

CARACTERES Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

Nunca se insistirá bastante en que el Alzamiento iniciado el 18 de julio de 1936 no fué un pronunciamiento, sino una Cruzada nacional que tenía como única finalidad rescatar para el porvenir la continuidad del ser de España, en inminente peligro de desaparecer por la conjura de elementos internacionales y comunistas. Como consecuencia de este origen, el Estado surgido de la Revolución nacional no es, en modo alguno, un Estado de dictadura, sino, como repetidamente ha dicho el Caudillo y los hechos han demostrado con harta elocuencia, el régimen actual está asentado en la entraña misma del pueblo español. No es óbice a este calificativo democrático la existencia de unidad de mando, el apañarse los poderes en manos del Caudillo, fenómeno que si bien se mira es común a todos los pueblos actuales, pues en todos ellos, por sobre las formas tradicionales de su organización política, emerge en definitiva la misma unidad de mando que se resuelve en una figura señera: Roosevelt en América, elegido por tercera y cuarta vez contra todo el sentido tradicional de la Constitución americana (1); Churchill en Inglaterra, cuya personalidad prodigiosa da a la figura del Premier inglés un relieve y una potencia hasta ahora no conocidos, sin hablar de los que ya tradicionalmente se consideran como caudillos o conductores de sus pueblos, tales como Oliveira Salazar, Hitler, etcétera. Ellos nos muestra bien claro cómo el fenómeno de la unidad de mando, en una u otra forma articulada, constituye el rasgo común de todos los sistemas políticos vigentes. España se adelantó a esa corriente universal, ya que si el trance amargo para las demás naciones empezó en 1939, España vió con espanto en 1936 la posibilidad de su absoluta desaparición y recurrió a la

(1) Roosevelt empezó su primera Administración en 1933 y seguirá en la Presidencia, Dios mediante, hasta 1949. Excepto él, ningún Presidente ha desempeñado el cargo más de dos mandatos seguidos. Gran en 1880 y Teodoro Roosevelt en 1912 presentaron su candidatura a una tercera elección, pero su mismo partido no los eligió.

unidad de mando como única forma de gobierno, eterna y joven, cuando el peligro acecha (2). Entonces, como siempre, no podía faltar el genio creador de España que dió a la figura del Caudillo un tono y un matiz especial de acuerdo con nuestras tradiciones.

Al mismo tiempo, en el Estado español se da cabida a instituciones seculares, que, junto con la Monarquía, contribuyeron a la formación de nuestra grandeza histórica. Una de estas instituciones son las Cortes, que en su actual organización, respetando lo que de inmutable y permanente existe en la entrega que hemos recibido de tiempos mejores; se procura ponerlas a tono con el sentido de eficacia que debe presidir toda la labor actual, y por ello se abandonan sistemas como el del régimen parlamentario, practicado por España durante el siglo XIX y que tan funestos resultados produjo, especialmente en la época republicana.

Hay que tener en cuenta que nuestras Cortes no son una Asamblea consultiva, ni un Parlamento, sino una Cámara legislativa. No son una Asamblea consultiva a modo del Consejo de Estado, perfilado por la Constitución francesa de Brumario del año VIII (3) o de la Cámara corporativa portuguesa, o, finalmente, de la Asamblea de la Dictadura de 1928, que, a pesar de que oficialmente se designaban como órgano deliberante, no era, en verdad, más que un cuerpo consultivo, dado que los asambleístas carecían del derecho de iniciativa (4) y no estaban cubiertos por el privilegio de la inmunidad que siempre ha sido característica de los legisladores.

Las actuales Cortes españolas no son tampoco un Parlamento, es decir, no ejercen la función política privativa de los Parla-

(2) La tónica comparación del Estado a la nave debe determinar, como consecuencia, que quien lo conduce esté investido del férreo poder militar y monárquico del capitán.

(3) Cupiera sostener, empero, que las Comisiones de nuestras Cortes desempeñan una función muy similar a la del Tribunal, mientras que la actuación del Pleno es análoga a la de la Asamblea legislativa de la Constitución de Brumario.

(4) En el Reglamento definitivo de la Asamblea Nacional de 7 de diciembre de 1928 se reconoció a los asambleístas cierto derecho de iniciativa. Sin embargo, nunca gozaron de la prerrogativa de inmunidad ni tuvieron carácter de verdaderos legisladores.

mentos de exigir la responsabilidad al Gobierno. El llamado Gobierno parlamentario, cuyo signo distintivo dícese consistir en el equilibrio o armonía de poderes, ha dado días de gloria a las naciones inglesa, francesa y belga (5), pero se ha demostrado totalmente inservible para el pueblo español.

Las Cortes, pues, equidistan de ser un Parlamento y una Asamblea consultiva, siendo un verdadero Cuerpo deliberante con amplias facultades legislativas, como representación de los diversos sectores, intereses y profesiones que componen la total sociedad española.

El Caudillo y las Cortes son hoy las dos instituciones básicas de nuestro sistema político (6).

Renunciamos a un estudio detallado de nuestro ordenamiento de Cortes, no sólo por nuestra poquedad e insuficiente preparación para tan arduo cometido, sino por considerar que ello no es oportuno, hasta tanto la publicación del Reglamento definitivo perfilé los rasgos característicos de las actuales Cortes y un más dilatado plazo de vida nos muestre con precisión las peculiaridades de su funcionamiento.

Concretaremos esta nota al examen de los caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes españolas, por la desta-

(5) Franz van Kalken pone de relieve que en el trance decisivo para Bélgica, cuando fué llegada la sazón para lograr su independencia, a los belgas les preocupaba no tanto la independencia nacional como la implantación del régimen parlamentario, aliciente que les movió a la lucha con más fuerza que el mismo deseo de libertad a la Nación.

(6) La significación jurídico-política del Caudillo ha dado lugar a numerosos estudios, entre los que descuellan los de los catedráticos Javier Conde y Elías de Tejada, encontrándose también referencias en las obras de Lojendio y Sánchez Agesta. Tampoco el tema de las Cortes ha permanecido inédito, y así pueden citarse los artículos de los catedráticos Ruiz del Castillo y Salvador Lissarrague, publicados, respectivamente, en la *Revista de Estudios de la Vida Local* y en la *Revista de Trabajo*. Ambos ensayos fueron redactados a raíz de ser publicada la Ley y antes de que se dictara el Reglamento provisional de 5 de enero de 1943 y de que las Cortes empezaran a funcionar. Nuestro completo ordenamiento de Cortes (Ley y Reglamento) está falto de un estudio crítico y sistematizado, cuyo ausencia se debe quizá a la circunstancia de la provisionalidad del Reglamento y al todavía corto plazo de vida de las Cortes, cuya brevedad contrasta con la inusitada fecundidad de su actuación (más de 300 leyes elaboradas en año y medio).

cadísima importancia de la figura del Presidente, enlace entre las Cortes y el Gobierno, al mismo tiempo que personificación de las Cortes y portavoz de sus aspiraciones.

La primera característica de la Presidencia de las Cortes españolas es su estructura unipersonal. Es evidente que en todas las Asambleas legislativas existe una Presidencia como oficio o cargo servido por un titular, persona física, y en consecuencia podría objetarse que la unipersonalidad de la Presidencia es un rasgo común a todas las organizaciones camerales. Pero cuando decimos que la Presidencia es unipersonal queremos significar que en nuestro actual ordenamiento de Cortes no existe una Mesa como organismo en cierto modo supraordinado al Presidente, a la manera de la "Gesamtvorstand" alemana (7), integrado no sólo por el Presidente, los Secretarios y los Cuestores, sino también por los Presidentes de las Secciones.

