

ALONSO DE ANTONIO, ANGEL LUIS, *La Diputación Permanente de las Cortes en la historia constitucional española*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid 1991, 565 págs.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

1. Aunque con escasa atención en los planes de estudios recientemente aprobados de la licenciatura de Derecho, el Derecho constitucional histórico es hoy, y puede que más que en épocas pretéritas, fuente continua de enseñanzas para el presente. El estudio de la historia política y constitucional no resulta ocioso ni estéril sino que muy al contrario se manifiesta imprescindible salvo que se prefieran abstracciones al margen de toda relación con el espacio y el tiempo o generalizaciones carentes de justificación y proyección.

El Derecho constitucional histórico español cuenta con obras notables de carácter global como, entre otros, las de los profesores SÁNCHEZ AGESTA, TOMÁS VILLARROYA y SOLÉ TURA-AJA, todas ellas quebradas por el pesimismo bien documentado, resultado del análisis del «permanente fracaso en España de la pretensión constitucional». A estos brillantes estudios se han sumado –casi inflacionariamente– otros de naturaleza particular, bien sobre uno de nuestros numerosos textos constitucionales (quizá, sin temor a equivocarse, puede calificarse de paradigmático el de TOMÁS VILLARROYA sobre el Estatuto Real de 1834), bien sobre una determinada institución contemplada a todo lo largo y ancho de nuestra dilatada y compleja historia política y constitu-

cional. A este segundo grupo pertenece la obra que comentamos en estas líneas, del profesor de la Universidad Complutense, ANGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO, sobre «La Diputación Permanente de las Cortes en la historia constitucional española», editada por el Congreso de los Diputados.

2. Si decíamos al principio que el retorno a las fuentes es irrenunciable, en el ámbito parlamentario cobra, si cabe, una dimensión mayor dado el dinamismo, fluidez y empirismo de la vida del órgano representativo por excelencia del Estado. La atención a la historia político-jurídica del Parlamento español ha sido, desde siempre, muy escasa en nuestra doctrina. Y, a la vista de los avatares de esa institución, no faltan razones para explicar tal desinterés. En efecto, las Asambleas decimonónicas apenas reflejaban la voluntad real de la población española porque su formación obedecía a criterios censitarios, escasamente representativos de la mayoría social, al tiempo que se abusaba de la utilización de técnicas de control social incompatibles con la naturaleza de la institución como el caciquismo. Su funcionamiento, además, venía en gran parte marcado por el carácter individualista de la actividad colectiva de las fracciones, que caracteriza al Parlamento contemporáneo, y teniendo en el Pleno el órgano de trabajo prácticamente exclusivo, desconociendo de ese modo la labor preparatoria de otros órganos como las Comisiones.

En suma, la configuración material y el significado político de las Asambleas del primer liberalismo no estimulaban su análisis científico. Si ello era así en cuanto a los temas generales, aún más evidente resultaba respecto a los de orden particular aunque vinieran referidos a instituciones típicamente españolas que, en buena lógica, deberían haber contado con un estudio exhaustivo. Tal es el caso de la Diputación Permanente de las Cortes, «institución castiza» —en expresión de SÁNCHEZ AGESTA (1)— nacida en el Derecho medieval español, y que si bien cuenta con

---

(1) L. SÁNCHEZ AGESTA, *Constitución española comentada*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 191.

un detallado análisis referido a las experiencias en los Reinos de Aragón, Cataluña, Valencia, Navarra y Castilla, adolecía de un incomprensible olvido en cuanto a su tratamiento teórico y a su práctica en la historia constitucional y parlamentaria, con dos estimables excepciones, una referida a una etapa determinada (2), y la otra a los antecedentes del momento que se pretende estudiar (3).

El libro que se comenta, fruto de la tesis doctoral del profesor ALONSO DE ANTONIO, pretende precisamente colmar esa laguna. Se centra en el marco histórico como objeto de investigación. La razón para ello estriba, al margen del ya reseñado escaso tratamiento doctrinal previo, en la entidad de la perspectiva histórica como antecedente inmediato de la actual previsión constitucional sobre la «continuidad parlamentaria» con la recuperación de nuevo de la Diputación Permanente. Sobre tal posición de partida, la obra se fundamenta en el análisis jurídico de la normativa constitucional y reglamentaria de la Diputación Permanente en cada momento, pero sin descuidar el parámetro de la realidad histórico-política condicionante de las distintas soluciones jurídicas en las diferentes etapas.

De este modo el autor pretende alcanzar un doble objetivo. Por una parte, demostrar la importancia de la Diputación Permanente como órgano eficaz para el sistema constitucional en cuanto encargado de garantizar la continuidad parlamentaria y, de otra, como idea central, poner de relieve la vertiente política de las normas referidas a la Diputación Permanente y de su funcionamiento posterior, adquiriendo en ocasiones un protagonismo inadecuado para su propia naturaleza.

