

## LA CONSTITUCIÓN DESDE LAS CORTES. SENDE- ROS Y RECOVECOS EN CINCUENTA AÑOS DE LAS CORTES\*

Manuel FRAILE CLIVILLÉS  
Letrado de las Cortes Generales (jubilado)  
Profesor titular de Derecho Constitucional

### RESUMEN

*El artículo recoge diversas reflexiones del autor, quien ha estado en servicio activo como Letrado de las Cortes durante casi cincuenta años y viviendo los dos regímenes políticos opuestos que se han tenido lugar en España: el régimen franquista y su posterior transición hacia la democracia. El artículo plantea una interesante comparativa sobre cómo funcionaban las Cortes Españolas del tardofranquismo, cómo se planteó la Transición Española hacia la actual democracia, con la estructuración de las nuevas Cámaras y elaboración de la Constitución de 1978 bajo un Reglamento Parlamentario “provisional”, así como la evolución, ya con el Reglamento definitivo de 1982, de los debates y el procedimiento legislativo y de los procedimientos de control y la configuración de la forma de Gobierno.*

*Palabras clave: Cortes franquistas, Transición, Ley para la Reforma Política, Reglamento, Constitución, Ponencia, Procedimiento legislativo, Grupos Parlamentarios.*

### ABSTRACT

*The article contains different reflections of the author, who has been in active service as Legal Advisor of the Cortes during almost fifty years and living under two opposite political regimes which have been in place in Spain: the Franco Régime and its subsequently transition towards Democracy.*

\* Este trabajo coincide en gran medida con el publicado en la *Revista de las Cortes Generales* nº 90 con el título “Recuerdos y memorias de 50 años en las Cortes”.

*The article offers an interesting comparative study on the functioning of the Spanish Cortes in the late phase of the Franco Régime and how the Spanish Transition towards the actual Democracy was undertaken, with the structuring of the new Chambers and the drafting of the 1978 Constitution under a “provisional” Parliamentary Standing Orders. It equally explains the evolution, already with the definitive Standing Orders in 1982, of the debates and the legislative procedure, as well as of the control procedures and the configuration of the form of Government.*

*Keywords: The Cortes under Franco Regime, Transition, Political Reform Act, Standing Orders, Constitution, Reporting Subcommittees, legislative procedure, Parliamentary Groups.*

SUMARIO I. PLANTEAMIENTO DE ESTE TRABAJO. II. LA SEGUNDA RUEDA DE LOS PARLAMENTOS. III. MI INCORPRACIÓN AL CUERPO DE LETRADOS. IV. LAS CORTES DEL FRANQUISMO. V. LAS CORTES FRANQUISTAS COMO INSTITUCIÓN BÁSICAMENTE LEGISLATIVA. VI. LAS COMISIONES Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES FRANQUISTAS. VI. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN. VII. EL PLENO DE LAS CORTES. VIII. LA TRANSICION EN LAS CORTES. IX. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA. X. LA NORMATIVA ELECTORAL. XI. LA ESTRUCTURA POLÍTICA DERIVADA DEL SISTEMA ELECTORAL. XII. LA PREPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS CÁMARAS. XIII. LA CONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. XIV. EL REGLAMENTO PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. XV. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL CUERPO: LAS ESCUELAS DE PREPARACIÓN DE LETRADOS. XVI. LOS REGLAMENTOS DE 1982. XVII. LOS DEBATES Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL REGLAMENTO DE 1982. XVIII. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y LA CONFIGURACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO. XIX. LA REPERCUSIÓN DEL CAMBIO DE ESQUEMA DE GRUPOS. XX. A MODO DE DESPEDIDA

## I. PLANTEAMIENTO DE ESTE TRABAJO

El 29 de abril de 2015 pasé a la situación de jubilación forzosa como Letrado de las Cortes por haber cumplido los 72 años. Había ingresado en el cuerpo el 1 de junio de 1967 tras haber ganado la oposición que empezó cuando yo cumplía 24 años. Desde entonces he estado en servicio activo, sin más interrupción que unos meses que estuve en excedencia especial en el año 1977, lo que quiere decir que he servido a la institución parlamentaria más de 48 años. Esto significa que no ha habido ningún otro Letrado con tanto tiempo de servicio activo como yo hasta el momento y que, salvo que cambien las normas del Estatuto de Personal de las Cortes Generales estableciendo la posibilidad de jubilarse más tarde, ningún otro de los compañeros que están ahora en el Cuerpo, aun los recién entrados, llegará a cumplir tantos años de servicio como los que yo he cumplido.

En ese tiempo he vivido dos regímenes políticos: las postrimerías del franquismo y la actual democracia, más la especial y gloriosa nebulosa que se ha dado en llamar la Transición en la que participé desde puestos políticos aunque no parlamentarios. En vista de eso algunos buenos amigos universitarios me han pedido que antes de que pase la memoria escriba unas pocas páginas para recordar con unos trazos centrados en el funcionamiento de las Cortes y en especial en el trabajo de los Letrados, alguna de las características de ambos regímenes y compararlos.

El paso de uno a otros contextos no ha tenido en realidad rupturas sino que ha ido siguiendo como unos senderos evolutivos que, eso sí, han ido generando unos recovecos o meandros como los de esos ríos con poco desnivel en el cauce y que para poder avanzar tienen que retorcer su camino.

El núcleo inicial de este trabajo se publicó en el número 32 de la revista *Asamblea* editada por la Asamblea de Madrid con el título “Recovecos y memoria de cincuenta años de Cortes” por cuya solicitud comencé a escribir estas páginas. Quiero hacerlo constar al comienzo de este trabajo que es en realidad, como se decía antiguamente en obras mucho más largas y valiosas que este pequeño retrato impresionista, como una Segunda edición “corregida y aumentada” de esos recovecos. Y ahora una salvedad: en estos últimos tres años se han producido muchos cambios en la organización de las Cortes y de nuestro sistema político, al repasar y actualizar este trabajo

puede ser que se me haya escapado alguna concordancia de tiempo. En su caso, si la hubiera, pido excusas por ello

## II. LA SEGUNDA RUEDA DE LOS PARLAMENTOS

Los viejos manuales que describen el derecho parlamentario inglés dicen que el Parlamento es como uno de aquellos carros de guerra o triunfo de la antigüedad que para marchar necesitaban dos ruedas y así el Parlamento también necesita dos ruedas, la primera está integrada por los parlamentarios y la segunda por los funcionarios, de modo que si no existe la segunda rueda ninguna institución parlamentaria puede llegar a funcionar; en España los Oficiales Letrados de las Cortes han sido desde los orígenes de las Cortes liberales los radios de la segunda rueda que permitía andar a las nuevas Cortes.

Los Oficiales letrados de las Cortes constituyen un Cuerpo de funcionarios creado en 1811 para apoyar el funcionamiento de las Cortes de Cádiz. Inicialmente son muy pocos, cinco, seleccionados mediante un concurso de méritos valorados por una comisión de tres Diputados y designados luego por mayoría absoluta de la Cámara en votación secreta. El primer elegido fue Juan Martínez de Novales, Secretario y Contador de la Diputación General del Reino, como Oficial Mayor, y tras él como Oficiales segundo, tercero, cuarto y quinto, oficiales procedentes de la Contaduría general de Indias, del Ministerio de Marina, de la Contaduría General de Propios del Reino, y del Departamento de Fomento General del Reino y de la Balanza de Comercio. Inicialmente no formaron un cuerpo sino que se encontraban en situación de Comisión de Servicios para causar el menor gravamen al erario público, ya que estando en situación de guerra seguían percibiendo sus sueldos en sus administraciones de origen. Sin embargo un mes después, el 17 de diciembre de 1811, se crea la Secretaría de las Cortes concediendo las plazas en propiedad a quienes las ocupaban en aquel momento y equiparándolos a los oficiales de la Secretaría de Gracia y Justicia. En 1814, Fernando VII disuelve las Cortes y con ellas la Secretaría, pero cuando en 1820 jura la Constitución y convoca las Cortes, se restablece la Secretaría de Cortes, manteniendo a los mismos oficiales que tenía cuando cesó en mayo de 1814. Muy poco después se nombra una Comisión de Gobierno Interior, compuesta por el Presidente y los dos secretarios más antiguos, que prepararían el Reglamento de Gobierno

Interior de la Secretaría, que se aprueba finalmente el 7 de febrero de 1823. A su vez estos dos Secretarios serían quienes dirigirían la Secretaría, situación que se mantendría hasta el propio siglo XX.

En realidad los datos que acabo de transcribir son ahora bastante conocidos por estar referidos en varios de los trabajos publicados en la obra conmemorativa del bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes (1811-2011); sin embargo yo quisiera hacer hincapié en que esos primeros momentos son las guías sobre las que se construyen las características de la gran rueda de la administración parlamentaria.

En efecto, en primer lugar el origen de los Oficiales: inicialmente proceden de otras dependencias de la Administración porque con ello en momentos de turbulencia se garantizaba que eran personas de servicios acreditados en conocimientos diversos. De esta manera el apoyo que podían prestar a la cámara era más amplio. Esta diversidad de conocimientos posibles siempre se ha seguido considerando como básica. Cuando ya se formaliza que los funcionarios de las Cortes se integren en Cuerpos, estos Cuerpos estaban separados de los de la Administración para poder ir adaptando a las necesidades de la Cámara los ritmos y requisitos de su reclutamiento, y así cuando su nombramiento ya era el resultado de unas oposiciones, su planteamiento era más abierto que en la Administración ya que si bien había que poseer una licenciatura universitaria como mínimo, inicialmente no era sólo en Derecho, sino también en otros conocimientos económicos, históricos o políticos, además del conocimiento de idiomas, dos como mínimo, que no era normal en la mayoría de las oposiciones a los Cuerpos de la Administración, porque se pretendía que los Letrados pudieran traducir documentos que se solicitasen en lenguas extranjeras para ilustrar los trabajos de la Cámara.

Esta búsqueda de la diversidad se tradujo en otro rasgo: la compatibilidad. En el mundo de los opositores la oposición al cuerpo de Letrados era normal que se pudiera considerar como una oposición de ascenso y traslado. Durante muchos años ha sido una oposición en la que muchos de los opositores pertenecían ya a otros cuerpos de la Administración, concurrencia que si se tiene en cuenta que el temario era enorme y con un contenido muy especializado en materias de Teoría política, Teoría general del Derecho, Historia universal y de España, un temario de Derecho consti-

tucional, electoral y parlamentario más amplio que el necesario para ostentar una cátedra en estas materias, y luego temas referidos a todas las ramas del Derecho, necesita una explicación, aunque sea intuitiva e incompleta. La razón de que se presentaran personas muy valiosas que ya tenían otra plaza en la Administración no era sólo el prestigio de las Cortes, que lo tenían, sino que, además, podían seguir en sus puestos en sus cuerpos de origen en la medida en que su actividad fuera compatible y para facilitarlos recibían el traslado de su destino a Madrid. El requisito básico para esta compatibilidad era y sigue siendo respetar que las Cortes están por encima de cualquier otra ocupación compatible. Luego, además, estaba otro factor, que es que en el trabajo de los Letrados además de los conocimientos ya adquiridos para preparar la oposición, se siguen adquiriendo conocimientos permanentemente, yo diría que por ósmosis. Cuando se estudia un Proyecto de ley para redactar el Informe de la Ponencia hay que considerar todos los puntos de vista que se expresan en las enmiendas, que a su vez están reflejando no criterios teóricos sino los intereses de muchos individuos, grupos e instituciones, y aunque el Letrado tiene que reflejar en el informe el parecer mayoritario de la Ponencia, siempre se adquiere el conocimiento de aspectos que el Letrado quizás no incorporaría personalmente y que sin embargo incorpora al informe de la mejor manera posible. El resultado de esta diversidad es que han sido Letrados personalidades tan distintas en actividades no estrictamente jurídicas como Julio Casares, el filólogo, o Francisco Ayala, escritor y sociólogo o Vicente Santamaría, conde de Santamaría de Paredes, Carlos González Posada o Nicolás Pérez Serrano auténticos padres de nuestro Derecho constitucional.