Cierto es que en algún artículo del Reglamento, por ejemplo, en el 50, se habla de la Mesa y que este órgano colegiado y directorial de las Cortes debe considerarse subsistente, pero pierde su tradicional importancia por la posición primacial del Presidente, que no es, con respecto a la Mesa, un *primus inter pares*, sino un auténtico jefe. Además, hay que tener presente que el Presidente es anterior a la Mesa, y en el Decreto de 15 de marzo de 1943, por el que se nombró la Mesa, no se menciona al Presidente, cuyo nombramiento había sido ya efectuado. La entera facultad decisoria se encomienda al Presidente, y si puede seguirse hablando de la Mesa como órgano coordinador de los trabajos parlamentarios, es a condición de que no se olvide que el Presidente por sí solo encarna toda la autoridad de la Cámara y que en modo alguno las facultades de la Mesa pueden ser superiores a las que aisladamente competen a aquél. Ello está claro en nuestra legislación, pues el Reglamento enumera con profusión las facultades del Presidente y ni un solo precepto existe dedicado a articular las atribuciones y facultades de la Mesa, reconocida como órgano colegiado en el artículo 50.

El Presidente es, pues, el único director de la labor de las

(7) Vid. Hatschek: *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, pág. 169 y sigs.

Cortes, salvo la necesaria vinculación con el Gobierno, a que más adelante aludiremos, y este primer rasgo característico de la Presidencia le asimila claramente a la figura del "Speaker" inglés.

Otro de los caracteres de más relieve de la Presidencia española es su condición heteronómica. En punto a la designación de la Presidencia de las Asambleas legislativas, se observan dos sistemas claramente diferenciados: el autonómico, que predomina en las llamadas Cámaras bajas, y el heteronómico o de designación por el Jefe del Estado o, a veces, por el mismo cuerpo electoral (8), que con algunas excepciones se sigue para designar al Presidente del Senado. Existen, sin embargo, algunas presidencias autonómicas en las Cámaras altas y así podemos designar los Senados francés, irlandés, belga, mejicano, peruano, etc.

En nuestro ordenamiento de Cortes se acusa con rasgos muy pronunciados el origen heteronómico no sólo del Presidente, de lo cual existen frecuentes ejemplos, sino de todos los componentes de la Mesa, tanto Vicepresidentes como Secretarios, respecto de los cuales el Estatuto Real y su Reglamento, así como las normas reguladoras de la Asamblea Nacional de la Dictadura, admitieron en todo o en parte el nombramiento autonómico.

El carácter heteronómico del Presidente queda claramente justificado si se considera, de una parte, que nuestras Cortes actuales, por su composición, son conjuntamente un Senado y un Congreso, para emplear la terminología usual del siglo XIX, y de otro lado porque no hay que olvidar que se rechazó resueltamente el mecanismo del sistema parlamentario con su secuela de convertir a las Cortes en la arena donde se dispusta el poder, y con el obligado signo de antagonismo entre Cortes y Gobierno, que es fruto de aquel sistema. Lejos de ello, las Cortes españolas se erigen como órgano de colaboración en las tareas del Estado, con lo cual la heteronomía de su Presidente aparece más que justificada.

Ello nos lleva a tratar la tercera de las notas peculiares de nuestra Presidencia, cual es su carácter de lazo de

(8) Recuérdese que en Estados Unidos asume la Presidencia del Senado la persona que el cuerpo electoral elige como Vicepresidente de la República, y lo propio ocurre en algunos países hispanoamericanos, como Argentina y Cuba.

unión entre el Gobierno y las Cortes. Si España rechazó en su ordenamiento de Cortes el sistema parlamentario, no aceptó tampoco un sistema de separación tajante entre el legislativo y el ejecutivo. Las Cortes no son un Parlamento, pero tampoco son a modo de un Congreso norteamericano que funcione con independencia del ejecutivo, sin más vínculo de unión que los mensajes presidenciales y las reuniones del "Caucus" (9).

Concebidas las Cortes como superior órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado y estándoles cometida como principal atribución la preparación y elaboración de las leyes que han de someterse luego a la libre sanción del Jefe del Estado, lógico es que el Gobierno dirija muy de cerca la labor legislativa, y que aparezca como colaborador del Presidente de las Cortes en la misión de guiar los trabajos de las mismas. No existen en España instituciones como los "whips" ingleses, que supongan elementos de colaboración entre el Gobierno y el Parlamento, o, por mejor decir, los elementos a través de los cuales el Gobierno actúa sobre el Parlamento. En nuestro ordenamiento se establece una perfecta coordinación de las facultades del Presidente de las Cortes y del Gobierno en los momentos esenciales de la labor legislativa. Y así, como más adelante veremos de una manera detallada, junto a las facultades que se atribuyen plenamente al Presidente, existe otra serie de ellas que se le atribuyen para ejercitarlas "de acuerdo con el Gobierno". Ello da lugar a que diversas medidas, tales como fijar el orden del día, suspender las sesiones, decidir acerca de la publicidad de las sesiones plenarias, etc., no puedan ser adoptadas sino mediante un acto complejo (10) en el que con-

(9) En cierto sentido podría verse determinada afinidad entre nuestra organización de Cortes y la que existe en algunos países hispanoamericanos, como Argentina, ya que en ellos no existe régimen parlamentario, pero tampoco existe una disociación entre las Cámaras y el Ejecutivo.

(10) Utilizamos la terminología recibida de acto complejo, fundamentalmente elaborada por la doctrina italiana, sin que ignoremos la crisis por que atraviesa. Aventuramos que la expresión "acto conjunto" quizá designara con mayor fuerza definitiva esta especie de actos producidos por la convergencia de las voluntades del Presidente de las Cortes y del Gobierno, ambos en un plano de absoluta igualdad y concurriendo simultáneamente a la formación del acto. Esta doble circunstancia no se da ciertamente en todos los actos complejos y por ello

verja la voluntad concorde del Presidente de las Cortes y del Gobierno. Y en este punto es de observar la posición de paridad del Presidente de las Cortes y del Gobierno, pues si en la tarea política no cabe duda de la postura preeminente del Gobierno, en la específica tarea legislativa son las Cortes a quienes se ha confiado como principal misión la elaboración y preparación de las leyes.

Otra característica muy destacada de la Presidencia de las Cortes es la imparcialidad. Todos los autores que se han ocupado del tema (Ripert, Mer, Pollet, etc.) han puesto de relieve la necesidad de la imparcialidad de la conducta del Presidente, y algún autor, como Coquet, contrastaban la imparcialidad del "Speaker" inglés con el carácter de hombre de partido que convenía al "speaker" norteamericano, por lo menos hasta las reformas que se introdujeron después de 1909. Deschanel, al subir al sillón presidencial en 1912, decía, dirigiéndose a la Cámara, que lo esencial era que cada uno de los diputados tuviera la convicción íntima de que la persona que designaban para ocupar el sillón presidencial se despojaba de su carácter de hombre de partido para convertirse en el hombre de la Asamblea entera. Esto nos muestra claramente las condiciones de imparcialidad que siempre se han estimado esenciales con respecto al Presidente de la Cámara (11); pero con razón dijo el Presidente de las Cortes españolas en el discurso de la sesión de juramento, de 16 de marzo de 1943, que "era la primera vez que un Presidente podía dirigirse a la unanimidad de una Cámara exenta de partidismos disgregadores", y no cabe duda de que la imparcialidad de la Cámara facilita y realza sobremanera la imparcialidad del Presidente.

Peculiaridad digna de ser resaltada en la Presidencia de nuestras Cortes es la permanencia. El artículo 7.º de la Ley y el 10 del Reglamento consignan simplemente que el Presidente de las

parece oportuno distinguir una nueva especie dentro del género amplio de "acto complejo".

(11) Cuando el Presidente se elige por la Asamblea, prenda segura de su imparcialidad será llegar a la Presidencia por el unánime consentimiento de los legisladores. Sin embargo, en nuestros anales parlamentarios esta ocasión sólo se presentó una vez, cuando fué elegido Presidente D. José Posada Herrera.