---

(2) Así, respecto a la Diputación Permanente en la Constitución de 1812, N. PÉREZ SERRANO, *La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho constitucional histórico*, en Armario de Historia del Derecho español, 1933. Se reproduce en la recopilación de trabajos del autor editada por el Instituto de Estudios de Administración Local. *Escritos de Derecho Político*, vol. I. Madrid, 1984.

(3) M. FRAILE CLIVILLÉS, *La Comisión Permanente de las Cortes*. Editora Nacional, Madrid, 1974.

3. Ocupa las primeras páginas del libro el prólogo del profesor MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA. En él, lejos del mero anticipo de lo que el lector se encontrará más adelante, adelantando conclusiones que únicamente cabe deducir al final de la obra se encuentra un sintético análisis del moderno significado de los Parlamentos, cuya lectura resulta imprescindible para valorar en su justa medida el presente entendimiento real de la ficción representativa. El profesor JIMÉNEZ DE PARGA refiere, con toda claridad, la mutación sufrida por la institución parlamentaria que, lejos de su papel nuclear en el incipiente liberalismo como centro del poder político en cuanto órgano de representación de la voluntad popular y límite del Ejecutivo, se encuentra hoy de hecho supeditada a este último. En efecto, la labor primera y primaria del Parlamento, es decir, la producción legislativa, ha pasado a depender prácticamente en cuanto a su iniciativa del Gobierno, que se encuentra en mejores condiciones técnicas para valorar los problemas y ofrecer la solución más efectiva. Del mismo modo, la función de control político sobre la acción del Gobierno se encuentra hoy desvalorizada debido a la existencia de mayorías en las Cámaras que dejan reducido el papel de las minorías a realidades testimoniales, de modo que es difícil que prospere cualquier intento de lograr una exigencia de responsabilidad efectiva sobre el Ejecutivo. La conclusión que se desprende de estas ideas la expresa el mismo redactor del prólogo: aunque cabe mantener la ilusión por el mito del Parlamento, éste ya no es soberano porque no lo es tampoco el pueblo cuya voluntad se encuentra mediatizada por la férrea máquina de los partidos políticos que amparados en la técnica de las listas cerradas condicionan la composición de las Cámaras, que por lo mismo pueden considerarse escasamente representativas, al menos de la voluntad real del electorado.

4. Entrando ya en el análisis concreto del contenido del libro que se comenta, cuyo primer capítulo contiene el marco general de la Diputación Permanente, hay que señalar que el autor parte de la permanencia del Parlamento como exigencia y concepto ideal atemperada por la discontinuidad de su trabajo ordinario al ser imposible mantener una labor parlamentaria regular, de

difícil equiparación temporal con la función del ejecutivo, desconociendo lo que son las que denomina fases de relajación materializadas en las vacaciones parlamentarias, así como en los momentos de disolución de las Cámaras o en los supuestos de suspensión de las sesiones. Tales momentos son precisamente los que justifican la creación de la Diputación Permanente como instrumento jurídico encargado de mantener la continuidad parlamentaria cuando las Cámaras no se encuentren en funcionamiento regular. No obstante, el concepto de continuidad parlamentaria no responde a idénticas necesidades a lo largo de nuestra historia por lo que el profesor ALONSO DE ANTONIO distingue entre las Cortes medievales, el parlamentarismo liberal y el democrático, etapas en las que la Diputación Permanente intenta asegurar, respectivamente, el cumplimiento de los acuerdos económicos pactados con el Rey, la eficacia del dogma de la soberanía nacional, la complejidad técnica y funcional propia de las Asambleas contemporáneas en especial cuando afecta a la colaboración con otros poderes.

Resulta obvio que esta necesaria continuidad del Parlamento puede asegurarse por una pluralidad de métodos, pero el autor, después de señalarlos, se centra en la Diputación Permanente como solución típicamente española mediante un grupo reducido de miembros extraídos de las propias Cámaras, y cuyo nacimiento se encuentra en las Cortes medievales catalanas de donde se tomó ejemplo arraigando en otros reinos españoles en los que se mantuvo esta figura con el mismo nombre de Diputación Permanente. Es precisamente esta parte de la denominación a la que el autor dedica un particular análisis en este primer capítulo. A su juicio es inadecuado mantener hoy aquella referencia por un simple tributo histórico, toda vez que el moderno léxico parlamentario-constitucional es incompatible con el uso de las palabras Diputación y permanente que en su justo significado harían alusión a lo que se buscaba en la Edad Media, es decir, que la Diputación fuese permanente, pero que hoy resulta inadecuada para descubrir lo que se busca con esta figura, esto es, garantizar la continuidad de algo que por hipótesis se entiende permanente. Por ello el autor defiende un cambio en la terminología apostando por la de *Junta de continuidad*, justificada por la re-

ferencia directa al fin que se pretende alcanzar con un órgano de esta naturaleza. Este primer capítulo concluye con una precisa delimitación conceptual de la Diputación Permanente poniendo en sus justos términos los caracteres que la definen, y haciendo especial hincapié en la limitación funcional que se le reconoce, de ningún modo equiparable a lo que es el bagaje de funciones propias del Parlamento en su conjunto.