Otro de los rasgos que vienen desde el origen es que, como consecuencia de su neutralidad en el asesoramiento profesional, la permanencia de los Letrados está por encima de los cambios de Gobierno y hasta de Régimen. Pensemos que Fernando VII cuando restaura las Cortes en 1820 lo hace reintegrando también a sus puestos a los Oficiales de la primera Secretaría, la de las Cortes de Cádiz, y luego cuando a su muerte, la reina regente otorga el Estatuto Real, son otra vez los mismos Oficiales los que integran el núcleo de la Secretaría de las nuevas Cámaras. Esto ocurrirá también cuando la primera Restauración y más importante aún, cuando tras la Guerra civil se constituyen las Cortes orgánicas del franquismo, se respetan los cargos de aquellos que no habían intervenido militarmente en el bando republicano durante la guerra civil. Recordemos por ejemplo el caso

de Gaspar Bayón cuya obra, sobre el derecho de Disolución del Parlamento dio pie al acuerdo de las Cortes de la República destituyendo al Presidente Alcalá Zamora, y que sin embargo no supuso que se le suspendiera de su empleo al constituirse las Cortes franquistas. Y así la disposición adicional segunda del primer Reglamento de las Cortes franquistas, de cinco de Enero de 1943, Disponía que “El personal de las Cortes será el que integraba las plantillas de los extinguidos cuerpos colegisladores”.

### III. MI INCORPRACIÓN AL CUERPO DE LETRADOS

En 1965 terminé mis estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, por entonces la única existente en Madrid. En mi familia no había antecedentes jurídicos ni políticos; mi padre, empleado en una empresa de transportes, ni quería hablar ni dejaba que en casa se hablara de política, y en realidad yo no sentía ninguna atracción por la política pero sí me atraía el Derecho público. Por eso desde tercer año de carrera empecé a participar en el seminario que una vez a la semana celebraba Luis Sánchez Agesta, recién llegado a Madrid desde Granada, en el que participaban algunos miembros que ya tenían posiciones de ayudante o incluso de adjunto, como Francisco Murillo Ferrol, Juan Ferrando o Jorge Esteban, por citar sólo algunos que llegarían a la cátedra muy pronto, junto con otros que procedían de la Cátedra de Pérez Serrano, jubilado el año anterior, y otros que estábamos empezando. A partir de cuarto año empecé a participar también en el de Derecho Administrativo organizado por Eduardo García de Enterría, igualmente llegado a Madrid desde Valladolid, donde participaban entre otros Alejandro Nieto, Lorenzo Martín Retortillo y Ramón Martín Mateo, además de unos pocos todavía alumnos de Licenciatura, entre los que estábamos Ignacio Bayón y yo, compañeros y amigos desde el colegio.

A la altura de quinto año empezamos a plantearnos qué oposición preparar, y de entre las que tenían más clara la impronta de asesoramiento al máximo nivel estaban las de Letrados del Consejo de Estado y Letrados de las Cortes, y como estaban a punto de convocarse las de Letrados del Consejo de Estado nos pusimos a prepararla, teniendo en cuenta que la preparación de esas oposiciones se hacía individualmente, sin ningún tipo de academia o preparador. Cuando éstas se celebraron, en el año 1966, nos presentamos los dos e Ignacio las sacó y yo no, pero para mí quedaba un saldo positivo, tenía preparado el temario, que en cambio no había podido

repasar al celebrarse la oposición; ese mismo año convocaron la oposición de Letrados de las Cortes que iba a tener lugar en el mes de abril de 1967, y nos presentamos otra vez los dos y la sacamos; Yo cumplí los 24 años mientras realizábamos el primer ejercicio. Tampoco había preparadores para esta oposición, que se convocaba sin ninguna regularidad, hacía siete años desde la última convocatoria, pero yo tenía la ventaja de que tenía ya hechos mis temas de casi todas las materias pues eran similares a los del Consejo de Estado y podía dedicar la mayor parte del tiempo de estudio a la parte más dura y más específica de la oposición, el bloque de teoría política, derecho constitucional y parlamentario. Cuando sacamos la oposición, con 24 años, después pasaron ocho años y dos oposiciones más hasta que ingresara alguien más joven que yo. En todo caso hay que decir que desde los ya lejanos tiempos en que yo ingresé, estuve siete años como Secretario General Adjunto, en las circunstancias que más adelante indicaré, y además fui Letrado de la Comisión de Reglamento en la Reforma de 1971, norma que después comenté en la única obra existente sobre aquel Reglamento. Al mismo tiempo impartí clases de Derecho Constitucional en la Universidad, primero como ayudante de Sánchez Agesta, luego como encargado de la Cátedra de Fernández Miranda y luego como Profesor Titular del Departamento, siempre con programa propio.

Después de 1974 en las Cortes pasé a Comisiones destino que implicaba menor dedicación porque intervine en política durante la Transición. Había conocido a Pio Cabanillas en la ponencia de la reforma del reglamento de 1971, y cuando en diciembre de 1973 le nombraron Ministro de Información y Turismo me ofreció ocupar la Dirección General de Teatro y Espectáculos, nombramiento que me pareció pintoresco dada mi especialización en derecho público, pero él me dijo que para tener un nivel mínimo de interlocución en política necesitaba tener el rango de Director General, que la Dirección que me ofrecía era pequeña, de hecho se creó en ese momento desgajándola de la existente de Cinematografía y Teatro, y que lo que esperaba era que, además de resolver los problemas del teatro, me pusiera a trabajar con otros altos cargos de otros Ministerios en la preparación de una regulación de los partidos políticos. El tiempo fue corto para las reuniones sobre los partidos pues en ese verano comenzaron ya los estertores del cambio de Régimen. A Pio le cesaron en octubre y yo dimití tras el cese de Cabanillas, fui uno de los veinte altos cargos que dimitieron con motivo de su cese. Lo que dejé hecho fue la práctica supresión de la



censura en teatro graduada para que no hubiera marcha atrás, o bloqueo posterior después de mi relevo.

En los meses posteriores, intervine como miembro del equipo de Pio en las interminables reuniones que tuvieron lugar con los Tácitos y otros grupos para crear el primer Partido Popular, que formalmente constituimos Juan Antonio Ortega Diaz Ambrona, José Pedro Perez LLorca, Oscar Alzaga y yo. Este Partido Popular que sería el núcleo en torno al cual se construiría Centro Democrático y después Unión de Centro Democrático. Después, al constituirse la UCD, formé parte como Secretario de Estudios y Programas del Secretariado Provisional de UCD, y luego fui nombrado para ocupar la Secretaría de Estado para la Administración Pública con Adolfo Suárez con el encargo de preparar un proyecto de Ley para la Reforma de la Administración Pública, en cuyo periodo pasé a la situación de excedencia especial. Con mi equipo preparamos un anteproyecto que no llegó a seguir adelante porque al aprobarse la Constitución se iban a disolver las Cortes y se estimó que no era el momento adecuado para lanzar un proyecto de esa envergadura, con lo cual lo único que hice fue publicar un folleto con el anteproyecto, conocido en algunos medios de la Administración como el Butanito por el color de su cubierta.

Después de las elecciones, al cesar en el cargo me retiré de la política activa y volví a destinos del Cuerpo; tras unos años con diversos destinos en Comisiones, estuve otra vez de Secretario General Adjunto durante cuatro años, esta vez con Gregorio Peces Barba como Presidente, y después volví nuevamente a destinos de Comisiones donde he ocupado puestos en las Comisiones de Defensa, Justicia, Interior, Cambio Climático y Constitucional, en esta última por más de veinte años hasta mi reciente jubilación.

#### IV. LAS CORTES DEL FRANQUISMO

El régimen articulado en torno al general Franco en realidad nunca tuvo intención de crear un auténtico Parlamento, y al principio ni siquiera una Asamblea: el régimen se bastaba con los órganos dependientes del Gobierno que a su vez dependía exclusivamente del Jefe del Estado, pero en 1942 la Guerra mundial comienza a dar un giro por el cual ya no está clara la victoria de los regímenes fascistas de Alemania e Italia, con los que el régimen de Franco tenía muchas similitudes, con lo que Franco buscando crear instrumentos

para una legitimación ante las potencias democráticas crea una asamblea a la que denomina Cortes Españolas. En realidad, esta asamblea se inspiraba en la institución del mismo nombre de la Dictadura de Primo de Rivera que tenía carácter corporativo. En estas Cortes no se buscaba una representación del pueblo español en cuanto tal sino de las instituciones llamadas orgánicas, en las que se podía encuadrar la vida de los ciudadanos. Estas instituciones eran la familia, el municipio y el sindicato y también el órgano de representación del Partido, el denominado Movimiento Nacional, que era el Consejo Nacional, cuyos miembros se integraban en las nuevas Cortes.

Las Cortes estaban concebidas como un órgano consultivo del Jefe del Estado, respecto al que sus textos no eran sino dictámenes, es decir opiniones que podrían no ser seguidas por el Jefe del Estado. Sin embargo esto nunca sucedió, Franco siempre aceptó y sancionó los textos aprobados por las Cortes, con independencia de que siguiera conservando una potestad legislativa que en realidad ejerció muy raras veces y siempre para normas de carácter “constitucional”. El número de miembros de las Cortes, los denominados “Procuradores” utilizando una terminología arcaica que intentaba alejarse de las denominaciones de los parlamentarios occidentales, fue aumentando con el paso del tiempo, desde los 424 iniciales hasta los más de 600 de los últimos tiempos, y todos eran nombrados por algún procedimiento que los hacía depender de algún sector del Gobierno. Resulta impresionante y significativo el artículo 1º del Reglamento de 5 de enero de 1943: “Dentro del plazo de 15 días, a partir de la publicación del presente Reglamento provisional, la Presidencia del Gobierno, la Secretaría General del Movimiento y los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Ejército, Gobernación, Educación Nacional y el Instituto de Ingenieros Civiles remitirán a la Presidencia de las Cortes los nombres de los titulares de los siguientes cargos de su respectiva dependencia...”. Esta dependencia seguirá estando presente en todos los Procuradores hasta que en 1967 se incorpore un nuevo grupo, el de los Procuradores familiares, cuyos nombres resulten de procedimientos electivos.