Cortes será nombrado por Decreto y comenzará a ejercer sus funciones después de haber prestado juramento ante el Jefe del Estado. Nada se dice relativo a la duración del cargo, lo cual, unido al carácter permanente de las Cortes —ya que en ellas sólo se renuevan periódicamente (tres años) los procuradores electivos— determina que no sea difícil concluir que la Presidencia de las Cortes españolas constituye un cargo de gran permanencia, visto que la renovación trienal de los procuradores electivos no afecta para nada al Presidente, que sólo será removido cuando el Jefe del Estado lo estime oportuno. Se cumple, pues, en nuestras Cortes, en mayor medida que en las de los demás países, la característica de la permanencia, defendida por Bentham como deseable para el mejor cumplimiento de la función presidencial. Contrasta nuestro actual sistema con el que se adoptó en la Convención francesa, en cuyo Reglamento se disponía que cada quince días se eligiera Presidente. En los Reglamentos españoles de 24 de noviembre de 1810 y 4 de septiembre de 1813 se disponía que el Presidente se elegiría cada mes, prohibiéndose la reelección durante los tres o cuatro meses que duraran las sesiones (12). En los Reglamentos posteriores determinábase que la elección del Presidente se haría para cada legislatura, siguiendo en esto el sistema francés. El Reglamento de las Cortes de la República suprimió la distinción entre legislatura y diputación, con lo cual el Presidente resultaba elegido para toda diputación, como ocurre en el sistema inglés. La fuerte permanencia del Presidente de las Cortes es otro rasgo que le aproxima al "Speaker" inglés, que, aunque se elige para cada diputación, en la práctica se trata de un cargo vitalicio, pues es reelegido indefinidamente.

En términos generales, creemos que la actual Presidencia de las Cortes está mucho más próxima a la "Speakership" inglesa que a la Presidencia continental. El carácter unipersonal, la permanencia, la posición preeminente con respecto a la Cámara son

(12) En el Reglamento de 1810 quedaba minúsculizada la figura del Presidente, ya que en el capítulo 2.º, apartados 3 y 4, se disponía que no podrían ser reelegidos aunque intervinieran, pidiendo su reelección, el unánime consentimiento y la aclamación de todos los diputados, y consignando igualmente que el Presidente no tendría voto decisivo, sino uno singular como cualquier diputado.

otros tantos puntos de contacto. No se nos oculta las profundas diferencias que las separan, dado el carácter heteronómico del Presidente español y su papel de Jefe con respecto a la Cámara; mientras que la permanencia del "speaker" se traduce no en la posición de jefe, sino en la de árbitro (13). El mismo carácter de lazo de unión entre las Cortes y el Gobierno que conviene al Presidente de las Cortes españolas le aproxima a la figura del "Speaker", que si bien en su origen tuvo muy distinta significación, no cabe duda que en la época de los Reyes absolutos es no tanto un vocero de los Comunes ante el Rey como un agente del poder real ante los Comunes, y de ello es clara prueba el funcionamiento de los Comités de la Cámara plena y la necesidad de que la Corona dé su asentimiento a la elección del "Speaker" (14).

Amos, en su obra *English Constitution*, pone de relieve la índole estrictamente judicial del oficio de "Speaker", libre no sólo de la influencia de la Corona, sino también de la de los partidos, y que por su destacado carácter personal mantiene la dignidad de la Cámara (15).

Finalmente, la índole heteronómica de la Presidencia española determina que en nuestro actual ordenamiento de Cortes

bros individuales de la Asamblea cuando surgiera alguna cuestión entre

(13) Decía Bentham que el Presidente debía ser juez entre los miembros, y de otro lado agente de la Cámara. En Inglaterra el jefe de la Cámara no es el "Speaker", sino el "Premier", líder de la mayoría, ayudado por los "whips".

(14) La comparación de la Presidencia de la Cámara española con la "Speakership" inglesa no es nueva. Ya aludió a ella Herrero en su comentario acerca del Reglamento de 1934, y debe tenerse presente que la Presidencia perfilada en dicho cuerpo legal, salvando la circunstancia de ser una presidencia autonómica, estaba en todo más distanciada de la "presidencia" inglesa que la presidencia actual.

(15) La designación como Presidente de las Cortes españolas de la persona que hasta entonces desempeñaba la cartera de Justicia es una muestra más de las múltiples afinidades existentes entre nuestra Presidencia y la "Speakership" inglesa. Recuérdese, además, que en la Alta Cámara, en ausencia del Rey, preside el Lord Canciller, el "Lord Keeper of the great Seal", que por prescripción se ha convertido en el verdadero Presidente de la Cámara de los Lores, y que al mismo tiempo que dicha Presidencia desempeña el cargo de Ministro de Justicia.

no exista diferencia entre Mesa de edad, Mesa interina y Mesa definitiva, sino que existe una sola Mesa definitiva y el Presidente se nombra con anterioridad a la misma; su existencia es anterior no sólo a la de las Cortes, sino a la de la Mesa misma (16).

Veamos ahora cuáles son las funciones encomendadas a la Presidencia, y hablamos de funciones, aunque no se nos oculta la distinción que puede establecerse entre obligaciones, facultades y funciones; pero hay que tener presente que las facultades que al Presidente se encomiendan lo son para el cumplimiento de sus fines, y la idea de servicio, de que está penetrado todo nuestro ordenamiento jurídico, determina que dinámicamente no pueden escindirse las facultades y las funciones. Por eso el Reglamento de Cortes, en su artículo 11, contiene una amplia enumeración de facultades, funciones y obligaciones del Presidente englobándolas con la denominación común "corresponde al Presidente de las Cortes". En esto se separa del sistema que se reflejaba, por ejemplo, en el Reglamento del Congreso de 25 de junio de 1867 (por lo demás, uno de nuestros más perfectos Reglamentos, en punto a la determinación de las funciones presidenciales) en cuyo artículo 38 se enumeraban las obligaciones de su autoridad y en el 39 las facultades de que podía hacer uso para cumplir dichas obligaciones.

Si no creemos oportuno inventariar las competencias del Presidente atendiendo al punto de vista de que se reputen como facultades, funciones u obligaciones, pues de todos esos caracteres participan las que le son atribuidas en nuestro Derecho positivo; si estimamos útil, no obstante, clasificar sus funciones de una manera total, es decir, no sólo las que aparecen en el artículo 11 del Reglamento, sin duda concebido con un frustrado propósito exhaustivo, sino asimismo algunas otras que apare-

(16) Por otro lado, hay que poner de relieve que según el Reglamento se produce identificación personal entre Mesa y Comisión de Gobierno interior, dado que, según el artículo 20, ésta viene a integrarse por los mismos componentes de la Mesa. La identificación entre Mesa y Comisión de Gobierno interior se encontraba ya en los Reglamentos de la Asamblea Nacional de la Dictadura.

cen dispersas en diversos preceptos del Reglamento y que si ciertamente algunas son repetición circunstanciada de varios de los términos contenidos en el elenco del artículo 11, otras son atribuciones presidenciales que no tuvieron acogida en el artículo destinado a definir y enumerar su competencia.

Las facultades o competencias presidenciales podemos clasificarlas atendiendo a un doble criterio: en cuanto al contenido de la atribución y en cuanto al modo de su ejercicio.

En cuanto al contenido de la atribución podemos distinguir 1.º, atribuciones en orden a las relaciones con el exterior, y 2.º, atribuciones relativas al régimen y funcionamiento de las Cortes. Dentro de este segundo apartado hay que diferenciar las funciones relativas a la constitución de las Cortes, las funciones de ordenación y dirección de los trabajos del Pleno, la defensa de los privilegios parlamentarios, las funciones en relación con las Comisiones, las facultades con respecto al Reglamento y, finalmente, las facultades disciplinarias, de policía y orden interior.

La primera y principal misión del Presidente de las Cortes no se expresa en el artículo 11, sino en el artículo 13, en el que se dice: "Sólo el Presidente podrá asumir la representación de las Cortes", si bien hay que tener en cuenta que este artículo debe interpretarse en función del precepto contenido en el artículo siguiente, de suerte que, en caso de ausencia o enfermedad, los Vicepresidentes, por su orden, asumirán la representación de las Cortes. La facultad representativa es esencial. El Presidente es la corporeización de las Cortes, el "punctum saliens" de las mismas. Se trata de una representación legal y necesaria, de una verdadera representación de Derecho público, y al mismo tiempo que representante, el Presidente es símbolo vivo, encarnación activa y actuante de las Cortes.