5. Los restantes capítulos vienen ya referidos al estudio particular de cada una de las experiencias concretas de continuidad parlamentaria en nuestra historia constitucional, lo que supone, en primer lugar, una estricta concreción temporal en cuanto marco de análisis. En efecto, el título del libro indica ya la intención de eliminar la dimensión medieval de la Diputación Permanente para centrarse en lo que fue propiamente realidad constitucional. Por lo mismo se omite también cualquier referencia a la Comisión Permanente de las Cortes del régimen anterior debido a que el brillante estudio ya citado, del profesor FRAILE CLIVILLÉS, hace innecesario otro análisis y, por otro lado, a la imposibilidad de considerar aquella etapa como constitucional al carecer de una Constitución en su sentido auténtico. En segundo lugar, el propósito del autor no es centrarse únicamente en el estudio de los textos constitucionales que tuvieron vigencia sino que se amplía, de forma muy acertada, a aquellas discusiones constituyentes en las que se pretendió incorporar una figura como la Diputación Permanente y, sobre todo, a aquellos ejemplos de continuidad parlamentaria al margen de cualquier reconocimiento constitucional o reglamentario previo y con independencia de la denominación concreta aplicada al órgano que la simbolizase. En suma, se comienza analizando la Diputación Permanente en la Constitución de Cádiz y se concluye con su homónima en el texto de 1931; entre ambas se estudian los debates constituyentes de 1837, 1856, 1869 y la práctica de las Comisiones permanentes de 1869-1870 así como la Comisión permanente de la Asamblea Nacional de la Primera República.

6. Uno de los méritos principales del profesor ALONSO DE ANTONIO radica en que ha sabido conjugar armónicamente la dimensión estrictamente jurídica –con un riguroso tratamiento

normativo del conjunto de disposiciones rectoras del órgano de continuidad parlamentaria— con la concreción histórica de la Diputación Permanente, metodología necesaria impuesta por la propia realidad de las cosas en cuanto aquellas normas fueron resultado de circunstancias histórico-políticas muy concretas sin cuyo planteamiento devienen carentes de sentido o, al menos, de explicación coherente. Todos los supuestos que se estudian en el libro de ALONSO DE ANTONIO demuestran que la Diputación Permanente no fue nunca entendida como una institución puramente técnica dentro de la estructura orgánica del Parlamento, sino que, muy al contrario, su regulación normativa fue siempre tributaria de opciones políticas previas. El autor lo demuestra suficientemente, con ejemplos precisos. Así, los liberales que consideraron en 1812 a la Diputación Permanente como medio de oposición a cualquier intento involucionista del monarca, valoraron positivamente en 1837 que el Rey tuviera reconocida en la Constitución la facultad de cerrar, suspender y disolver las Cortes negando la incorporación de una institución como la que en los albores de nuestra historia constitucional habían defendido. De forma también significativa, en la discusión de la Constitución non nata de 1856 se puso de manifiesto la dualidad óptica de liberales y conservadores, llegando RÍOS ROSAS a decir que la preeminencia regia sobre los demás órganos del Estado, para él esencia del régimen monárquico, pasaba de modo ineludible por la supresión de la Diputación Permanente.

Por otra parte, sentaba el autor, la labor misma desarrollada por la Diputación Permanente, demostró, en ocasiones, una manifiesta intencionalidad política. Los ejemplos son también abundantes. El carácter instructorio que definía a la Diputación Permanente de 1812 quedó superado cuando ésta se situó, durante los momentos de peligro para el mantenimiento del régimen liberal, a la cabeza de las instituciones del Estado enfrentándose al Monarca. El nacimiento de la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional en la Primera República resultó condicionado por las luchas entre liberales radicales y federalistas, y su disolución en abril de 1873 obedeció tan sólo al interés de estos últimos por implantar en España una República que respondiera a su propio proyecto político. La actuación de

la Diputación Permanente durante la Segunda República ofrece también muestras de esta naturaleza, como la aprobación del Decreto-Ley de amnistía en 1936, que no necesitan mayores comentarios.

7. Esta obra del profesor ALONSO DE ANTONIO pretende, pues, cubrir una laguna, difícilmente explicable, de nuestro Derecho constitucional histórico y lo hace con precisión jurídica, pero ofreciendo además las claves históricas y políticas para que se puedan entender las sucesivas regulaciones normativas. Para lograr su propósito es de destacar la utilización de un importante abanico bibliográfico, y sobre todo el manejo de las fuentes directas (Actas, Diarios de Sesiones, documentos parlamentarios, periódicos de distintas épocas), que constituyen un material inapreciable que el autor ha sabido emplear con eficacia y honestidad para redactar este libro sobre un aspecto ciertamente importante de nuestra historia constitucional cual es el análisis de la Diputación Permanente en tanto órgano encargado de garantizar la continuidad parlamentaria, exigencia ineludible de todo sistema democrático.