Hay que tener en cuenta que, incluso en la terminología oficial, los procuradores se dividían en designados por el jefe del Estado, 40, electivos que hasta 1967 eran menos de 40, y natos que, de hecho eran todos los demás, en torno a 450 según el momento que consideremos. La denominación de natos se refería a que estos procuradores lo eran porque ocupaban otro cargo que era su condición de elegibilidad de manera que cuando lo perdían,

cesaban automáticamente en su condición de procuradores, y así por ejemplo un alcalde o representante de los ayuntamientos de una provincia cualquiera, lo era mientras siguiera siendo alcalde, pero cesaba como procurador al perder esa condición. Esto suponía la dependencia permanente en términos políticos del procurador en cuestión a lo largo de todo su mandato, pues quien lo había nombrado podía cesarlo igualmente, pero además esta dependencia, se veía reforzada porque como procurador cobraba muy poco y la mayor parte de su retribución procedía del cargo que le hacía elegible, por eso desde mediados de los sesenta una de las batallas más importantes entre inmovilistas y reformadores se presentaba como la polémica de las incompatibilidades, porque cuanto más incompatibles fueran menos iban a depender del Gobierno o alguna de sus ramas. Esta dependencia tan mayoritaria hacía que las intervenciones en el Pleno tuvieran en general un tono de solemnidad que transmitían al pueblo una impresión de sosiego que hacía que, aunque las Cortes no fueran una institución realmente muy importante, al menos lo parecieran, con lo que para el sector de la población que no fuera directamente hostil al Régimen en su conjunto, las Cortes tenían una buena imagen.

## V. LAS CORTES FRANQUISTAS COMO INSTITUCIÓN BÁSICAMENTE LEGISLATIVA

Tradicionalmente se dividen las competencias y consecuentemente los procedimientos parlamentarios en legislativos y de control. Las Cortes franquistas no funcionaban más que en procedimientos legislativos. Desde sus comienzos las Cortes franquistas se rigieron por un Reglamento provisional, el de 1943, y tres posteriores, los de 1957, 1967 y 1971, que prácticamente eran reformas del Reglamento primitivo de 1943.

En éste toda su regulación se refiere a la organización de la Cámara para hacer frente a la materia legislativa y hay un solo precepto, en el artículo 6, que establece la facultad de los Procuradores de dirigir “ruegos y preguntas” por escrito a los Ministros sobre las materias de su respectiva competencia. Estas se tramitarían por el Presidente de las Cortes que las dirigiría al Ministro correspondiente “el cual podrá contestarlas por oficio dirigido a la misma Presidencia, bien oralmente, por sí o por delegado suyo, en la Comisión respectiva, o cuando el asunto lo requiera, en el Pleno. También podrá el Gobierno excusar la respuesta, así como reservar su publicación, cuando así lo exija el interés nacional. Igualmente podrá tomarse un plazo

prudencial para la contestación, si se tratare de materia que requiera consulta de antecedentes”. En el Reglamento de 1957, además de recoger lo que ya califica de “Derecho de los Procuradores” a formular ruegos y preguntas, añade las interpelaciones en un título, el X, que regula el procedimiento para formular unas y otras, que en las preguntas es prácticamente igual al de 1943. La interpelación se configura como una pregunta grande, de interés nacional, que se puede tramitar ante el Pleno o las Comisiones, y no admite más intervenciones que la del interpelante y la del Ministro que responde, pero sin que quepa la posibilidad de otras intervenciones, ni de ningún procedimiento de votación ulterior. En el de 1967, la regulación de ambas figuras es la misma, aunque menciona el derecho a interpelar por escrito, que no tuvo ningún recorrido y recoge expresamente la figura de la solicitud de información que era como una pregunta privada, sin publicación. En el de 1971 aparece la figura de las “Sesiones informativas de las Comisiones” mediante las que los Ministros informarían regularmente ante su Comisión de las materias de su Departamento. Estas son como un tiempo de preguntas de un máximo de tres horas en las que se iban formulando oralmente una serie de preguntas con la contestación subsiguiente del ministro.

Hasta aquí los procedimientos de información, es decir las interpelaciones y preguntas, no daban lugar a ningún debate, pero en la reforma de 1971 aparecen ya figuras que incorporan un debate y al final del mismo un acuerdo; son las mociones y aunque directamente pueda parecer lo contrario, las comisiones especiales, en cuyos debates comienzan a exteriorizarse unas posiciones de los procuradores más diversas de lo que inicialmente se planteaba.

En todo caso los procedimientos de información requerían unos actos de calificación por parte del Presidente a quien correspondía la calificación de los escritos como de interpelación o pregunta y la decisión de si se tramitarían ante el Pleno o en una Comisión.

Cuando mi promoción ingresó en el Cuerpo de Letrados, en ese momento no había más que 22 Letrados en activo y prácticamente todos estaban destinados en Comisiones con lo que lo normal es que acudieran únicamente cuando tenían algún proyecto que tramitar en sus Comisiones. La dirección y coordinación de los servicios y el asesoramiento directo del Presidente, en las materias no legislativas, correspondía al único Letrado con presencia permanente que era el Oficial Mayor, Felipe de la Rica,

aunque había una especie de sanedrín variable en su composición pero del que formaban parte habitualmente Gaspar Bayón, el interventor, y Antonio Bouthelier responsable de Estudios y de las adquisiciones para la biblioteca. Entre ellos y algún otro de los más antiguos e importantes en el funcionamiento de la casa, como Fernando Sainz de Bujanda que llevaba las Comisiones de Hacienda y Presupuestos, se fraguaban algunas de las decisiones más importantes para la política del Cuerpo, que se acordaban después con el Secretario Primero, el Procurador Tomás Romojaro, que era quien venía asumiendo el control de la Secretaría, en la línea que se había fijado desde las Cortes de Cádiz. Entre esas decisiones estuvo nada más entrar nosotros la de nombrar a uno de los recién entrados como adjunto al Oficial Mayor, y me lo propusieron a mí, que inmediatamente acepté.

Mi función como adjunto del Mayor era estar informado de los asuntos ordinarios de la Cámara para poderle sustituir en caso de necesidad, y después preparar con el Oficial Mayor la calificación de las solicitudes de interpelaciones y ruegos y preguntas para el despacho con el Presidente. Como ya he dicho anteriormente, hasta el Reglamento de 1957 no había sido posible formular interpelaciones ni casi preguntas, pero desde la entrada en vigor de éste, la solicitud de interpelación o pregunta era posible siempre que respetara los límites que imponía el Reglamento, sustancialmente que versara sobre materias de interés nacional y que se solicitara diez días antes al de la convocatoria, y entonces empezaron a solicitarse algunas. El Presidente tenía que calificar las solicitudes, que despachaba con el Oficial Mayor y si consideraba que no tenían ese interés nacional, se calificaban como preguntas que se remitían a la Presidencia del Gobierno que, a su vez las trasladaba a los Ministros correspondientes que deberían contestarlas por escrito, publicándose pregunta y respuesta en el Boletín Oficial de las Cortes.

En torno a las fechas en que nosotros tomábamos posesión, se tramitaba una reforma del Reglamento, que se aprobó el 22 de julio de 1967. Hay que tener en cuenta que en enero de ese año se había promulgado la Ley Orgánica del Estado que establecía la presencia de 100 Procuradores elegidos por los cabezas de familia, a razón de dos por provincia. Aunque esas elecciones estaban en buena parte controladas por el Gobierno, sin embargo dentro de éste se había abierto la fisura entre los aperturistas y los continuistas que hacía presumir que las actividades de control iban a empezar a desarrollarse, tanto más cuanto que la presencia de los procuradores

familiares creaba por primera vez un grupo importante de procuradores que no podían ser destituidos. Con el trascurso de las Legislaturas el número de preguntas se incrementó enormemente y empezó a considerarse que algunas de ellas que solicitaban fundamentalmente datos estadísticos o documentos referidos al cumplimiento de los planes del Gobierno no tenían suficiente interés como para publicarlas en el Boletín y comenzaron a tramitarse como solicitudes de información que no eran objeto de dicha publicación. Ante este crecimiento de las preguntas y como consecuencia de alguna enfermedad del Oficial Mayor empecé a despachar yo con el Presidente, entonces Antonio Iturmendi, la calificación de dichas preguntas y después de que el Mayor se repusiera, seguí haciéndolo.

En esa Legislatura, la novena, se planteó nuevamente la reforma del Reglamento, que finalmente sería el de 1971. Comenzó con una Comisión de Estudio que preparó un texto que pretendía aumentar el nivel de independencia de la Cámara respecto al Gobierno, fundamentalmente creando un sistema de incompatibilidades, para que los Procuradores no estuvieran dependiendo de ocupar cargos dependientes del Gobierno, pero esto no fue aceptado y el Reglamento siguió sin ningún cambio políticamente sustancial aunque sí con muchas modificaciones que iban anticipando el paso a otra organización de la Cámara.

Hemos dicho que las Cortes incorporaban una representación fundamentalmente corporativa que en la terminología de las Leyes Fundamentales se conocía como “orgánica”. El artículo 2 de la Ley de Cortes establecía que las Cortes se componían de Procuradores comprendidos en diez apartados, con un número en cada uno que fue variando en distintas ocasiones aunque las modificaciones fundamentales se produjeron en 1967 con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, que introdujo en un apartado nuevo que habría 100 representantes de las familias elegidos a razón de dos por cada provincia por los “Cabezas de familia y las mujeres casadas”, lo que suponía un porcentaje de casi un 18 por ciento de los miembros de la Cámara, pero que además y la comprensión de esto es muy importante, eran elegidos directamente y por un periodo de mandato fijo de cuatro años. El resto de los grupos grandes eran: los Consejeros Nacionales del Movimiento en un grupo de aproximadamente cien, los representantes de la Administración local, es decir los Alcaldes de las capitales de provincia y de los Ayuntamientos de las ciudades de más de 300.000 habitantes, y los

Presidentes de las Diputaciones provinciales, en un número total de unos 120, y los representantes de la organización Sindical que tras una oscilación de número terminaron fijándose en 150. Luego estaban los grupos pequeños que integraban a representantes de altos organismos o de los colegios profesionales que integraban del orden de entre cinco y treinta procuradores cada uno, y finalmente los 40 que designaba directamente el Jefe del Estado. Con esta composición, las Cortes se organizaban como si los componentes de cada grupo fueran casi como un partido político, de modo que en los distintos procesos electorales internos, o en los criterios de composición de los órganos colegiados se buscaba una representación de los distintos grupos en función de su tamaño. Curiosamente en muchas ocasiones se producían roces entre los miembros de un grupo y otro, casi como si fueran partidos pero sin disciplina de grupo, roces que en realidad traducían los que existían en el Gobierno, y que ante la opinión informada, que era muy pequeña, se proyectaban como enfrentamientos en el Gobierno.

El Presidente de las Cortes era designado por el Jefe del Estado, e igualmente los Vicepresidentes y Secretarios. Desde el Reglamento de 1967 se introduce la norma de que los Vicepresidentes y Secretarios eran elegidos por los miembros de la Cámara.