Es el Presidente boca de la Cámara, "prolocutor domus", lleva la voz de las Cortes ante la Nación en general, ante el Caudillo, ante el Gobierno y ante los Tribunales, y es al mismo tiempo gozne en que ensamblian las Cortes y el Gobierno. Las Cortes no son expresión de soberanía, sino órgano de gobierno y, por ende, en nuestro sistema actual es esencial conseguir la perfecta colaboración entre el Gobierno y las Cortes. El Presidente resume en sí todas las facultades de relación con el Gobierno y asegura la perfecta armonía del órgano superior de

representación del pueblo español con el Gobierno mismo. Si institucionalmente esta misión coordinadora encarna en el Presidente, no cabe olvidar la significación de la Comisión permanente de nuestras Cortes, órgano válvula entre las Cortes y el Gobierno y que garantiza funcionalmente el perfecto equilibrio entre la institución representativa y la institución gubernamental. En el seno de la Comisión podrá resolverse fácilmente toda posibilidad de fricción entre las Cortes y el Gobierno.

Mas he aquí que el Presidente no sólo asume la representación de las Cortes ante el exterior, sino que al mismo tiempo es la personificación de las Cortes en relación con los componentes de la misma. Toda la organización y funcionamiento de las actuales Cortes se centran en la figura del Presidente, "lapis angularis" de nuestra estructura cameral, clave de las Cortes. Ante el Pleno, ante las Comisiones, él es la representación de las Cortes, y sólo por boca de él puede decirse en rigor de verdad, que hablan las Cortes, pues antes de que se pronuncie tan sólo existirá el parecer de la Ponencia, de la Comisión o de cualquier otro órgano de las Cortes, incluso el mismo Pleno no es en definitiva sino un órgano de las Cortes, y sólo cuando el Presidente proclama los acuerdos del Pleno es propiamente cuando han hablado las Cortes (17).

Aparte esta misión representativa, síntesis y cifra del haz de atribuciones presidenciales, verdadero derecho núcleo del Presidente, vamos a examinar sus facultades en cuanto a su contenido, con arreglo a la clasificación que arriba indicamos.

ATRIBUCIONES EN ORDEN A LAS RELACIONES CON EL EXTERIOR.

1.º Representación, cuyo concepto ya hemos dejado explicado y en el que no insistimos.

2.º Elevar al Gobierno los proyectos y proposiciones de Ley. La elevación al Gobierno de los proyectos y proposiciones de Ley no puede tener otro sentido que el de que el Gobierno los someta a la sanción del Jefe del Estado. La sanción es el

(17) En este sentido véanse artículo 56, párrafo 5.º, y artículo 11, apartado 11 del Reglamento, que apoyan claramente esta construcción.

último sacramento de la Ley, su perfeccionamiento. El derecho de sanción supone que el Jefe del Estado tiene en sus manos dar o no su conformidad a la Ley (18), la posibilidad de esgrimir, frente a la misma, el veto absoluto. El Presidente de las Cortes, como punto cimero de las mismas y órgano de relación con las otras instituciones de poder, es quien debe elevar al Gobierno los proyectos y proposiciones de Ley para su consideración por el Jefe del Estado y ejercicio de su prerrogativa. El Reglamento no contiene ninguna disposición en la que se especifique cuál ha de ser el destino de la Ley una vez que haya sido adoptada por las Cortes, diferenciándose en esto de la mayor parte de nuestros Reglamentos del siglo XIX, especialmente del Reglamento del Estamento de Procuradores de 15 de julio de 1834, en cuyo título VIII se regulaba profusamente la forma de la sanción. Es más de extrañar esta omisión del Reglamento cuando se observa que en la Ley se han tenido en cuenta los trámites posteriores a la adopción por las Cortes y, a pesar de que el articulado de la Ley es aproximadamente equivalente a un tercio del articulado del Reglamento, se dedican a esta materia dos artículos: 16 y 17. Se dispone en ellos que el Presidente de las Cortes remitirá el proyecto de Ley elaborado por las mismas al Gobierno para ser sometido a la aprobación del Jefe del Estado y que el Jefe del Estado podrá devolver las Leyes a las Cortes para nuevo estudio. Puestos estos dos artículos en relación con el primero, que atribuye la sanción de las Leyes al Jefe del Estado, se desprende que el veto que el mismo puede ejercer es un veto absoluto (y no simplemente devolutivo, como podría llegar a pensarse ciñéndose exclusivamente a la letra del artículo 17) y que lo mismo podrá devolver las leyes a las Cortes para nuevo estudio que simplemente dejarlas de sancionar. Debe tenerse presente que este supuesto nunca se producirá por la circunstancia doble de ser las Cortes un órgano de colaboración con el Gobierno, y no un instrumento de lucha contra la institución gubernamental, como ocurre en el régimen.

(18) Es acertada la observación de Lissarrague de que lo que las Cortes elevan a la sanción del Jefe del Estado no es un parecer o un dictamen, ni tan sólo un simple proyecto, sino una ley a la que sólo falta para su completud la aquiescencia del Jefe del Estado en forma de sanción.

parlamentario, y además porque el Jefe del Estado en España no se limita a la función neutra y coordinadora característica de la suprema magistratura, sino que, al mismo tiempo, es el Jefe del Gobierno, y no solamente al modo de un "Premier", sino que cabría afirmar que él es todo el Gobierno, políticamente hablando, y que, sin perjuicio del carácter de supremos jerarcas administrativos que corresponde a los ministros, no hay políticamente otra dirección que la emanada del Jefe del Gobierno (19).

3.º Conceder o negar los suplicatorios. Constituye ésta una facultad en orden a las relaciones con el exterior, pero al mismo tiempo representa la defensa de los privilegios parlamentarios, por lo cual la mencionamos aquí en cuanto hace referencia a las relaciones de las Cortes con los Tribunales de Justicia, pero su contenido será examinado al tratar de las facultades que al Presidente competen en orden a la defensa del privilegio de fuero.

FACULTADES RELATIVAS AL RÉGIMEN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTES.

A) *En relación con la constitución de las Cortes.*

1.º Dar posesión de sus cargos a los procuradores. El derecho a la investidura de procurador lo da, según los casos de que se trate, la elección, la designación o el cargo, y se acredita, a los efectos de la toma de posesión, mediante la publicación de los nombres de los procuradores en el *Boletín Oficial del Estado*. El Presidente tomará juramento a los procuradores, debiendo tenerse presente que la prestación del juramento supone

(19) Recuérdense lo ocurrido en Inglaterra, donde también el Rey tiene en teoría, pero no en la práctica, el derecho de ejercer el veto absoluto. La Reina Ana comenzó a presidir las reuniones de sus Ministros, y se estimaba que ya no era necesario el veto absoluto, pues a través de sus Ministros podría lograr que fracasara una ley antes de que llegase a la sanción. En España la posición del Jefe del Estado es más fuerte y se dan aún en mayor medida que en Inglaterra las condiciones que determinarán que el veto absoluto, como envés o reverso de la sanción, no tenga ninguna efectividad.

la toma de posesión del cargo, según el sistema establecido en nuestras actuales Cortes (20).

2.º Expedir a los procuradores el correspondiente título. El título o carnet que se expide a los procuradores sirve como forma de acreditar esta calidad ante terceros, con objeto de poder hacer valer los derechos, privilegios y exenciones que las leyes conceden a los procuradores. Si la calidad de procurador se adquiere inicialmente y frente a las mismas Cortes mediante la inserción de sus nombres en el *Boletín Oficial del Estado*, y este derecho adquirido se plenifica y puede comenzar su ejercicio una vez que se ha tomado posesión mediante el juramento, es preciso un medio que haga ostensible la calidad de procurador fuera de las Cortes, y este medio son los carnets suscritos por el Presidente.

