representativa y formal, correspondiendo al Presidente designar a los diez miembros que habían de componerlas. En los *Diarios de Sesiones* no aparece recogido acuerdo alguno sobre este particular.

b.3) Nombramiento de defensor ante el Tribunal de Garantías Constitucionales

Esta posibilidad venía recogida en el artículo 112.2 del Reglamento, en cuya virtud, no estando reunidas las Cortes, correspondía a su Diputación permanente decidir si se nombraba un defensor de la constitucionalidad de las leyes contra las que se hubiese entablado recurso de inconstitucionalidad. El acuerdo de la Diputación permanente no podía aplazarse más allá de ocho días desde la notificación del Tribunal de Garantías Constitucionales.

¹⁷⁵ FRAILE CLIVILLES, Manuel, *op. cit.*, pág. 80.

b.4) Eventual participación en la elección de Presidente del Tribunal Supremo

El artículo 121 del Reglamento establecía que, de no hallarse reunidas las Cortes, la Diputación permanente designaría los quince diputados que hubieran de concurrir a la elección de Presidente del Tribunal Supremo, con arreglo a la Ley de 8 de octubre de 1932. En esa designación debía guardarse las reglas de proporcionalidad previstas en el artículo 52 del Reglamento. Nótese que de haberse tenido que utilizar este artículo en período de disolución de la Cámara, la Diputación permanente sólo podría designar los «diputados» de entre sus propios integrantes porque, por hipótesis, el resto de los antiguos componentes de la Cámara disuelta dejaban de serlo. El número de quince implicaba, por tanto, que en tal supuesto la práctica totalidad de la Diputación permanente entraba por derecho propio a formar parte de ese grupo, con lo cual difícilmente podía respetarse esa proporcionalidad de la que habla el artículo.