#### VI. LAS COMISIONES Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES FRANQUISTAS

Las Comisiones eran de varios tipos, la más importante era sin duda la denominada Comisión Permanente, que era el auténtico órgano de gobierno de la Cámara, equivalente en cierto modo a la actual Junta de Portavoces, pues estaba compuesta por el Presidente de las Cortes, dos miembros del Gobierno, y representantes de los distintos grupos de acceso a razón de dos por cada uno de los grupos grandes y uno por cada uno de los pequeños, elegidos por los componentes de los grupos respectivos. Sus competencias fueron creciendo con cada uno de los Reglamentos hasta asumir funciones que casi equivaldrían en los términos actuales a la Mesa y la Junta de Portavoces juntos.

El segundo tipo de comisiones eran las legislativas. Los Presidentes de las Comisiones y sus miembros, eran designados por el de las Cortes, pero a propuesta de la Comisión Permanente y de acuerdo con el Gobierno.

Integradas por un número de entre cuarenta y sesenta Procuradores cada una; en cada Comisión estarían “equilibradamente representados” los diversos grupos que integraban la Cámara. Si tenemos en cuenta la necesidad de esta concurrencia de voluntades para asignar a un procurador a una Comisión, se puede prever que las Comisiones eran rígidas no sólo en cuanto a su existencia sino en cuanto a su composición y no existía la posibilidad de que cambiaran los miembros de la misma en cualquier momento como ocurre en la actualidad. Sin embargo cuando algún Procurador tenía interés en participar en una Comisión de la que no formaba parte, en realidad bastaba con que presentase alguna enmienda a un proyecto que se fuera a tramitar en esa Comisión para que se le citase a las reuniones de la misma y en ella se le llamaría para la defensa de cada una de sus enmiendas.

A su vez, las Comisiones nombraban unas Ponencias que también eran plurales en cuanto a su composición, integradas por un número de miembros entre tres y siete, en representación de los Grupos de acceso. Dado este paralelismo con la Propia Comisión que los nombraba, podrían haberse evitado esos dos órganos que eran redundantes y haberse nombrado, como era usual en otros ordenamientos y en nuestro propio derecho histórico, simplemente un Ponente ya fuera para todos los Proyectos de la Comisión o uno distinto para cada proyecto, pero había un factor que mantuvo esta estructura de ponencia plural y era que las sesiones de Comisión eran públicas, no porque hubiera público en general asistiendo a los debates sino porque la prensa podía asistir a sus deliberaciones, y en cambio las Ponencias se reunían a puerta cerrada, con lo que la auténtica negociación entre los grupos donde tenía lugar era en las Ponencias; por eso formar parte de una Ponencia traducía una posición de cierta importancia dentro del grupo del que el Procurador formaba parte. De hecho Franco decía que los Procuradores eran el vivero del que saldrían los altos cargos del futuro.

En cuanto a los procedimientos legislativos la posición de los Procuradores podía ser más importante que la de los actuales Diputados. Cada Procurador podía redactar las enmiendas que considerara convenientes cuya presentación no tenía que ser autorizada por nadie. En realidad esto fue el fruto de una evolución, ya que inicialmente, en el Reglamento de 1943, se exigían veinticinco firmas para las enmiendas a la totalidad es decir las que se oponían a la oportunidad, la conveniencia o las líneas generales del proyecto, y diez para las enmiendas al articulado que pretendían modificar



algún aspecto del articulado, pero a partir del Reglamento de 1957, las enmiendas a la totalidad sólo tenían que ir firmadas por diez Procuradores y las del articulado sólo por cinco y desde 1971 bastaba con la firma de su autor. Respecto a las de totalidad en realidad el requisito de las firmas era sólo de presentación, y se consideraba al primer firmante como dueño de la enmienda, de modo que, aunque más tarde se retiraran algunas firmas, la enmienda se mantenía viva mientras lo quisiera el primer firmante. En cuanto a las enmiendas al articulado hay que tener en cuenta que se presentaban en ocasiones muchas iguales, especialmente entre los procuradores representantes de la Administración local y entre los Sindicales donde ya era una cláusula de estilo recibir muchas enmiendas cuyo único contenido era añadir en un determinado artículo “oída la organización sindical”, hasta que, ya en 1973, la Presidencia de la Cámara, tuvo que dictar una norma disponiendo que “las enmiendas que sean reproducción de otras se consideren adhesiones a la que primero hubiera tenido entrada en las Cortes y no enmiendas con sustantividad propia”.

## VI. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN

Quizás en estos trámites es donde las Cortes del Franquismo mostraron una mayor personalidad y diferencia en términos reales de la práctica actual. La Ponencia, integrada como hemos visto por un número impar de miembros representantes de los distintos grupos de acceso a las Cortes, se reunía normalmente durante varios días para analizar cada una de las enmiendas, teniendo en cuenta que en el informe tenía que contestar a cada una de las presentadas, razonando los motivos de su rechazo o aceptación. Esto suponía dos cosas. En primer lugar que los ponentes tenían que conocer el proyecto para analizar el sentido de cada enmienda y justificar su propuesta, con lo que los informes de las Ponencias podían llegar a ser auténticos tratados sobre la materia de la Ley. Por otra parte entre los Ponentes había diferencias de peso político y de capacidad importantes y entre los Letrados era una necesidad funcional averiguar cuál era la relación de fuerzas y equilibrios dentro de la Ponencia, lo que a veces se expresaba diciendo que había que hallar quien era “el Ponente de la Ponencia”, porque de hecho había normalmente uno, aunque a veces hubiera más de uno, que tenía el contacto con el Ministerio, en este caso, en ocasiones tenían lugar auténticos enfrentamientos entre los miembros de la Ponencia cuando los intereses de los sectores representados o incluso de los Ministerios no eran confluyentes.

La redacción de los informes se efectuaba por los Letrados que muy frecuentemente tenían que desarrollar una argumentación donde la mayoría de la Ponencia no tenía más que una posición, pero no una razón. Esta necesidad de argumentar hacía que la relación de trabajo entre el Letrado de la Comisión que tramitaba un proyecto y los ponentes fuera bastante intensa y en ocasiones se rectificara el criterio primitivo de la Ponencia, ante todo si se tiene en cuenta que las posibilidades acerca de cómo aceptar o rechazar una enmienda eran muy numerosas: aceptarla de plano, aceptarla pero con modificaciones, aceptarla en espíritu pero con una redacción diferente, aceptarla refundiendo su propuesta con la de otras enmiendas, etc. El informe tenía que relatar el contenido de todas y cada una de las enmiendas presentadas, y su propuesta y los matices de la misma, porque después, cuando la posición expresada por la Ponencia era de no admitir enteramente la enmienda presentada, a juicio del propio enmendante, éste tenía derecho a intervenir en la Comisión para mantener el contenido de su enmienda.

El debate en la Comisión tenía también una característica: se debatían todas las enmiendas, empezando por las de totalidad que aunque no eran objeto de un trámite separado, sí se acumulaban al principio del debate y se votaban antes de seguir con las del articulado. La defensa de las enmiendas al articulado sí que sufrió una evolución fundamental. El reglamento de 1943 establecía que cada Procurador enmendante disponía de un tiempo de treinta minutos para defender conjuntamente todas sus enmiendas, pero el requisito y la práctica de que cada Procurador tenía derecho a que la Ponencia se refiriera específicamente a su enmienda para que, a continuación, él pudiera rebatir sus argumentos, llevaron a fragmentar las intervenciones de modo que, a partir de 1957, esto se hizo indispensable. Además, dado que al término de la defensa de las enmiendas se abría el debate entre los miembros de la Comisión, los propios Ponentes solicitaron de las Presidencias que se debatiera artículo por artículo para que las argumentaciones pudieran ser comprensibles. Al término de las votaciones los autores de las enmiendas rechazadas o no aceptadas plenamente a juicio de los mismos, podían anunciar que las mantenían para su defensa ante el Pleno, lo que era posible si obtenían a esos efectos el apoyo de diez miembros de la Comisión.

Estas características del debate explican que un proyecto de longitud media larga, de unos cien artículos pudiera durar fácilmente tres o cuatro

meses, y justifica la afirmación de que la posición de los Procuradores era en cierto modo superior a la de nuestros actuales Diputados.

## VII. EL PLENO DE LAS CORTES

El Pleno de las Cortes era también completamente diferente del actual. No era un órgano de debate, sino un órgano solemne donde se cumplía el ritual de que las Cortes aprobaran los proyectos de ley proclamando ante el país esa aprobación. Como no había debates, se tramitaban un proyecto tras otro con unos itinerarios que consistían en la defensa de sus enmiendas por parte de aquellos que hubieran reservado su defensa ante el Pleno y obtenido los votos necesarios para ello, y después la intervención de un representante de la Comisión, que primero era su Presidente y después pasó a ser un miembro de la misma designado por el Presidente, es decir, generalmente el Ponente más importante exponiendo las características que había tenido el debate y las modificaciones más importantes que se habían producido durante el mismo. Después se producían las votaciones.

De esta manera se podían aprobar varios proyectos en una sola jornada, y si a esto se le añade que una serie de proyectos de Ley eran de competencia exclusiva de las Comisiones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Cortes, no había ocasión para mucho más. El Reglamento establecía que el Pleno se reuniría al menos dos veces en el primer semestre del año y una vez en el segundo, y eso explica que las leyes de esos años tenían frecuentemente las mismas fechas o al menos muy similares, y así se podrían recordar cantidad de leyes aprobadas en torno a un 18 de julio, o a un 26 de Diciembre.

## VIII. LA TRANSICION EN LAS CORTES

Si tomamos en cuenta la estructura organizativa de las Cortes franquistas que hemos considerado anteriormente, hay que plantear cómo fue posible el cambio de aquellas Cortes a las actuales. Y es que aunque sea uno de los procesos menos conocidos del cambio de Régimen, hay también una Transición en las Cortes, en realidad dirigida por el mismo conductor de la Transición como cambio de Régimen: Torcuato Fernández Miranda.

En efecto, con la coronación del Rey Juan Carlos I, a la muerte de Franco se producen algunos cambios en los responsables de las instituciones:

termina el mandato del falangista Rodríguez de Valcárcel en las Cortes y es designado como nuevo Presidente de las mismas Torcuato Fernández Miranda. El Rey había mantenido en el Gobierno a Arias Navarro, completamente vinculado con el franquismo, aunque en el Gobierno ya no se diera la misma cohesión con la permanencia del Régimen que había caracterizado a las Cortes de años anteriores, ya que empiezan a producirse intervenciones en público solicitando en ocasiones un cambio a un sistema democrático, aunque las de otros piden una continuidad o como mucho cambios casi únicamente cosméticos. El sector continuista se siente mayoritario en las Cortes y Fernández Miranda, antiguo preceptor del Rey, que se siente completamente implicado en una transformación que vaya “de la Ley a la Ley”, se plantea hacer unos cambios en la organización de las Cortes, utilizando el instrumento de las disposiciones interpretativas y supletorias del Reglamento que tenía atribuidas el Presidente desde el Reglamento de 1943. Hasta entonces los distintos Presidentes habían dictado algunas, más bien con la intención de salir del paso de un problema concreto, pero Fernández Miranda las va a usar como instrumentos que le permitan controlar políticamente la Cámara en los enfrentamientos que puedan surgir entre ésta y el Gobierno.