B) *Ordenación y dirección de los trabajos del Pleno.*

Es evidente que en todas las organizaciones camerales se observa una disminución de la importancia del Pleno, que va quedando convertido en un aparato formal de votaciones. La reforma francesa de 22 de enero de 1935, si no significaba ya ello plenamente, suponía, por lo menos, un paso decidido hacia esta solución. En nuestras actuales Cortes, presididas por la idea de eficacia, el Pleno sigue siendo el fundamental órgano decisorio de la Cámara, pero la mayor parte de la labor legislativa se realiza en el recinto callado y fecundo de las Comisiones. Nuestras Cortes suponen, pues, una feliz conjugación de la Cámara política y los Parlamentos técnicos. Son unas Cortes polí-

(20) La fórmula juratoria utilizada fué la siguiente: "En nombre de Dios y sobre los Santos Evangelios, ¿juráis desempeñar el cargo de procurador en Cortes con la más exacta fidelidad al Jefe del Estado y Generalísimo de nuestros gloriosos ejércitos, en los principios que forman el régimen de la nación en servicio siempre de los destinos sagrados de la Patria?" A continuación juraron brazo en alto la Mesa (Vicepresidentes y Secretarios), el Gobierno, la Junta Política y los demás procuradores por el orden en que estaban sentados. Verificado el juramento, el Presidente añadió la fórmula imprecatoria: "Si así lo hicierais, Dios os lo premie, y si no, os lo demande."

ticas por su composición y por el funcionamiento del Pleno y unas Cortes técnicas por la forma de organización y funcionamiento de las Comisiones.

Las funciones del Presidente relativas a la ordenación y dirección de los trabajos del Pleno son fundamentalmente:

1.^a Fijar de acuerdo con el Gobierno el orden del día del Pleno. Se entiende por orden del día la lista de materias según el orden con que deben ser tratadas en la Cámara. Miceli decía con referencia a la organización de las Cámaras del siglo XIX que éstas eran siempre dueñas de su orden del día. Pero por lo que respecta a España observamos que en todos los reglamentos del pasado siglo, incluso en el de 1934, el orden del día era fijado por el Presidente de acuerdo con el Gobierno y con la Cámara misma. En nuestro actual ordenamiento de Cortes, dado el papel que en las mismas desempeña el Presidente y la fuerte interpenetración entre Cortes y Gobierno, es perfectamente lógica la fórmula adoptada de fijación de la orden del día por acto conjunto del Presidente y del Gobierno.

2.^a Suspender, de acuerdo con el Gobierno, las sesiones y los trabajos de las Cortes. Esta función hace referencia no sólo al Pleno, sino también a las Comisiones, pero la incluimos en este apartado por afectar principalmente al Pleno, ya que, en nuestro Derecho, las Cortes se configuran como un órgano permanente de actuación intermitente en el Pleno y continua en las Comisiones, aunque exista esta posibilidad de suspensión de los trabajos de Cortes, funcionando entonces únicamente el Presidente y la Comisión permanente. En Inglaterra la *prorrogation* o suspensión de sesiones por la Corona produce el cierre de la legislatura. La suspensión de sesiones por las propias Cámaras o "adjournment" puede ser interrumpida por la Corona cuando exceda del plazo de quince días. Estimamos que la suspensión de sesiones decretada por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno, no produce los efectos de la *prorrogation* inglesa en cuanto a la interrupción de los trabajos legislativos, y a lo que se ha llamado "slatgthers of innocents".

3.^a Convocar y presidir las sesiones plenarias, abrirlas, levantarlas y suspenderlas. La convocatoria de las sesiones se atribuye exclusivamente al Presidente de las Cortes, no existiendo en nuestro régimen actual la posibilidad de la autoconvocación.

prevista en algunos países para momentos graves. Tampoco existe la multiplicidad de formas de convocatoria que se advertía en el Reglamento de 1934, ya que en él podía distinguirse la convocatoria "ope legis", convocatoria automática en el supuesto de suspensión de garantías, convocatoria extraordinaria por el Jefe del Estado y convocatoria por la diputación permanente.

El Presidente dirige las intervenciones de los procuradores en el seno de las Cortes, examinándose en detalle esta competencia, al tratar de las funciones relativas al régimen interior.

En punto a la apertura y levantamiento de las sesiones no se consagra en el Reglamento provisional la mención de que el Presidente iniciará las sesiones con la frase ritual "se abre la sesión" y las cerrará con la de "se levanta la sesión", estimándose nulo cuanto se actúe en las Cortes antes y después de ser pronunciadas dichas fórmulas. Sin embargo, ello continúa siendo una práctica ininterrumpida de nuestro Derecho parlamentario (21) y puede valor hoy como norma consuetudinaria.

Respecto a la suspensión de las sesiones, cabe entenderla en el doble sentido de suspensión momentánea de una sesión plenaria en curso por cualquier motivo, que es a lo que aquí nos referimos, o como suspensión de sesiones a que ya aludimos antes bajo el número 2.º y que constituye una facultad conjunta del Presidente de las Cortes con el Gobierno.

4.ª Declarar o proclamar los acuerdos de las Cortes. Sobre

(21) Empleo la expresión Derecho parlamentario en lugar de Derecho de Cortes, como acaso debiera decirse con mayor propiedad, por la circunstancia de que el Derecho relativo a las Cámaras legislativas ha recibido siempre esa denominación por influjo de Inglaterra, "mater parlamentum". Sabido es que en América, salvo algunas excepciones, no se practica el régimen parlamentario ni se denomina Parlamentos a las Asambleas legislativas; pero, sin embargo, el derecho referente a las mismas siempre se ha denominado Derecho parlamentario. Si hoy Parlamento ha llegado a equivaler a Cámara legislativa de los países que practican el régimen parlamentario, no cabe olvidar que originariamente un Parlamento era una comunicación de opiniones, la "conversación grave" de los sajones, el "colloquium" de los normandos, el cambio de impresiones sobre los "hechos arduos y granados" en nuestras Cortes tradicionales y en los Parlamentos de la Corona de Aragón.

la significación de esta facultad ya nos hemos referido anteriormente.

5.º Decidir, de acuerdo con el Gobierno, respecto a la publicidad de las sesiones plenarias. Guizot y Schmitt coinciden en asignar como una de las características del régimen parlamentario la publicidad. Dicese por muchos que la publicidad va aparejada a la democracia, del mismo modo que el absolutismo lleva consigo el secreto, la razón de Estado. Sin embargo, es lo cierto que en Inglaterra, paradigma de los países democráticos y parlamentarios, la publicidad de las sesiones del Parlamento tardó mucho en admitirse, no obteniendo plena consagración hasta 1875, e incluso hoy, en numerosas instituciones, se advierte cómo la estructura del Derecho parlamentario inglés está construída sobre la base de la deliberación secreta del Parlamento. Así, por ejemplo, el privilegio conocido con el nombre de "freedom from speech", análogo a nuestra inviolabilidad, no cubre al diputado por los conceptos vertidos en un discurso si lo reproduce por separado fuera del "Vote and proceedings". Betham expone como ventajas de la publicidad la de contener a los miembros de la Asamblea dentro de su obligación, ya que el cuerpo público actúa como tribunal que fiscaliza la Cámara; asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas ("anda siempre errante la sospecha alrededor del misterio"), y, finalmente, proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa. Si éstas son ventajas de la publicidad difícilmente cuestionables, aunque muchas de ellas sólo sean de aplicación a los regímenes parlamentarios, no cabe duda de que es lícito adoptar medidas contra los abusos de la publicidad, que han sido frecuentes y graves, bastando recordar la época de la Convención francesa, durante la cual las asambleas actuaron a veces bajo la presión de bandas populares armadas. Suelen distinguir los autores diversos medios de publicidad: desde la publicidad bruta o empírica, que tiene lugar mediante la asistencia de un corto número de individuos a las tribunas públicas, a la publicidad organizada o racional, por medio de la asistencia de representantes cualificados del público o por la inserción en los periódicos oficiales o particulares. Del artículo 57 del vigente Reglamento parece inferirse que en principio no se admite la publicidad empírica, y que el cuánto y la

medida de la publicidad están siempre en manos del Presidente de las Cortes, de acuerdo con el Gobierno.