La primera de estas disposiciones fue la de 2 de octubre de 1974. En ella se establecía la posibilidad de constituir Grupos parlamentarios en las Cortes en función de tendencias o criterios políticos, porque “el cumplimiento de las funciones encomendadas a las Cortes por las Leyes Fundamentales se verá sin duda potenciado si las opiniones de los señores Procuradores se manifiestan con carácter colectivo y no meramente individual” El sentido de la disposición no podía ser más claro: reconocer y regular el derecho a la formación de grupos entre los Procuradores en razón de sus criterios políticos. Es cierto que en buena parte por los requisitos que ponía, un número mínimo de 25 procuradores y actuando siempre bajo la autoridad de la Presidencia de las Cortes, y por la tormenta política planteada en el Ejecutivo con el cese de Pio Cabanillas y las veinte dimisiones de altos cargos que se produjeron a continuación, la norma no tuvo un gran éxito, pero sí un significado, mostrar que se podían crear Grupos parlamentarios en la Cámara siguiendo los criterios de las democracias occidentales y de nuestra tradición histórica.

El Gobierno Arias presentó unos proyectos de Ley que iban en el sentido de reconocer aquellos de los derechos fundamentales que tenían una proyección política y que pese a estar reconocidos hasta en el Fuero de los Españoles seguían estando “suspendidos” desde la guerra civil, que eran los derechos de reunión y manifestación, y el de asociación política. Se presentaron dos proyectos de ley que pusieron de manifiesto que el procedimiento legislativo existente podía ser demasiado lento para la voluntad de inmediato reconocimiento de tales derechos, básicos para movilizar a los ciudadanos, y entonces Fernández Miranda aprobó una nueva Disposición interpretativa el 21 de abril de 1976 en la que se establecía el llamado “Procedimiento de urgencia para la tramitación de los proyectos de ley”. En realidad el procedimiento iba mucho más allá de lo que su título parecía prometer; en efecto, no sólo establecía plazos máximos para la tramitación de aquellos proyectos que hubieran sido calificados como de urgente tramitación, sino que, además, establecía que en este tipo de proyectos, tendría lugar un trámite de debate ante el Pleno de las enmiendas a la totalidad presentadas, antes de enviar el proyecto a debate en la Comisión, que al recibirlo ya no podría cambiar las líneas generales de los proyectos aprobadas por el Pleno. El procedimiento podría aplicarse a los proyectos que en ese momento se encontraran en tramitación. Efectivamente las dos leyes se aprobaron el 29 de mayo de 1976, la de reunión, y el 14 de junio, la de asociación, cuyo proyecto en nombre de la Ponencia fue defendido ante el Pleno por el Ministro Secretario General del Movimiento Adolfo Suárez. Diez días después, el 24 de Junio, el Rey pidió la dimisión a Arias Navarro y a continuación nombró Presidente del Gobierno a Adolfo Suárez.

Con Suárez todo el proceso de cambio de Régimen se acelera; formó un nuevo Gobierno y muy rápidamente, el 30 de Julio, se aprueba un Decreto-ley, el 10/1976, de amnistía. Casi inmediatamente el 23 de agosto, recibió de forma reservada un anteproyecto de ley preparado por Fernández Miranda, que presentó al Gobierno y después a los altos mandos de las Fuerzas Armadas, y el 10 de septiembre se aprobó el Proyecto de Ley que se denominó “Ley para la Reforma Política”.

#### IX. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

El proyecto de Ley para la Reforma Política, era un texto muy breve que recuerda a otro proyecto histórico que además cumplió la misma función

que pretendía éste. Fue el Estatuto Real de 1834, también una disposición corta que se presentó por el Gobierno de la Reina Regente como una Constitución en sí misma pese a que en realidad era la convocatoria de unas Cortes diferentes. Su finalidad era restablecer un régimen liberal después del antiguo Régimen de Fernando VII, pero sin restablecer la Constitución de Cádiz de 1812 pues todavía había un peso importante de las fuerzas proabsolutistas. Para eso configuró unas Cortes distintas de las de Cádiz, y bicamerales por primera vez en nuestra historia constitucional, pero que sirvieron de base para implantar los usos de un Gobierno parlamentario que tres años después, ya en otra Constitución, se consolidó.

El Proyecto de Ley para la Reforma Política era también un texto breve, cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final que la atribuía carácter de Ley Fundamental, para que tuvieran valor jurídico las reformas que contenía, y que restablecía un régimen democrático. Establecía unas Cortes Bicamerales compuestas por el Congreso de Diputados y el Senado, en el que los Diputados serían elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad, y los Senadores serían elegidos en representación de las Entidades territoriales. Delegaba en el Gobierno la regulación de las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y un Senado para el que elegir doscientos siete Senadores, a razón de cuatro por provincia, elegidos también por sufragio universal directo y secreto de los españoles que residan en el respectivo territorio. Además el Rey podría designar para cada Legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos. La relación entre las dos cámaras daba un ligero predominio al Congreso como correspondería en lógica democrática a que el Congreso era enteramente electivo mientras que en el Senado una parte, aunque fuera pequeña, los 41 designados por el Rey, no lo era. No se trata aquí de transcribir los detalles de aquella norma sino de llamar la atención sobre que el carácter “orgánico” de las Cortes que era su estructura básica, desaparecía. En una situación en la que hemos visto que los Procuradores podían oponer todo tipo de resistencias a los proyectos que presentaba el Gobierno, la opinión pública tenía el temor de que el proyecto se fuera a rechazar. Sin embargo el proyecto se tramitó en dos meses, después de una nueva Disposición interpretativa del Reglamento modificando el Procedimiento de urgencia el 21 de Octubre de 1976 y, gracias a ello, sometido a votación el 18 de noviembre, fue aprobado por 425 síes, frente a 59 noes y 13 abstenciones. Los medios empezaron a

hablar del “Harakiri de las Cortes franquistas” sin profundizar en la razón de tales resultados. La realidad es que si recordamos que la mayor parte de los Procuradores dependían del Gobierno de un modo u otro, Suárez fue llamándoles uno por uno para pedirles que votaran a favor del proyecto, que abriría paso a una nueva situación, sugiriéndoles que si ayudaban al cambio se podría contar con ellos en las nuevas Cortes o en algún otro puesto y que, si no lo hacían, aunque la ley no fuera aprobada, lo normal es que no hubiera lugar para ellos en la nueva Legislatura, porque el Gobierno no los nombraría. Es decir que, contra lo que se decía, los que estarían haciendo su “harakiri” político serían los que votaran no y no los que votaran a favor de la reforma y eso explica, o al menos contribuye a explicar, el resultado de las votaciones. Como es sabido, la propia Ley disponía que después de aprobada por la Cámara tenía que someterse a referéndum de la nación, el cual tuvo lugar el 15 de Diciembre, siendo aprobada por un 94,17 por ciento de los votantes, sobre una participación del 77 por ciento. La aprobación de la Ley fue sancionada el 4 de enero de 1977.

#### X. LA NORMATIVA ELECTORAL

En la calle había una sensación de nerviosismo, todo el mundo se apuntaba a los nuevos partidos políticos que se estaban constituyendo, y el Gobierno aceleró la redacción de una normativa reguladora de las elecciones. Esta se aprobó mediante un Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, dos meses y medio después de aprobarse la Ley para la Reforma Política, lo que implica un periodo de tiempo muy corto para preparar una norma de tanta trascendencia, porque su aceptación pacífica por parte de los partidos era esencial para que la transición tuviera éxito. La normativa tenía dos finalidades declaradas en la propia Ley para la Reforma Política: reducir el número de partidos que obtuvieran representación a los que tuvieran una importancia significativa, y segundo, a través de la propia ley electoral fortalecer la estructura central de los partidos. Lo primero se consiguió mediante la aplicación de una de las decisiones más importantes de la Ley para la Reforma Política que era la fijación de la provincia como circunscripción electoral. Esta era una buena decisión para garantizar que no se pretendía hacer trampas en la demarcación de los distritos electorales ya que las provincias en sus límites actuales estaban delimitadas desde mediados del siglo XIX, pero sobre esta demarcación provincial se superpone el muy pequeño tamaño de la Cámara, 350 Diputados, y la exigencia de que

cada provincia tuviera un mínimo inicial de representantes para cada una de ellas, es decir unos cien, y que los restantes, menos de 250 se repartieran proporcionalmente a la población de cada provincia, lo que daría lugar a un abanico de representantes provinciales que oscilaría entre 3 y 33 con lo que el índice de representación de electores por diputado variaba mucho de una provincia a otra, aproximadamente de 1 a 6.

Una diferencia en el índice de representación tan enorme hubiera resultado inadmisibles o al menos altamente discutida en otro país, pero no aquí., donde primó ante todo la necesidad de una certeza en la no manipulación de los límites de las circunscripciones. A esta diferencia se le añadió después que la atribución de escaños a las listas electorales se hiciera proporcionalmente a la media más alta de los votos obtenidos aplicando la regla D'Hondt que podía producir una distorsión en la adjudicación del último escaño a la lista más votada en lugar de a una de las más pequeñas, con lo que las diferencias entre los porcentajes de votos necesarios para obtener un escaño se hicieron todavía mayores entre las provincias grandes y las pequeñas. Sin embargo, no se produjeron quejas importantes y cuando más adelante, en elecciones posteriores, se vio que había una distorsión importante en los índices de representación, la mayor parte de la opinión incluida la de los partidos, lo atribuyó a la regla D'Hondt y no a los verdaderos causantes que eran el tamaño de la Cámara y el de las circunscripciones electorales. El efecto que se pretendía conseguir, "evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara" se logró y de las 4537 candidaturas que concurren a las elecciones al Congreso sólo siete obtuvieron representación.

El segundo objetivo era fortalecer el aparato organizativo de los partidos y para ello se estableció que las listas de candidaturas fueran cerradas y bloqueadas, es decir había que votar a una lista entera, y el orden de atribución de los escaños a cada lista dependía del orden en que había situado a los candidatos el representante de la candidatura que era alguien designado por la cabeza del partido, y los electores no podían intervenir para alterarlo. El resultado de esta configuración es que para ser elegido hay que preocuparse de obtener el apoyo de los órganos dirigentes del partido mucho más que de los electores.

En cuanto al Senado la Ley para la Reforma política establecía que cada provincia elegiría cuatro senadores inspirándose en criterios de



escrutinio mayoritario Este escrutinio se articulaba mediante la presentación de candidaturas individuales y un sistema de sufragio restringido a tres votos para evitar el copo de los escaños por la fuerza que resultara mayoritaria, pero, además, aquí sí que las candidaturas eran abiertas y el elector podía hacer su propia selección de candidatos de todas las listas presentadas aunque fueran de distintos partidos. El resultado previsible según la teoría era que los dos partidos mayores se llevaran la mayor parte de los escaños, aunque pudiera haber alguno que se atribuyera a algún candidato presentado por un partido pequeño, o incluso individualmente.

#### XI. LA ESTRUCTURA POLÍTICA DERIVADA DEL SISTEMA ELECTORAL

Cuando se celebraron las elecciones el resultado fue no sólo que los partidos con representación en el Congreso habían quedado reducidos a siete, sino que la distribución de escaños entre esos siete era muy desigual, había dos partidos representativos del voto mayoritario en el centroderecha, en ese momento la UCD, y del centro izquierda, en ese momento el PSOE, que obtuvieron más de cien escaños cada uno, y después el resto, fueran de derecha o de izquierda, de ámbito nacional o regional no pasaban de 23 escaños el que más, habiendo una serie de ellos que se situaban en torno a los cinco escaños e incluso menos. Desde esas primeras elecciones se han celebrado diez más, en las cuales unas veces ha habido un partido con mayoría absoluta y otras no, unas veces el mayoritario ha sido de centro derecha y otras de centro izquierda, pero el esquema casi bipartidista no se ha modificado nunca, y es que es muy difícil de modificar porque el tamaño de las circunscripciones, donde casi la mitad tiene menos de siete escaños y prácticamente no caben más que dos partidos, da lugar a esta distribución asimétrica.

Importa señalar también que el sistema electoral del Senado que repercute menos directamente la fuerza recíproca de los partidos, ha determinado una desvalorización del mismo como Cámara, de modo que ya en la redacción de la Constitución se fue acentuando el predominio del Congreso hasta situarlo en una institución ambigua, con un alcance poco mayor que el de un organismo consultivo. Quizás esta pérdida de interés en la opinión pública explica por qué la mayor parte de la población, e incluso de las fuerzas políticas, consideran que un impulso importante para la renovación de la vida parlamentaria sería abrir las listas, sin tener en cuenta o saber que

listas abiertas es lo que hay en el sistema del Senado desde sus orígenes, sin que nunca hayan producido ningún cambio importante en los resultados.

## XII. LA PREPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS CÁMARAS

Había entonces que preparar las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones, y el Gobierno tenía que aprobar el Decreto-ley estableciendo el procedimiento electoral para cada una de las Cámaras, y, disueltas las Cortes, se nombra Presidente de las mismas a Antonio Hernández Gil.

En realidad el primer problema que se le planteaba era el de qué ámbito tendría su Presidencia, si abarcaría ambas Cámaras o se quedaría reducido al Congreso. Hay que tener en cuenta que las Cortes franquistas eran unicamerales y que las nuevas eran bicamerales, con lo que había que acondicionar el paso de una a otras. La solución venía impuesta por la Ley para la Reforma Política que hablaba de Presidente de las Cortes, del Congreso y del Senado, con lo que lo que había que hacer era determinar las competencias de uno y otros, y Hernández Gil puso en práctica una primera delimitación en la primera Disposición interpretativa del Reglamento de su Presidencia, donde ya se prefigura que cada Cámara iba a tener sus propios órganos de dirección y que el presidente de las Cortes sería un órgano de coordinación, de funciones limitadas. Esto supondría también la necesidad de adaptar la organización del Cuerpo de Letrados de las Cortes de modo que seguiría existiendo un Letrado Mayor, pero después, en cada Cámara habría, cumpliendo las funciones que había desempeñado el Letrado Mayor un Letrado con la denominación para su puesto de Secretario General en el caso del Congreso y de Letrado Mayor en el del Senado. A su vez se preparó el Cuerpo para asistir a las dos cámaras aunque eso necesitara una ampliación del número de sus miembros.

En todo caso la Primera Disposición complementaria elaborada por Hernández Gil, fue aprobada el 30 de junio de 1977, “Sobre las Juntas preparatorias y la Constitución Interina de las Cámaras”. En esta disposición que es la norma en que aparecen citados más veces los Letrados de las Cortes, se establece la constitución de dos Juntas Preparatorias, una para cada Cámara, que tendrían lugar simultáneamente y por separado y que estarían presididas en cada Cámara por el Diputado o Senador que hubiera efectuado antes su presentación en la Secretaría General de las Cortes. Este

Presidente provisional de cada Cámara, estaría asistido por sendos Letrados de las Cortes que irían llamando a los Diputados o Senadores por el orden de su presentación, y a continuación el Presidente provisional llamaría a los dos parlamentarios de más edad y a los dos más jóvenes a integrar las Mesas de edad que actuarían hasta la elección de las respectivas Mesas interinas en la primera sesión de cada Cámara que se celebraría simultáneamente en el día y hora señalados por el Presidente de las Cortes.

Las Mesas interinas son aquellas que se eligen por el periodo en el que todavía no están determinados los miembros definitivos de una Cámara porque ha habido impugnación en la proclamación de algunos de ellos, y dirigen la actuación de las Cámaras hasta que se resuelven los recursos presentados. Sus miembros serían un Presidente, elegido por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, aunque fuera en segunda vuelta, y dos vicepresidentes y cuatro secretarios, elegidos por un procedimiento de voto limitado en cada categoría, es decir cada Diputado votaba por un vicepresidente, resultando proclamados los dos que hubieran obtenido más votos y respecto a los Secretarios votaban por dos, resultando elegidos los cuatro que hubieran obtenido más votos. El procedimiento estaba inspirado en nuestro derecho parlamentario histórico y suponía que en unas Cámaras en las que hubiera varios partidos ninguno, aunque fuera mayoritario podría controlar la composición total de la Mesa. Efectivamente las elecciones ya se habían celebrado y habían resultado elegidos Diputados y Senadores de varios partidos.

### XIII. LA CONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Ahora era necesario traducir esa presencia de los distintos partidos en Grupos parlamentarios y a ello se refirió la segunda Disposición de la Presidencia de Hernández Gil. En ella, y hasta que se aprobaran los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, tras la constitución interina de las Cámaras se procedería en cada una de ellas a la determinación del número mínimo de Diputados o Senadores que se tendrían que reunir para formar un Grupo parlamentario. Cuando éste se estableciera, los Diputados y Senadores que resolvieran constituirlos entregarían a la Presidencia de la Cámara correspondiente la relación nominal de quienes habrían de constituirlos, la denominación del Grupo y el nombre del Diputado o Senador que fuera a actuar como Presidente o Portavoz del mismo y los de quienes,

eventualmente, hubieran de sustituirle. En el plazo de cinco días hábiles, los Diputados y Senadores se podrían incorporar en la condición de miembros o adheridos a alguno de los Grupos creados, mediante escrito dirigido al Presidente de la respectiva Cámara, que debería llevar la autorización del Presidente o portavoz del grupo en cuestión. Transcurridos los cinco días, los Diputados o Senadores que no se hubieran incorporado a un grupo parlamentario de Denominación específica pasarían a integrar el grupo mixto cuya participación en las actividades de la Cámara sería idéntica a la de los restantes. El Grupo mixto, daría a conocer igualmente los nombres de quienes habrían de desempeñar las funciones de Presidente o portavoz.

Con esta organización se transformaba la Cámara de un Parlamento de individuos en uno de grupos, ahora la cuestión sería la de ver cuántos derechos conservaría cada parlamentario y cuántos pasarían a ser absorbidos por el grupo, pero eso ya se determinaría en el Reglamento posterior. De todas maneras hay que recordar que la estructura de reconocer Grupos de cada partido integrados por un número mínimo de miembros y un grupo mixto de cierre del sistema, ha permanecido inalterada desde entonces. Igualmente la posibilidad que también se estableció en la norma, de que los Presidentes de cada Cámara pudieran reunir a los Portavoces de los Grupos para junto con un representante del Gobierno deliberar sobre el orden del día de la cámara y en general sobre la ordenación de los debates, es decir ya se prefiguraba la Junta de Portavoces posterior. Igualmente los Presidentes de cada Cámara reunirían a los portavoces para deliberar sobre el lugar que cada grupo habría de ocupar en el salón de sesiones.

A continuación venían dos disposiciones sobre el nombramiento de dos Comisiones, la de Incompatibilidades, y la de Reglamento, de las que lo más importante es que ya, cada una de ellas estaría compuesta por un número de parlamentarios de los distintos Grupos en proporción si fuera posible a su importancia numérica. En la de Reglamento, además, se establecía un procedimiento de preparación del Reglamento que ya prefigura el que se utilizará después para la elaboración de la propia Constitución: en primer lugar, nombramiento de una Ponencia que redactaría un Informe con el texto completo de las normas cuyo establecimiento se proponía. Este informe se publicaría y se abriría un plazo no mayor de quince días durante el que podrían presentar sus enmiendas los grupos parlamentarios, concluido el cual comenzaría el debate en la Comisión y una vez elaborado el Dictamen

de ésta, se elevaría al Pleno en el que sería defendido por los Diputados o Senadores que la Comisión designare.

#### XIV. EL REGLAMENTO PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Celebradas las elecciones empezó la constitución de las Cámaras con arreglo a lo dispuesto en las Disposiciones complementarias de Hernández Gil, el 13 de julio de 1977. Tras ello se constituyeron los Grupos parlamentarios que fueron 9, de muy distinto tamaño, porque fueron desde 168 del grupo de UCD hasta los 5 del Grupo mixto. A continuación se empezaron a nombrar las Comisiones y entre ellas y con carácter de Comisión no Permanente la de Reglamento. Integrada por 36 Diputados, con ese carácter de no Permanente, se constituyó el 4 de agosto y preparó el Reglamento llamado Provisional, que se aprobó el 17 de Octubre. Curiosamente, con anterioridad a la elaboración del Reglamento se había constituido la Comisión Constitucional que había dado sus primeros pasos para la elaboración de la Constitución, es decir la designación de una Ponencia, con lo que el Reglamento Provisional tuvo que recoger en su primera Disposición Transitoria que la Comisión Constitucional continuaría con su actual composición y seguiría desarrollando las labores emprendidas, y que la Ponencia nombrada continuaría igualmente sus funciones. Hay que decir que como todavía la Ponencia Constitucional sólo estaba elaborando el anteproyecto, y el trabajo de las Ponencias no es público, la tramitación real de la Constitución se desarrolló enteramente bajo la vigencia de este Reglamento.

En realidad la primera caracterización del Reglamento llamado “Provisional” es que supuso en muchos aspectos una configuración intermedia entre el procedimiento legislativo que resultaba de la normativa final de las Cortes franquistas y las normas complementarias y rectificativas aprobadas por los Presidentes Fernández Miranda y Hernández Gil, y el Reglamento posterior, de 1982. Quizás el rasgo que muestra mejor el carácter intermedio de esta regulación estriba en que el Reglamento Provisional se basa en los Grupos, sí, pero mantiene todavía la posibilidad de que una serie de iniciativas o de trámites se emprendan o realicen por Diputados agrupados bajo una lógica distinta, suprapartidaria, y así es frecuente que se establezca que para algún trámite sea precisa la intervención de dos grupos parlamentarios o cincuenta Diputados, es decir al margen de la integración

en partidos. Este tipo de dualidad desaparecerá totalmente en el Reglamento posterior que ya se basa exclusivamente en los grupos.

Este cambio de óptica tiene muchas manifestaciones, por ejemplo los Diputados ya pueden ser cambiados de los puestos que ocupen en las Comisiones con mucha más facilidad, ya que lo importante es tener cubierto el número de miembros asignado a cada Grupo en la Comisión y para ello los Grupos pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación al Presidente de la Comisión.