C) *Defensa de los privilegios parlamentarios.*

El Presidente de las Cortes, como encarnación de las mismas, asume la defensa de los privilegios parlamentarios. Estas prerrogativas de los procuradores son privilegios objetivos encaminados a lograr la garantía del procurador en el ejercicio de su función legislativa. Fundamentalmente, son la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero. Aunque la palabra inviolabilidad no aparece en la Ley ni en el Reglamento, ni está consagrada en la Ley, los procuradores en Cortes gozan de la prerrogativa de inviolabilidad reconocida en el artículo 6.º del Reglamento, ya que en él se garantiza la libre emisión de sus opiniones sin sujeción a ninguna autoridad extraña a las Cortes y sólo atendiendo a la autoridad del Presidente de las Cortes y a la del Reglamento. En este punto son interesantes las palabras pronunciadas por el Presidente de las Cortes en la sesión previa a la inaugural, celebrada el día 16 de marzo de 1943, cuando decía: “No se gobierna con la palabra, sino por la acción, y nuestras intervenciones no han de naufragar en un diluvio de tópicos propensos a la esterilidad o al escándalo. Lo que importa es la sinceridad de la verdad —que es mucho más noble y mucho más digna que la libertad sin freno de los viejos Parlamentos— en el seno de las Comisiones y en vuestras votaciones plenarios.”

La inviolabilidad se refiere a la actuación del procurador en el estricto ejercicio de sus funciones, bien sea dentro o fuera del recinto de las Cortes, pues no cabe duda de que la inviolabilidad cubriría a un procurador que actuara en algunas de las Comisiones no legislativas cuyo nombramiento se prevé en el Reglamento. Se estima por los autores que la inviolabilidad constituye la esencial prerrogativa de los legisladores, y que la inmunidad cumple con respecto a la misma una función ancilar, ya que lo que se quiere garantizar es la libre actuación del legislador, y esta libre actuación se traduce en la libre emisión de sus votos y opiniones.

La inmunidad aparece consagrada en el artículo 5.º de la

Ley y en los 7.º y 8.º del Reglamento. Deben distinguirse dos aspectos de la inmunidad: inmunidad en cuanto a la detención, que se conoce con el nombre de inmunidad *stricto sensu* (22), y la inmunidad en cuanto al procesamiento, que se conoce también con el nombre de fuero. El problema de si la inmunidad procesal puede considerarse como un verdadero fuero fué objeto de amplia discusión en España en el año 1934. No cabe duda de que la Ley de 9 de febrero de 1912 concibe la inmunidad como fuero. Sin embargo, en dicho año el Tribunal Supremo y la Secretaría Técnica de las Cortes coincidieron en que la inmunidad no podía considerarse como un fuero de los diputados, ya que la Constitución había abolido todos los fueros personales. Sostenía el Tribunal Supremo que no constituía un fuero personal, sino el derecho del parlamentario a ser juzgado por el grado más alto de la jurisdicción ordinaria. La Secretaría Técnica de las Cortes convenía en que no era un fuero personal, sino una situación especial del carácter procesal en consideración a la investidura parlamentaria, aunque en algunos pasajes de su informe se afirmaba que era “un fuero especial” e incluso “un fuero personal que no puede ser alterado por circunstancias externas”. Suprimida la Constitución de 1931 y restablecida en su plena vigencia la Ley de 9 de febrero de 1912, estimamos que no cabe ninguna duda acerca de que la inmunidad procesal de los procuradores que en dicha ley se consagra constituye un verdadero fuero, siquiera la justificación del mismo sea más objetiva que subjetiva, puesto que no se da en contemplación de las condiciones personales de los procuradores, sino teniendo en cuenta la garantía y eficiencia de la labor que deben realizar.

La inmunidad procesal o fuero es lo que da lugar a los suplicatorios que deberán dirigir los Tribunales de Justicia como trámite previo para dictar auto de procesamiento contra un procurador. Recibido el suplicatorio, el Presidente de las Cortes, oída la Comisión permanente, habrá de resolver dentro de los diez días siguientes. Vemos, pues, que esta facultad del Presidente

(22) Inmunidad en cuanto a la detención es el privilegio consagrado en el artículo 37 de los Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N. S. de 31 de julio de 1939, que, a pesar de éste su claro carácter, se califica de inviolabilidad en el artículo 18 del Reglamento del Consejo Nacional de 20 de diciembre de 1942.

está intervenida por la Comisión permanente, que actúa en este caso, como en otros muchos, a modo de órgano de información e ilustración del Presidente, pero correspondiendo a éste plenamente la potestad decisoria en punto a la conveniencia de conceder o denegar la dispensa de fuero, la previa autorización procesal. Debe destacarse, además, que la intervención de la Comisión permanente, en este caso y en otros que más adelante veremos, convierten a la misma en verdadero Jurado del honor parlamentario.

D) *Facultades en relación con las Comisiones.*

Dado el carácter de órgano predominantemente legislativo de las Cortes españolas, así como el sentido de eficacia que preside su labor, lógico es que en ellas las Comisiones tengan un destacado papel, y las funciones del Presidente de las Cortes no serían completas si no alcanzaran a las Comisiones, respecto de las cuales se le confieren facultades en orden a su constitución, en orden a la ordenación y dirección de los trabajos y, finalmente, la presidencia nata de la Comisión permanente y de la Comisión especial de competencia legislativa.

a) *Constitución de las Comisiones.*—Al Presidente compete fijar y nombrar, de acuerdo con el Gobierno, las Comisiones permanentes y las especiales y nombrar los Presidentes de las Comisiones. Los Secretarios de las Comisiones serán designados por el Presidente de las Cortes, sin que sea necesario el acuerdo del Gobierno.

b) *Ordenación y dirección del trabajo de las Comisiones.*—
1.º El Presidente de las Cortes preside las Comisiones cuando lo estime conveniente. Las Comisiones son órganos de la Asamblea motivados por la necesidad de la división del trabajo, y lo lógico es que el Presidente, en su calidad de jefe de las Cortes, pueda en cualquier momento asumir la Presidencia de cualquiera de sus órganos.

2.º Fijar, de acuerdo con el Gobierno, el orden del día de las Comisiones.

3.º Remitir a las Comisiones los proyectos de ley enviados por el Gobierno.

4.º Resolver las dudas y diferencias que puedan surgir entre las Comisiones. Dado el carácter de superior jerárquico común con respecto a todas las Comisiones que corresponde al Presidente de las Cortes, natural es que los conflictos de competencia que se susciten entre las mismas sean resueltos por él.

5.º Autorizar a las Comisiones para que deliberen sobre asuntos de otra, cuando sean requeridas por la Comisión competente por tratarse de una cuestión conexa.

6.º Confiar a la Comisión que estime conveniente el despacho de aquellos asuntos que no sean de la competencia expresa de ninguna de ellas. Podríamos decir que esta facultad no es otra que la de resolver los conflictos negativos de competencia, así como la prevista en el artículo 11, apartado o), es la de dirimir los conflictos positivos de competencia.

7.º Decidir el envío a las Comisiones como proyecto de ley del Gobierno de las disposiciones que deban ser expedidas en forma de ley, sin estar comprendidas en la específica competencia del Pleno. En este punto hay que tener presente que las leyes que elaboran las Cortes son de dos clases. En primer lugar, aquellas que son competencia del Pleno, según la enumeración del artículo 10 de la Ley, que, salvo alguna excepción, como la del Presupuesto, podemos considerar conjuntamente como leyes en sentido formal y en sentido material. En segundo lugar, las leyes discutidas y elaboradas por las Comisiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley y 46 del Reglamento.

8.º Acordar el pase a la Comisión de aquellas materias de que deban conocer las Cortes y que no hayan de ser objeto de ley. Con respecto a esta facultad, que hace referencia a la competencia de las Cortes sobre materia no legislativa, nos parece ver una pequeña discrepancia (23) entre el párrafo final del artículo 10 de la Ley y el artículo 47 del Reglamento, ya que del artículo 10 de la Ley parece inferirse que dichas materias habrán de ser sometidas al Pleno, es decir, que se atribuye al Pleno

(23) No es la única antinomia que nos parece advertir entre la ley y el Reglamento provisional. Así el artículo 15 de la ley parece perfilar una iniciativa colegiada de las Comisiones, mientras que el título VIII del Reglamento articula una iniciativa individual de los procuradores.

extensa competencia sobre las mismas, mientras que el artículo 47 del Reglamento dice simplemente que del dictamen de la Comisión se dará cuenta al Pleno.