El sistema de intervenciones en los debates va a recoger en primer lugar el principio tradicional de turnos a favor y en contra, y después y, además, los de los representantes de los grupos; las primeras intervenciones, las de los turnos a favor y en contra también desaparecerán en el siguiente reglamento; pero el gran cambio que se consagra ya en este Reglamento es la resurrección del Pleno. En efecto frente a ese Pleno de las Cortes franquistas que se reunía dos o tres veces al año, el nuevo pasará a reunirse en principio todas las semanas de martes a viernes durante los periodos de sesiones. Esta reunión tan continua implicaba además que el trabajo de las Cortes pasaba a pivotar sobre los procedimientos políticos y no sobre la materia legislativa, que pasaría a ocupar como mucho el cuarenta por ciento del tiempo de las Cámaras. Igualmente las Comisiones pasan a tener un cometido propio también de control en lugar de ser simples órganos preparatorios del trabajo legislativo del Pleno.

#### XV. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL CUERPO: LAS ESCUELAS DE PREPARACIÓN DE LETRADOS

Naturalmente todo este cambio implicaba la necesidad de un aparato técnico y administrativo mucho más voluminoso, ya que había que prestar servicio en ambas cámaras y en la Junta Electoral Central y así entre los años 1975 y 1980 se celebraron cinco oposiciones en las que ingresaron dieciséis nuevos Letrados y todavía entre los años 1981 y 1983 se celebraron otras dos oposiciones en las que ingresaron otros dieciséis Letrados. Por cierto que en la oposición de 1981 ingresaron por primera vez dos mujeres en el Cuerpo, Piedad García Escudero y Rosa Ripollés, y en 1983, otra más, Mercedes Senén. Y en las siguientes oposiciones ha sido normal que

aprobaran mujeres sin necesidad de establecer ningún tipo de cuota que estaría reñida con el sistema mismo de las oposiciones.

En realidad a partir de 1980 comienza a producirse un cambio en el sistema de preparación. Hasta esa fecha la preparación era individual, cada opositor construía sus propios temas y los memorizaba consultando las dudas con algún amigo ya ingresado. Esta parecía una buena fórmula porque facilitaba lo que decíamos entre nosotros, que cada Letrado “fuera hijo de su padre y su madre”. Sin embargo por esas fechas dos de los Letrados ingresados en 1977, Abogados del Estado ambos, plantearon la conveniencia de crear una escuela de preparación, tal como existía en su otro Cuerpo, para facilitar los temas a los opositores y reducir su esfuerzo al ya enorme de aprender el temario. No se podía impedir tal tipo de actividad aunque tampoco se podía exigir que para poder aprobar la oposición hubiera que haber sido preparado por la escuela. De hecho surgieron otras escuelas posteriormente, e incluso algunos de los opositores más brillantes no habían sido preparados en ninguna escuela, pero lo que sí que quedó consolidado fue que habría una o varias escuelas y preparadores que podrían encauzar a los opositores en sus trabajos de preparación.

Casi al mismo tiempo cambia también la estructura organizativa de la Secretaría General. Hasta ese momento en cada cámara había un Secretario General, denominado Letrado Mayor en el Senado, con un Secretario General Adjunto, seis Direcciones de área, además del Interventor y los Letrados de cada una de las Comisiones, en principio uno por Comisión destinados por el Secretario General respectivo. Al aumentar el número de letrados con las nuevas oposiciones se producen algunos cambios: pasa a haber dos Secretarios Generales Adjuntos en cada Cámara, uno para Asuntos parlamentarios y otro para Asuntos Administrativos, de hecho yo fui el último Secretario General Adjunto único del Congreso, y cesé, a petición propia, en 1988. También se establecen varios Departamentos en las Direcciones y se formaliza que pueda haber más de un Letrado en las Comisiones.

## XVI. LOS REGLAMENTOS DE 1982

Desde que empezaron a funcionar las nuevas Cortes con sus Reglamentos Provisionales, los Partidos pensaron que la transformación que habían hecho de la normativa de las Cortes era insuficiente y a lo largo de la

Primera Legislatura, entre 1979 y 1982 se nombró una nueva Comisión de Reglamento que partiendo del texto del Reglamento Provisional corrigiera algunas de sus características, y así el 24 de febrero de 1982 se aprobó el nuevo texto.

En el mismo, en primer lugar, se transformaron definitivamente las Cámaras en un Parlamento de Grupos y no de Diputados individuales. De hecho puede decirse que un Diputado contra la voluntad o simplemente al margen de los órganos directivos de su Grupo, no puede hacer nada en las Cortes, ni siquiera pedir informaciones a las Administraciones Públicas. Las intervenciones en cualquier Comisión o en el Pleno se reducen a un único turno por orden de menor a mayor, salvo en los grandes debates políticos como los de Investidura o sobre el Estado de la Nación en que se interviene de mayor a menor, pero, en todo caso, son los órganos directivos del Grupo los que deciden quién interviene. Este sistema de una intervención por grupo cualquiera que sea su tamaño produce de una manera inevitable una diferencia entre los Diputados de los Grupos grandes y los de los pequeños.

En los Grupos pequeños como se reúnen normalmente varias Comisiones a la vez, cada Diputado tiene que hacer como de hombre orquesta, porque forma parte de varias Comisiones y, además de intervenir, tiene que negociar con los Presidentes de las mismas sus turnos de intervención en función del trabajo que tienen que desempeñar en unas y otras, siendo muy frecuente solicitar intervenir fuera de turno porque tiene que asistir a otra Comisión, donde puede ser el portavoz de su Grupo, o donde tiene que votar. De hecho no se reúnen más de cinco comisiones simultáneamente porque siendo cinco el número mínimo de miembros necesario para formar un Grupo parlamentario, así se puede garantizar que en los casos de grupos con cinco miembros el Grupo puede asistir a todas las Comisiones convocadas. En cambio en los Grupos grandes, que tienen suficientes Diputados para intervenir en más de cinco órganos simultáneamente, el problema es el inverso, muchos Diputados no pueden llegar a intervenir casi en ninguna ocasión porque los órganos de dirección de su grupo prefieren que intervenga otro. Por eso resulta curioso que en ocasiones los medios de comunicación digan para menospreciar a un parlamentario que no ha intervenido nunca en el Pleno, cuando a lo mejor es que no le han dejado hacerlo.



La regulación de los Grupos Parlamentarios tiene por lo tanto una enorme importancia política y no sólo técnica. Cuando el Reglamento provisional estableció entre los requisitos mínimos para constituir un Grupo parlamentario, que deberían constar de al menos quince Diputados, era una decisión que prácticamente reducía los grupos posibles a dos, o tres en algunas ocasiones, pero eso habría hecho poco operativo el sistema de Grupos. Entonces se añadió que también podrían “formar Grupo parlamentario los Diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieran concurrido como tales formaciones políticas a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por ciento de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas” Esto significaba que la mayor parte de los partidos nacionalistas o regionalistas podrían formar grupo parlamentario con todas sus consecuencias, es decir, poder intervenir en todos los debates y formar parte de todas las Comisiones, lo que suponía que en la mayor parte de los debates tenía tantas intervenciones y tanto tiempo de palabra un Grupo de cinco Diputados como uno de ciento cincuenta. En esa primera Legislatura esto perjudicaba fundamentalmente a la UCD, el partido que formaba el Gobierno, y en menor medida al PSOE, pero éste en realidad constituyó con sus diputados Vascos y Catalanes grupos independientes con lo que el número de sus voces se multiplicaba.

Al aprobarse el Reglamento definitivo, de 1982, se mantuvo el requisito de los quince Diputados, pero se matizó el supuesto siguiente: “También podrán constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho número hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por cien de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”. Como se puede ver ha disminuido del 20 al 15 por ciento el porcentaje de votos necesario para que partidos de presencia regional puedan formar grupo, pero mucho más importante fue la inclusión de un segundo párrafo que contenía dos limitaciones, la primera que “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido” lo que implicaba que el PSOE no podría con sus Diputados vascos o catalanes formar grupos aparte del principal con cuya técnica, anteriormente habían aumentado las voces y los tiempos de intervención del mismo partido.

La segunda limitación parecía poco importante, pero sin embargo tuvo importancia en la III Legislatura. En efecto el Reglamento dice así: “Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado” El primer resultado de aplicar este precepto fue que, al margen de la estructura interna que pudiera haberse dado el Partido Socialista, reconociendo en aras de una ideología federal, la existencia de un Partido Socialista de Cataluña, o la de un Partido Socialista vasco, en las Cortes no podía haber más que un único Grupo Socialista porque los tres no se habían enfrentado ante el electorado. Este resultado convenía a los dos grandes Partidos: a la UCD, y muy pronto a AP que le substituyó, porque se evitaba oír la posición socialista varias veces, pero al Grupo Socialista también porque lo que quería era precisamente hablar con una sola voz. Por eso cuando se examinan los resultados electorales que proclama la Junta Electoral, aparecen separados los escaños obtenidos por el Partido Socialista y por el Partido Socialista de Cataluña, pero en cambio no hay sino un solo Grupo Socialista integrado por los Diputados Socialistas de ambos Partidos.

La segunda ocasión en que hubo que aplicar este precepto fue cuando en 1986 y como consecuencia de la crisis de Alianza Popular, sus 21 Diputados pertenecientes a la tendencia Demócrata Cristiana y sus 7 del Partido Liberal, deciden abandonar el Grupo Popular y en consecuencia pasar al Grupo mixto. Esto creaba un problema porque los grupos, incluido el mixto eligen por votación sus órganos de dirección y habida cuenta de que los componentes del Grupo mixto genuino eran sólo 6, la incorporación de los democristianos y de los liberales que sumaba 28 haría que la voz del grupo mixto fuera siempre la de un miembro de estas formaciones, con lo que la razón de ser del grupo Mixto, que es la de facilitar una voz para los partidos más pequeños, se veía frustrada. En vista de ello en vez de modificar el Reglamento se optó por una disposición de la Presidencia complementaria de las normas del Reglamento, mediante la que se creaban las llamadas “Agrupaciones dentro del Grupo Mixto” que eran una especie de subgrupos dentro del Grupo Mixto en la que se establecían reglas para distribuir el tiempo de que disponían las agrupaciones para sus intervenciones en los debates y se facilitaba que pudiera intervenir un miembro por agrupación además del representante del Grupo propiamente dicho. Al término de la Legislatura al producirse la “refundación del Partido Popular” desapareció

la anomalía y no sólo no hubo Agrupaciones en la cuarta Legislatura, sino que su normativa se consideró una anomalía que no valía la pena recordar, hasta el punto que en la edición de la Constitución y del Reglamento del Congreso que edita la Cámara como vademécum para los Diputados y los servicios de la Cámara, no aparece esa disposición.

#### XVII. LOS DEBATES Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL REGLAMENTO DE 1982

En el Reglamento de 1982 aparecen muchas otras pequeñas novedades respecto al anterior, pero lo más importante es lo que ya hemos subrayado respecto a enmiendas e intervenciones. Durante la tramitación de la Constitución y luego en los debates legislativos de la I Legislatura existen enmiendas presentadas por Diputados individuales, al margen de las presentadas por los grupos y en consecuencia hay debates donde hay varias intervenciones de los diputados de un mismo Grupo. Los informes de las Ponencias recogen los argumentos por los que se rechazan unas enmiendas o se admiten otras aunque sea de un modo parcial. Todo eso ha desaparecido en la aplicación del Reglamento de 1982 y a estas alturas la práctica de la aplicación del Reglamento es probablemente insatisfactoria para el país, pero también para los Diputados, especialmente los de los partidos grandes. Lo normal es que las enmiendas se preparen por los equipos de apoyo de los Grupos y, de hecho, muchas veces los Diputados no conocen a fondo sus propias enmiendas, por eso las reuniones de las Ponencias son muy breves, ya que los Ponentes de la Mayoría simplemente dicen que no aceptan las enmiendas presentadas por los Grupos que no sean el o los de la mayoría y sin más argumentación. Por eso es normal que haya Ponencias que se resuelven en una mañana y sin que haya más acuerdo en el Informe que el anteriormente dicho de aceptar las enmiendas de la mayoría y rechazar todas las demás pero sin ninguna argumentación en ningún caso.

Las sesiones de Comisión se resuelven con una intervención por Grupo en la que el que la hace tiene que defender conjuntamente todas sus enmiendas no aceptadas en el informe de la Ponencia. Con este esquema el desequilibrio de las intervenciones es total, aparentemente la mayoría de los Diputados están en contra de un proyecto, porque la mayoría de los Grupos lo está, aunque en ocasiones esa mayoría represente únicamente una fracción bastante pequeña de la Cámara y los motivos de sus oposiciones

sean contradictorios entre sí. En cambio la posición de la mayoría se expresa en una única intervención realizada por el Grupo mayoritario de la misma duración que la de cada uno de los otros y en la que realiza la defensa del proyecto contra unos y otros; en otros ordenamientos, se intercalarían turnos a favor y en contra con lo que intervendrían varios Diputados del mismo Grupo. Con el sistema actual el debate es breve, eso sí, y son muchos los proyectos que se dictaminan en una mañana, pero la mayoría de las veces los detalles del proyecto no se exponen ni a favor ni en contra en el debate, y el núcleo de la discusión se ventila en las intervenciones unilaterales de los Diputados con los medios en los pasillos de la Cámara. Pero hay que decir que mientras los Diputados no interioricen el proyecto y las razones por las que se defiendan y acepten o no unas u otras enmiendas, casi es preferible que el debate sea como es. Lo que resulta irónico es que luego se oye decir que los debates técnicos deben tener lugar en las Comisiones y que al Pleno sólo deben ir las decisiones políticas. En realidad los detalles técnicos en muchas ocasiones no se debaten ni en el Pleno ni en las Comisiones.

El Pleno se reúne tres semanas al mes, y dentro de cada semana hay una distribución de asuntos que es siempre la misma en cada legislatura, los martes por la tarde debate sobre las iniciativas de los Grupos, los miércoles por la mañana preguntas e interpelaciones y los jueves por la mañana y si es preciso por la tarde, debates sobre materia legislativa. El resultado es que los debates legislativos tienen cada vez un menor interés porque las intervenciones de los Grupos están reducidas a una en cada materia o proyecto repitiendo los argumentos ya expresados en la Comisión, teniendo que refundir como hemos visto todas las enmiendas o posiciones que mantienen en una sola intervención. Resulta curioso, pero paradójicamente se ha llegado a unas reglas similares ¡¡¡ a las del Reglamento de 1943!!!! La reforma política del Reglamento, en la medida en que es una decisión consensuada, no llega nunca, aunque aparentemente haya habido hasta nueve reformas, pero en realidad se reducen a pequeños retoques o a modificar la relación de Comisiones existentes para adecuarlas a la organización ministerial, pero de las reformas importantes a veces una nueva Legislatura arranca preparando una reforma importante que luego nunca llega a término, quizás alguna vez se apruebe alguna.

### XVIII. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y LA CONFIGURACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO

Si hay una diferencia sustancial importante entre las Cortes franquistas y las constitucionales está en los llamados procedimientos de control. Estos son aquellos en los que se actúa sobre el Gobierno en materias que no son los proyectos legislativos. Los más importantes son los que se refieren a la formación o el cese del Gobierno.

El esquema es en realidad muy sencillo: Para alcanzar el Gobierno hace falta obtener la confianza expresa del Congreso, mediante el procedimiento de la llamada votación de investidura, y durante la duración de la Legislatura, en la práctica no puede ser derribado por procedimientos parlamentarios, de manera que los esfuerzos de la Oposición tienen que centrarse únicamente en erosionar al Gobierno para vencerle en la siguiente confrontación electoral.

El procedimiento de investidura, está regulado fundamentalmente en la Constitución aunque el Reglamento lo complete. Al comienzo de la Legislatura, el Rey llama a consultas sucesivamente y de menor a mayor, a los portavoces de las fuerzas políticas que han obtenido representación en el Congreso, al margen de que por el número de parlamentarios a los que representan, hayan podido o no formar grupo parlamentario. La finalidad de la consulta es que puedan exponer al Rey su punto de vista sobre quién puede obtener los votos parlamentarios suficientes para ser investido como Presidente y después formar Gobierno. Al término de las consultas, el Rey comunica al Presidente del Congreso el nombre de quien puede ser propuesto como candidato. Con este nombre el Presidente del Congreso convoca a la Cámara y comienza un debate en el que el candidato propuesto expone las líneas del Gobierno que pretende formar, y a continuación se abre debate en el que intervienen todos los representantes de los partidos de mayor a menor, salvo el del grupo al que pertenece el candidato que interviene en último lugar. Aunque la Constitución no lo exige, ni lo regula, el Reglamento da la opción al candidato de contestar en conjunto a todos los intervinientes, o a cada uno, o a varios conjuntamente. En todo caso el debate da lugar a contestación y las correspondientes réplica y dúplica del candidato y su interlocutor, con lo que en realidad el de investidura es el debate parlamentario más auténtico que tiene lugar en la Cámara, y finalmente se procede a

la votación que tiene lugar a la hora que fije el Presidente de la Cámara. Es sobradamente conocido que la investidura se produce en primera votación si el Candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos a su favor, y que, en el caso contrario, en las cuarenta y ocho horas siguientes se procede a una segunda votación sobre el mismo candidato, donde para ser investido basta con obtener mayoría relativa. De las doce investiduras que han tenido lugar hasta el momento, la investidura se produjo en primera votación en nueve de ellas y sólo en tres, las correspondientes a Calvo Sotelo en 1981, Rodríguez Zapatero en 2008, y Rajoy, tuvo lugar en la segunda.

La investidura de un Presidente es el acto parlamentario más importante de una legislatura, porque en la práctica no se le podrá cesar nunca, porque el procedimiento para cesarle sólo puede ser mediante la aprobación de una moción de censura que está regulada mediante la fórmula de la “moción de censura constructiva”. Esta supone que la iniciativa de la censura, tiene que incorporar el nombre del candidato para sustituir al actual presidente en el caso de que la moción prospere, lo cual nos lleva a que sólo el partido mayoritario de la oposición pueda llegar a proponer un candidato pues es muy difícil formar una coalición para la censura, si además hay que ponerse de acuerdo previamente sobre el candidato propuesto. Si a esto se le añade que hacen falta las firmas de la décima parte de los diputados para presentar la solicitud, es decir 35 diputados como mínimo, ningún grupo fuera del mayoritario de la oposición alcanza esa cifra. Finalmente el Reglamento regula el debate como una moción de investidura alternativa, con la intervención de todos los grupos, además del Presidente y de todos los miembros del Gobierno que lo soliciten, con lo que el debate se puede transformar en una cacería sobre los defectos del programa del candidato propuesto, y finalmente la moción tendría que aprobarse por mayoría absoluta “enfriada”, es decir que sólo puede realizarse cinco días después de presentada la moción. Las dificultades son realmente tan grandes que sólo se había utilizado dos veces, la primera en mayo de 1980, presentada por los grupos socialistas del Congreso contra Adolfo Suarez, y la segunda en marzo de 1987 presentada por el grupo popular contra Felipe González, siendo ambas rechazadas. Los partidos tenían previsto el resultado, pero el objetivo que pretendían no era ganar que sabían que era imposible, sino dar a conocer hasta qué punto el partido que presentaba la censura tenía un candidato preparado para las siguientes elecciones. Sin embargo, en esta legislatura actual sí que ha habido una tercera moción de Censura contra

el presidente Rajoy del Partido Popular, que ha triunfado, porque estando en esta legislatura fragmentada la Cámara en varios grupos que hacían imposible que el Gobierno tuviera una mayoría real en la Cámara, pudieron votar juntos los representantes de todos los otros partidos y censurar al presidente del Gobierno

En realidad los datos importantes para analizar la cuestión del control del Congreso sobre el Gobierno están expuestos, los grupos están muy rígidamente disciplinados, y los múltiples procedimientos menores: preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias y hasta los debates sobre el estado de la Nación que tienen lugar anualmente, no son sino procedimientos dirigidos a la opinión pública para intentar cambiar el Gobierno en la siguiente convocatoria electoral.

#### XIX. LA REPERCUSIÓN DEL CAMBIO DE ESQUEMA DE GRUPOS

Los Reglamento de 1982 se han mantenido prácticamente iguales, con ligeros retoques desde un esquema de partidos-grupos que era también sustancialmente el mismo, dos partidos grandes que asumían el apoyo al Gobierno el uno y el liderazgo de la oposición el otro, y en realidad todo el sistema de organización y funcionamiento respondía al esquema de mayoría del partido del gobierno en todos los órganos de la Cámara: Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Ponencias, y turnos de intervención y tiempo de las mismas, Preguntas orales en el Pleno, etc.. Sin embargo desde las elecciones de 2015 el sistema comienza a descomponerse; no hay un partido que sea mayoritario y todo tiene que organizarse sobre coaliciones de hecho. Yo no tengo duda de que el Reglamento hay que adaptarlo a la nueva situación, pero los partidos grandes en realidad retrasan esta adaptación y los pequeños aprovechan una situación que trastoca todo el sistema de funcionamiento anterior. Unos y otros parecen esperar a que el sistema parezca haberse estabilizado y entonces se verá.

#### XX. A MODO DE DESPEDIDA

Sí, yo he hecho buenos amigos entre mis compañeros y entre los Diputados de los distintos partidos en parte entre los presidentes y miembros de las comisiones Constitucional y de Cambio Climático, he impulsado y respaldado el Desarrollo de la Secretaría General y he vivido

el mantenimiento y hasta el aumento del prestigio del Cuerpo de Letrados sin que haya habido quejas respecto a su capacidad y neutralidad. Y a modo de despedida, no puedo dejar de transcribir una anécdota bastante reciente sucedida tras el debate en la Ponencia de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, debate que por cierto duró cinco días, al contrario de lo habitual que hemos descrito Y es que al final, cuando los Ponentes contemplaban el resultado de los recortes que habían acordado a los conceptos de financiación pública, y se lamentaban de que se habían quedado quizás demasiado justos de recursos, comentando con añoranza qué les gustaría ampliar, el representante de uno de los grupos pequeños, de izquierda por más señas, dijo “yo lo que querría es que nos financiaran tener Letrados como los de las Cortes”.