9.º Devolver a la Comisión, previo informe de la Comisión permanente, los dictámenes emitidos y votos particulares para ampliación, aclaración o mejor estudio de alguno de sus extremos. No existen precedentes de esta facultad presidencial en los reglamentos del siglo XIX, y es de destacar el indudable acierto de esta medida, que se traducirá en una mayor eficacia y perfección técnica de la labor legislativa y en un poderoso estímulo y acicate para los miembros de la Comisión, que desearán siempre evitar que el Presidente se vea en el caso de ejercer el derecho que le concede el artículo 44 del Reglamento.

c) *Función en relación con la Comisión permanente y con la Comisión especial de competencia legislativa.*—Por su composición y por sus atribuciones son, sin duda, estas dos Comisiones las más importantes dentro de nuestro ordenamiento de Cortes, y, en consecuencia, al Presidente de las Cortes se le encomienda la presidencia de ambas.

Puesto que el Presidente de las Cortes preside la Comisión permanente, todas las facultades que a ésta competen son en cierto modo facultades presidenciales, máxime si se considera que, por lo común, la Comisión Permanente es más bien un órgano de asesoramiento, ilustración o propuesta, que no propiamente un órgano decisorio.

El artículo 16 prevé la existencia de la Comisión permanente, y el artículo 18 determina que estará formada por 14 miembros: el Presidente de las Cortes (artículo II, apartado e), dos miembros del Gobierno, dos de la Junta Política, dos del Consejo Nacional, dos procuradores de Sindicatos, uno de Ayuntamiento, uno de nombramiento directo, el Presidente del Tribunal Supremo, el del Consejo de Estado y un Secretario de las Cortes. Es de destacar, en primer lugar, el carácter que corresponde a la Comisión permanente de representación de todos los elementos que integran la Cámara, por lo que puede considerarse en cierto modo como una miniatura de las Cortes. Además, debe tenerse presente que los miembros de la Comisión permanente tienen con relación al trabajo de las Cortes una posición destacadísima, si cabe aún más que la del mismo Gobierno. En

efecto, según los artículos 21 y 26 del Reglamento, los Ministros y altas jerarquías políticas, igual que los miembros de la Comisión permanente, pueden asistir a los trabajos de cualquiera de las Comisiones. Mas existen dos notas que realzan y diferencian el papel de los miembros de la Comisión permanente con relación a los del Gobierno. De un lado, los miembros del Gobierno y altas jerarquías únicamente pueden asistir a los trabajos de las Comisiones cuando se trate de asuntos de su propia competencia, mientras que los miembros de la Comisión permanente pueden asistir sea cualquiera el asunto de que se ocupe una Comisión. Los miembros del Gobierno y altas jerarquías asisten con voz, pero sin voto, a las reuniones de cualquier Comisión, mientras que los miembros de la Comisión permanente lo hacen con voto consultivo y deliberativo.

La mayor parte de las facultades de la Comisión permanente están establecidas en el artículo 19 del Reglamento y se concretan a la labor de informe o dictamen, propuesta y asistencia al Presidente. Sin embargo, la Comisión permanente tiene también facultad decisoria propia, según se desprende del artículo 50, al establecer que la Comisión permanente decidirá sobre la toma en consideración de las proposiciones de ley. Es de destacar esta facultad decisoria plena de la Comisión permanente, que contrasta con su función asesora, de iniciativa y asistencia que se le encomienda por lo general (24). Sin embargo, según consigna el artículo 19, párrafo a), a la Comisión permanente no le compete con relación a las proposiciones de ley la facultad de decidir acerca de su toma en consideración, sino sólo la de conocer y dictaminar previamente acerca de este punto.

No nos referimos a las demás facultades de la Comisión permanente, ya que habremos de tratar de ellas cuando estudiemos la clasificación de las funciones del Presidente en razón al modo de su ejercicio, y consignaremos únicamente que la misión que se atribuye a la Comisión permanente de asistir al Presi-

(24) En el artículo 50 quiebra la configuración pletórica de facultades que del Presidente de las Cortes se hace en nuestro ordenamiento. No sólo se da consagración oficial a la Mesa, sino que de su texto ha de inferirse que la Comisión permanente tiene una facultad decisoria en materia tan importante como la toma en consideración de las proposiciones de ley.

dente de las Cortes en el despacho de los asuntos de urgencia durante el período de vacaciones, es sin duda la función más típica de la Comisión permanente y aquella que la enlaza con los tipos de Diputación permanente existentes en nuestro Derecho clásico (25).

Respecto a la Comisión especial prevista en el artículo 12 de la Ley, y que Lissarrague calificó de alto consejo de competencia constitucional, podemos decir que, en esencia, su misión es dirimir los conflictos de competencia latentes y no surgidos entre el legislativo y el ejecutivo. Y siendo ello así, nada tan acertado como que la presidencia de esa Comisión de competencia legislativa se encomiende al Presidente de las Cortes por su carácter de intermediario entre la Cámara y el Gobierno. La absoluta novedad que implica el artículo 12 de nuestra Ley de Cortes es tema altamente sugestivo para un cuidadoso estudio.

E) *Facultades en relación con el Reglamento.*

De una manera unánime se considera por los tratadistas que las Asambleas legislativas tienen facultad de dictar las normas por que han de regirse como una consecuencia de su capacidad de organización. Este principio se reconoce asimismo en nuestro ordenamiento de Cortes, ya que se dispone en la Ley que las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento. El vigente de 5 de enero de 1943 es un Reglamento provisional y, por lo tanto, claramente heteronómico. Con respecto al Reglamento, las facultades del Presidente son las siguientes:

- 1.^a Cumplirlo y hacerlo cumplir.
- 2.^a Interpretar y completar o suplir sus preceptos en los casos de duda y omisión. No se establece la obligación de que para esta interpretación o suplencia de los preceptos reglamentarios sea oída la Cámara, ni mucho menos se sigue el sistema consagrado en la mayor parte de nuestros Reglamentos del siglo XIX, de que los casos omisos o dudosos sean resueltos no por

(25) V. Pérez Serrano: "La Diputación permanente de Cortes en nuestro Derecho constitucional histórico" (*Anuario de Historia del Derecho Español*, 1932, pág. 290 y sigs.).

el Presidente, sino por la Cámara misma en sesión plenaria. Estas amplias facultades de nuestro Presidente con relación al Reglamento son muy análogas a las que ostenta en Inglaterra el "Speaker" de la Cámara de los Comunes. En efecto, así como en la Cámara de los Lores la interpretación del Reglamento corresponde a la misma Asamblea, en la de los Comunes es misión exclusiva del "Speaker", cuyas facultades en este punto son enormes, ya que si la Cámara en cualquier momento puede modificar su Reglamento, no puede, sin embargo, modificar en un caso concreto la interpretación que en el Reglamento haya dado el "Speaker", por lo cual éste en cierto modo está situado no sólo por encima del Reglamento, sino también por sobre la misma Cámara. Lowel ponía de relieve que si este principio indiscutible del Derecho parlamentario inglés puede inspirar a un hombre concienzudo medir mucho sus decisiones, no es menos cierto que coloca en sus manos un poder enorme.

Las facultades del Presidente en relación con la interpretación y suplicia del Reglamento son en España tan definitivas como las que tiene el "Speaker". Por eso en el Reglamento actual no se consigna como en otros anteriores un precepto que encomienda a la Secretaría la formación de un apéndice con las resoluciones del Congreso en los casos omisos o dudosos, pero ciertamente puede llegar a formarse dicho apéndice de las decisiones presidenciales, que son las únicas que pueden con validez interpretar o suplir el Reglamento (26).

3.^a Reducir o ampliar los plazos señalados para la tramitación de los proyectos o proposiciones de ley. El Reglamento de las Cortes es una especie de pauta al servicio de la gestión encomendada al Presidente, que en todo momento está en cierto modo situado por encima del Reglamento en cuanto no es para él una norma rígida e inflexible, sino un instrumento para su labor de guionaje de las Cortes. En este punto interesa la interpretación auténtica que suponen las palabras del Presidente de las Cortes en su discurso de 16 de marzo de 1943: "Mi regla es vuestro derecho, pero vuestro derecho es el cumplimiento de un deber consignado en la Ley y concretado en el Reglamento."

(26) Las decisiones presidenciales constituirán jurisprudencia parlamentaria, verdadera fuente directa de nuestro Derecho de Cortes.

F) *Facultades disciplinarias de policía y orden interior.*

1.^a El Presidente es la autoridad suprema dentro del Palacio de las Cortes, manteniendo el orden interior del mismo y teniendo a sus órdenes a todos los funcionarios de las Cortes y agentes de la autoridad.

2.^a Ejerce la potestad disciplinaria sobre los procuradores, siendo el extremo más importante la renuncia al cargo, que se entenderá que existe en el caso de falta de asistencia injustificada a cinco sesiones del Pleno o a diez de las Comisiones. Estimamos que este precepto del artículo 5.º del Reglamento se refiere únicamente a los procuradores electivos o de designación, pero no a los procuradores natos; y

3.^a Dirige las intervenciones de los procuradores, que, sin perjuicio de la libre expresión de sus opiniones, han de sujetarse a la autoridad del Presidente, evitando que las intervenciones de los procuradores naufraguen en un diluvio de tópicos propensos a la esterilidad o al escándalo, como dijo el Presidente de las Cortes en su discurso de 16 de marzo de 1943.

4.^a Preside la Comisión de Gobierno interior prevista en el artículo 20 del Reglamento (27).

Clasificadas de este modo las funciones del Presidente desde el punto de vista del contenido de la atribución, cúmplenos, finalmente, referirnos a la clasificación atendiendo al modo de ejercicio. Desde este punto de vista se distinguen tres clases de funciones: 1.^a Funciones exclusivas del Presidente de las Cortes. 2.^a Funciones que corresponden al Presidente junto con el Gobierno; y 3.^a Funciones intervenidas por la Comisión permanente.

Debe ponerse de relieve que existe una diferencia esencial entre las funciones del Presidente intervenidas por el Gobierno y aquéllas interferidas por la Comisión permanente. Así como

(27) No mencionamos las atribuciones que en este respecto le competen, dado que actualmente está en estudio un Reglamento de Gobierno interior de las Cortes, en el que clara y circunstanciadamente habrán de precisarse.

la intervención de la Comisión permanente se limita en casi todos los casos a informar, proponer o asistir al Presidente, de suerte que estimamos que el Presidente puede seguir libremente el informe de la Comisión o apartarse de él (28), las facultades que se conceden al Presidente de las Cortes intervenidas por el Gobierno son verdaderas facultades dobladas, es decir, que corresponden igualmente al Presidente de las Cortes y al Gobierno, y que dan lugar a un acto complejo, a una decisión adoptada de absoluta conformidad entre ambos que colaboran en la formación del acto complejo en plano de igualdad y con las mismas facultades. La existencia de esta competencia conjunta del Presidente de las Cortes y del Gobierno nos demuestra, una vez más, el carácter que corresponde a las Cortes de ser instrumento de colaboración en las tareas del Estado, especialmente por lo que respecta a la función normativa, y cuán distantes están nuestras actuales Cortes de un Parlamento con afán polémico y de signo antagonico a la labor gubernamental.

Veamos ahora en detalle los tres términos de la clasificación de las funciones presidenciales en atención al modo de su ejercicio:

A) *Funciones exclusivas del Presidente de las Cortes.*

Son todas las relativas a la constitución de las Cortes, así como las referentes al Reglamento y las relacionadas con la ordenación y dirección de los trabajos de las sesiones plenarias y de las Comisiones. Como únicas excepciones importantes, mencionaremos la suspensión de los trabajos de las Cortes, la fijación del orden del día y el nombramiento de los Presidentes de las Comisiones.

(28) Estimamos que en la práctica el informe de la Comisión permanente ejercerá extraordinario influjo sobre la decisión presidencial, ya que por su composición la Comisión permanente es no sólo una miniatura de las Cortes, sino, al mismo tiempo, síntesis y cifra de todas las instituciones básicas del Estado y de la nación.

B) *Funciones que corresponden al Presidente de las Cortes junto con el Gobierno.*

- 1.^a Fijar y nombrar las Comisiones de las Cortes.
- 2.^a Fijar el orden del día del Pleno y de las Comisiones.
- 3.^a Designar el procurador letrado que ha de formar parte de la Comisión de competencia legislativa.
- 4.^a Suspender las sesiones de las Cortes.
- 5.^a Señalar la fecha y el orden del día del Pleno a las Comisiones.
- 6.^a Pasar a la Comisión correspondiente el estudio de aquellas materias de que deban conocer las Cortes y que no hayan de ser objeto de ley.
- 7.^a Decidir acerca de la publicidad de las sesiones plenarias.
- 8.^a Nombrar los Presidentes de las Comisiones.

C) *Funciones intervenidas por la Comisión permanente.*

- 1.^a Conceder y denegar la previa autorización para el procesamiento de los Procuradores en Cortes.
- 2.^a Proponer al Gobierno la separación reglamentaria de los Procuradores por motivos de indignidad, aunque no hayan sido sancionados por las leyes penales. La facultad se atribuye a la Comisión permanente, pero ha de hacerla por conducto del Presidente de las Cortes. La Comisión permanente, como Jurado del honor de las Cortes, hace la propuesta, y es el Presidente quien realiza la elevación al Gobierno de dicha propuesta de separación. En nuestro actual ordenamiento de Cortes no se prevé el momento de la admisión de los Procuradores, que aparecía en los reglamentos del siglo XIX. La admisión del Diputado, a diferencia de la validez de la elección, de la capacidad y de la compatibilidad, consistía precisamente en que la Cámara se pronunciaba acerca de si el Diputado era digno de entrar en su seno. Hoy no existe esta facultad de admisión por las mismas Cortes, y creemos que este momento se sustituye por la inserción del nombre del Procurador en el *Boletín Oficial del Estado*, antes de la cual habrían de plantearse estos problemas respecto de los procuradores elec-

tivos, que son lógicamente los únicos con relación a los cuales se pueden suscitar. Sin embargo, la conducta posterior de los mismos, o el descubrimiento de circunstancias de su conducta anterior ignoradas en el momento de la inserción de su nombre en el *Boletín*, pueden dar lugar a esta separación reglamentaria.

3.^a Despachar los asuntos de urgencia durante los períodos de vacaciones. En los períodos de vacaciones el Presidente sigue actuando como centro vivo de las Cortes, y en esta misión es asistido por la Comisión permanente.

4.^a Devolver a la Comisión los dictámenes de ella emanados para ampliación, aclaración o mejor estudio de alguno de sus extremos. En este punto la intervención de la Comisión permanente únicamente tendrá lugar a requerimiento del Presidente de las Cortes, ya que existe la posibilidad de que el Presidente por sí acuerde dicha devolución, dado que la consulta a la Comisión permanente, según se desprende del artículo 19, apartado e) del Reglamento, no es obligatoria, sino potestativa.

En resumen, si los caracteres de la Presidencia de las Cortes españolas la distinguen claramente del tipo predominante en el Continente y, sin mengua de sus rasgos genuinos, permiten el parangón con la "Speakership" inglesa, el estudio de las funciones presidenciales nos muestra la plétora y variedad de las mismas por ser el Presidente encarnación del principio de unidad en nuestro ordenamiento de Cortes.

La intervención que al Gobierno y a la Comisión permanente se conceden en el ejercicio de diversas funciones presidenciales, acentúan el perfil propio de nuestra Presidencia que si, como consecuencia del papel que los Cortes desempeñan en la vida del Estado, necesita actuar conjuntamente con el Gobierno en el ejercicio de determinadas facultades, en otras, al lado del Presidente, vemos actuar a la Comisión permanente, institución de abolengo netamente español y que podemos entroncar con las Diputaciones permanentes de Cortes, de tan gloriosa historia en nuestro Derecho público.

JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ.