

DOS CURSILLOS SOBRE DERECHO PARLAMENTARIO:  
EN LA RESIDENCIA DE ESTUDIANTES  
(MARZO/ABRIL DE 1931) Y EN ICADE (2001)

NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI(\*)

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN, A MANERA DE BREVE EXPLICACIÓN DE PROPÓSITOS.—I. EL CURSILLO QUE PROFESÓ NICOLÁS PÉREZ SERRANO EN LA RESIDENCIA DE ESTUDIANTES EN MARZO-ABRIL DE 1931.—1. *Los datos básicos.*—2. *Elenco de profesores. Aca-so los tres mejores tratadistas de Derecho público en España en esa década.*—3. Criterios que laten en la propaganda del Cursillo. Autoría: sin duda, Jiménez Fraud.—4. *Breve co-rrespondencia de Jiménez Fraud con Adolfo González Posada y Nicolás Pérez Serrano. Un escudo aún monárquico (4 de marzo de 1931), que tardaría poco en desaparecer.*—5. *Inno-vación autocrítica en momento crucial de la Europa de entreguerras.*—6. *Una breves no-tas sobre el Cursillo de la Residencia de Es-tudiantes de 1931.*—7. *La inserción de esas materias en su primer Programa de Derecho Político como Catedrático de la Central, del Curso 1933/1934.*—II. EL OTRO CURSILLO SOBRE DERECHO PARLAMENTARIO: ESQUEMA DEL QUE PROFESÉ EN ICADE 70 AÑOS MÁS TARDE, EN 2001.—BIBLIOGRAFÍA.

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales. Doctor en Derecho. Abogado.

## INTRODUCCIÓN, A MANERA DE BREVE EXPLICACIÓN DE PROPÓSITOS

Por complejo y delicado que resulte el hecho de llamarse uno como su señor padre, y además dedicarse a lo mismo en lo que tu progenitor descolló, y de qué manera, no por ello deben dejar de aprovecharse las felices coyunturas que tales similitudes o concordancias proporcionan, y ello aún sabiendo de antemano quién saldrá perdedor en la comparación, aunque buena voluntad no me haya faltado en emularle, en seguir sus pasos y en tratar de no desmerecer, con el noble propósito de que no se resienta el apellido.

Tuve en su momento, allá por los años 1991 y siguientes, cuando falleció mi madre, depositaria de todos los papeles y documentos personales y profesionales de Don Nicolás, contando para ello con el beneplácito siempre congruo de mis hermanos (que no de condigno para conmigo), que asumir la tarea de revisar lo que tendría utilidad conservar, pues parecía que podría tener escaso sentido, por poner un ejemplo, guardar un pleito sobre arrendamiento rústico de 1926. Ante la negativa de organismos públicos o semipúblicos (y no señalo con el dedo, pues pertenezco a los criados en la cultura que nos enseñaba cuán feo es ese gesto) de recibir en donación todo ese archivo del bufete profesionales/profesoral de Pérez Serrano, con lo positivo pero también con las servidumbres de tal empeño (1), tuve

---

(1) Uno de los hándicaps, y aunque pueda parecer una contradicción, era la buena memoria de mi padre, que no necesitaba por ello mismo de máximos esfuerzos archivísticos para saber qué había y dónde estaban las cosas.

que proceder a un detenido expurgo. Y guardé papeles de muy diferente signo, relevancia y materia, yendo otros muchos a papeleras y contenedores, no sin antes asesorarme de buenos amigos, todos grandes juristas que habían conocido y querido a mi Padre, y que además —démoslo por bueno— se fiaban de mi criterio selectivo al respecto.

Hoy pretendo que salgan a la luz algunos de los que conservé entonces. Y, para que esa comparación —a la que aludía al principio— siga dándose, voy a ponerlos en relación con una parte de la actividad universitaria que durante veintiún años desarrollé en ICADE. Así, son objeto del presente estudio dos programas de derecho parlamentario, que, respectivamente, explicamos padre e hijo justo con setenta años de diferencia. El primero lo profesó mi Padre, con los datos a los que me referiré en el apartado romano I, en la Residencia de Estudiantes en los meses de marzo y abril de 1931. El segundo lo impartí yo en el primer cuatrimestre del curso académico del año 2001 como asignatura optativa de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas.

Y, para terminar esta introducción, sólo resta sugerir al lector que se adentre en las páginas que siguen, pues esos documentos, rescatados del despacho de mi Sr. Padre, seguro que alguna satisfacción le van a proporcionar. Acaso, además, pueda obtener complementario provecho si, perseverante él en la lectura, concluye su recorrido, ve el final y observa cuánto puede cambiar una asignatura en siete décadas.

## I. EL CURSILLO QUE PROFESÓ NICOLÁS PÉREZ SERRANO EN LA RESIDENCIA DE ESTUDIANTES EN MARZO-ABRIL DE 1931

### 1. *Los datos básicos*

Conviene, en efecto, además de reseñar —y ello se hace en el título de este trabajo— el tiempo en que tal cursillo tuvo lugar, hacer referencia al resto de elementos básicos del mismo. Sólo así quien quiera profundizar más en algún detalle concreto tendrá en verdad expedito el camino a tal efecto.

### 1.º *Convocatoria del Cursillo.*

La Residencia de Estudiantes, activa, como es bien sabido, desde 1910 tras su creación por la Junta para la Ampliación de Estudios, y con nuevos bríos desde que se trasladara en 1915 de su anterior ubicación en la madrileña calle de Fortuny a su ulterior emplazamiento definitivo de Pinar 21 (2), realizó una convocatoria de tal cursillo bajo la denominación de «**Problemas modernos del Parlamento**». En sendos apartados de los folletos indicadores del mismo se hablaba de «MATRÍCULA» y de «BECAS». En el primero de ellos se decía literalmente lo siguiente

#### «MATRICULA

El curso tendrá lugar en la Residencia de Estudiantes, Pinar, 21, a las siete de la tarde de los días indicados.

Para asistir a este curso, que consta de las once lecciones anteriormente enumeradas, será preciso matricularse en las oficinas de la Residencia. (Teléfono 50910).

El coste de la matrícula es de 25 pesetas. Los Socios de la «Sociedad de Cursos y Conferencias» disfrutarán de una reducción del 30 por 100 sobre el importe de la matrícula.

Los alumnos de la Residencia y, en general, los profesores y estudiantes, sólo pagarán una matrícula de 10 pesetas.

La Residencia se reserva el derecho de limitar el número de matrículas, pues su deseo es que las clases no sean muy numerosas, con objeto de facilitar el diálogo y la dirección de trabajos de las personas matriculadas que deseen colaborar con los profesores».

A continuación venían las normas por las que se iban a regir las becas, materia sobre la cual se informaba así:

«La Residencia concederá cinco becas a otras tantas personas que acrediten su interés por estos estudios y su falta de recursos».

---

(2) Se ubicaba la calle Pinar en el terreno conocido como Colina de los Chopos, Cerro del Aire o Altos del Hipódromo, en el cual siguieron fructificando las viejas ideas reformistas o renovadoras de Giner de los Ríos y su Institución Libre de Enseñanza.

## 2.º *Momento de su anuncio y de su celebración. Vicisitudes*

Aunque supongo que hubo más anuncios y que aparecerían sobre todo desde septiembre de 1930, al hacer la exposición de lo que iba a ser la programación del curso académico 1930-1931, me detendré brevemente en la noticia que, acerca de «La Residencia de Estudiantes», daba EL SOL del jueves 25 de diciembre de 1930. Este «suelto» refleja bien el momento que vivía la Residencia, dentro de una España convulsa, a caballo entre el final de la dictadura de Primo de Rivera y el advenimiento de una II República en la que, creo yo, tanto florecieron el cultivo y los estudios de muchas ramas del Derecho, y muy en particular de las más afincadas en el derecho público. Esa noticia tenía más referencias, a otros cursillos y a la compra de terrenos con que se ampliarían sus instalaciones. Permítasenos que transcribamos tres párrafos; en ellos se daba cuenta de aspectos generales de la labor de la Residencia:

«La Residencia ha realizado una labor doblemente eficaz, pues si valiosa ha sido la obra por ella hecha, tiene un valor muy superior el haber sido en estos veinte años de su existencia un centro modelo hacia el cual se dirigían las miradas de todos aquellos a los que interesa la marcha y desarrollo de los centros culturales eficientes. Innegable es asimismo el superior valor que como estímulo eficaz tiene esta institución con la que por razones de afinidad han colaborado los espíritus más selectos.

El director de la Residencia de Estudiantes —director en el cabal sentido de la palabra—, don Alberto Jiménez Fraud, ha sido quien por razón de su cargo y por su entusiasmo ha logrado con su trabajo y su extraordinaria aptitud el éxito sorprendente de esta obra.

Hemos de destacar aquí la labor que han aportado a la Residencia Instituciones que, como la Sociedad de Cursos y Conferencias y el Comité Hispanoinglés, han puesto en contacto desde la tribuna, de esta institución a las más altas personalidades del mundo científico y literario europeo con nuestro medio intelectual. La primera ha traído a Madrid personalidades como Benda, Bragaglia, Claudel, Duhamel, Febrouis, Jacob, Le Corbusier, Marinetti, Ravel, Veléry, Kéyserling, Woringer, etc. El Comité Hispanoinglés ha hecho desfilar por la sala de conferencias de la Residencia de Estudiantes, entre otras personalidades, a los Sres. Cárter, Atarkie, Bruce, Chésteron, lord Croy, Névton, Joyce y Kéynes».

¡Total, nada! Vaya elenco de ilustres tratadistas, pensadores, escritores, artistas, economistas, arquitectos. Pero, para no ir a la zaga en otras ramas del saber de la época, el otro párrafo que queremos rescatar de esa prensa de hace ochenta y un años se refería a la cuestión que ahora nos ocupa. Y decía así:

«Ha organizado asimismo la Residencia para este año cursos sobre cuestiones actuales de Derecho público. En uno de éstos tratará de los problemas modernos del Parlamento el profesor de la Universidad Central D. Nicolás Pérez Serrano, y el colaborador de EL SOL, y también catedrático de la Universidad madrileña, D. Fernando de los Ríos explicará otro sobre doctrina del Estado. Están invitados para participar en estos cursos de Derecho público los catedráticos D. Adolfo Posada y D. José Gascón y Marín».

Es obvio que tras esos años largos sin auténtico parlamento, pues no cabe honestamente atribuirle ese nombre a la Asamblea Nacional que funcionó entre 1923 y 1929, cuando menos resultaba un riesgo organizar un cursillo sobre los problemas de la institución parlamentaria. Los acontecimientos demostrarían que ese anuncio, hecho en las postrimerías de 1930, cobraría mayor intensidad e interés desde el momento en que iba a coincidir con la proclamación de la República, pues las *sesiones* programadas para el desarrollo de las lecciones iban a ser en marzo de 1931 (los días 12, 16, 20, 23, 26 y 31) y en abril de 1931 (los días 6, 9, 13, 16 y 22), de manera que en el transcurso de las mismas España abandonaría Monarquía y Restauración para acoger en su seno un nuevo intento republicano.

## 2. *Elenco de Profesores. Acaso los tres mejores tratadistas de Derecho público en España en esa década*

Ese anuncio de prensa ya los mencionaba. Iba a correr el grueso de las explicaciones a cargo de Nicolás Pérez Serrano, a la sazón Ayudante de Don Adolfo González Posada, al cual precisamente sucedería en la Cátedra de Derecho Político de la Universidad Central a partir de octubre de 1932. Y sus nueve lecciones irían precedidas de una inaugural a cargo de D. José Gascón y Marín, con el que mi Sr. Padre mantenía ya —luego acrecentada con el transcurso de los

años (3)— una relación dilatada de amistad y recíprocos admiración y respeto. Como epílogo iba a cerrar el cursillo una lección final de Don Adolfo González Posada. En suma, y sin apasionamiento de hijo de quien soportó la mayor carga lectiva del cursillo, quizás los tres grandes representantes del derecho público español de la época eran los encargados de desvelar cuáles podían ser los verdaderos problemas que aquejaban al Parlamento de esos inicios de la tercera decena del apasionante siglo xx. Sin duda, una seria reflexión, como la llevada a cabo por esos tres ilustres pensadores españoles, tendrían que ayudar al recto diseño de unas futuras Cortes en el cambio de régimen y de forma de Estado en España, por mucho que la institución parlamentaria sufriera más tarde los intensos avatares de nuestra vida política.

### 3. *Criterios que laten en la propaganda del Cursillo.*

*Autoría: sin duda, Jiménez Fraud*

Como quiera que se me antojan poco conocidos, me atrevo a divulgar, pues su acceso no resulta fácil hoy para cualquier investigador o amante del Parlamento, las notas introductorias que he en-

---

(3) D. José Gascón y Marín contestó el 9 de febrero de 1947 el discurso de entrada de mi padre en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que versó sobre el Poder Constituyente (Gráfica Administrativa, Madrid, 1947), páginas en las que recoge la feliz coincidencia de ser aquél Letrado del Congreso y él Letrado del Senado: «Mientras cursaba el Doctorado actuó en las oposiciones para ingreso en la Secretaría del Congreso de los Diputados, perteneciendo a este Cuerpo desde el año 1912, actuando en diversas Secciones de la Cámara y muy singularmente en la Comisión de la Presidencia del Consejo y en la Junta Central del Censo electoral. En el ejercicio de su cargo técnico, en el Cuerpo legislativo, comenzó mi relación con el nuevo Académico y pude apreciar sus excelentes cualidades. Allí volví a hallar a otro antiguo compañero, aquel cuya Medalla va a ostentar quien acabamos de escuchar, Adolfo Pons, a quien no quiero dejar de dedicar el recuerdo que merece su labor que comencé a conocer al finalizar nuestra época escolar y que más tarde, al frecuentar el Congreso de los Diputados, durante mi actuación política, hube de aprender en sus estudios y trabajos, recordados en el discurso que contesté. Pons figuraba en el personal técnico de la Cámara de Diputados, título para mi muy estimado, ya que mis primeras oposiciones fueron para ingresar en Cuerpo análogo, en la Secretaría de la Alta Cámara, a la que me honré en pertenecer». Además, D. José participó en el Libro Homenaje que a mi padre le dedicaron prestigiosos juristas (2 tomos, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1959) con un artículo (pp. 29 a 38 al t. II) dedicado a *La nueva Ley de lo Contencioso-administrativo*.

contrado en la propaganda oficial del cursillo, si bien debo aclarar que son páginas sueltas, pues no he conseguido hacerme con ningún folleto impreso definitivo. Esas ideas, además, creo pertenecen a la pluma del Director de la Residencia, el nunca bien ponderado Alberto *Jiménez Fraud*. Si se coincide conmigo en la autoría, tampoco me parece que se puede discrepar respecto a la relevancia de las reflexiones que hace el autor con respecto a esa espinosa —siempre— cuestión de la relevancia del Parlamento y de su influjo en el devenir de las naciones.

Decían así esas líneas introductorias al cursillo, cuyas ideas fuerza se centran en los tres párrafos que ahora transcribo:

«Es tópico corriente en Europa, desde los comienzos del siglo, el relacionar al desprestigio de las formas democráticas de gobierno y como consecuencia, el desprestigio de las actividades políticas y el de los problemas de montaje o funcionamiento del Estado; es decir de la organización política. Es tanto más notable la facilidad con que ha sido aceptado este tópico, cuanto que esos mismos años coinciden con los de mayor actividad y preocupación meramente políticas experimentadas por la nación modelo de instituciones democráticas, «madre de parlamentos», Inglaterra: sus dos reformas electorales de 1918 y 1928; la que ahora tiene en estudio; la ley de 1911 sobre la Cámara de los Lores; la del 20, que creó el parlamento del Norte de Irlanda; el Tratado con Irlanda, del 24, son de tanta o mayor trascendencia que las reformas vistas por todo el siglo XIX, prototipo de siglos políticos y constitucionales...

El régimen parlamentario no puede sufrir crisis en su idea central, de que la discusión forma el espíritu del pueblo y aclara su voluntad, que convierte en leyes la legislatura y realiza, encausa y ordena el poder ejecutivo. La experiencia de los últimos años, con los cambios que han traído a la estructura social y política del mundo moderno; la excesiva predominancia del poder ejecutivo; la complejidad de los problemas actuales con la falta de información que resulta para los legisladores y el consiguiente descenso de su prestigio; la intervención de poderosos intereses particulares, todo esto exige, sin duda, una honda revisión de la estructura del régimen parlamentario para restaurarle en vista de estos hechos. Pero si esos problemas se acometen, las instituciones parlamentarias conservarán un prestigio que es imperecedero, como lo son las condiciones de carácter que las han dado nacimiento: el amor a la libertad y el respeto a la ley; el gusto por el buen humor y por

el juego limpio; el recelo hacia el exceso de lógica que lleva a las conclusiones extremas; la aceptación del compromiso entre las tendencias opuestas...

El curso que a continuación anunciamos forma parte de una serie de estudios sobre problemas constitucionales, sobre los que aspiramos a ser informados por los más notables tratadistas de Derecho público. El desarrollo de ellos irá indicando la amplitud y regularidad que en lo sucesivo deban alcanzar, y la conveniencia de agruparlos en diferentes publicaciones. Sólo nos resta ahora dar las gracias a los eminentes tratadistas españoles que se han dignado colaborar en esta obra, a la que serán llamadas personalidades de diferentes ideologías y significación política, deseosas de contrastar en un ambiente tranquilo y elevado sus estudios y experiencias, y transmitirlos a la juventud estudiosa».

Todo un compendio, acertado y sutil, a la vez que sagaz y hasta con una nada desdeñable apelación al amor por la libertad, al respecto a la Ley, al juego limpio y, por qué no, hasta al *gusto por el buen humor*, y siempre con vistas a poner en marcha una honda revisión de la estructura del régimen parlamentario para «restaurarle» a la luz de la experiencia de los últimos años. De todo ello, como digo, se hacía eco la Residencia por boca de su Director, y en aras de seguir siendo «intérprete —dentro de la esfera que le corresponde— de las apetencias y curiosidades intelectuales de la juventud universitaria española».

4. *Breve correspondencia de Jiménez Fraud con Adolfo González Posada y Nicolás Pérez Serrano. Un escudo aún monárquico (4 de marzo de 1931), que tardaría poco en desaparecer*

Aunque no he sido capaz de encontrar más de dos, muy similares por cierto, y que obedecen al deseo del Director de la Residencia de someter el texto definitivo del programa a Posada y Pérez Serrano, son ilustrativas del modo de proceder de Jiménez Fraud, amén de reflejar no sólo su caligrafía, sino también los avatares del cambio de sistema político. En efecto, todo ello puede apreciarse a continuación en la cuartilla manuscrita que desde la Residencia dirige Jiménez Fraud a mi pare con fecha 4 de marzo de 1931.



RESIDENCIA DE ESTUDIANTES

PINAR, 21. MADRID

14 Mayo 1901

D. D. Nicolás Pérez Serrano

Mi querido amigo:uego a v. que  
 revise estas pueblas y haga en ellas las  
 conexiones que estime oportunas. Para  
 adelantar tiempo he enviado estas a los  
 hrs. Porada, Jacón y Mañá.

Hasta mañana, de usted un  
 amigo de un afectísimo amigo,

Alberto Jiménez Fernández

Como el residente de quien hablé a v. ayer -  
 Macorra - será a v. mañana en la Universidad  
 para entregarle a él la puebla conepida.



RESIDENCIA DE ESTUDIANTES

PINAR, 21. MADRID

Miércoles 4 marzo/21

Juicio en Adolfo: aunque Pérez Serrano preguntará a v. mañana sobre esto, para adelantar tiempo quiero enviarte estas pruebas para que tengas v. tiempo de leerlas, e introducir en ellas las modificaciones que estime conveniente. Porque me urge muchísimo tenerlas despachadas mañana mismo por la mañana.

Nuestra costumbre es dar los nombres de los conferenciantes sin títulos ni cargos, cejando precisamente así el relieve del valor propio. Supongo que le parecerá bien al Minuto. Pero si P. lo desea podemos alterar nuestros hábitos.

Hasta pronto y mil pacis de a  
afertisimo

Alto

Debe observarse un dato que no resulta anecdótico: en esa cuartilla manuscrita figura aún el escudo monárquico, con su toisón, la corona y los escusones propios de la época, eso sí, a punto de sucumbir ante la inminente (faltaban un mes y diez días, exactamente) llegada la II República.

##### 5. *Innovación autocrítica en momento crucial de la Europa de entreguerras*

Carezco del texto completo mecanografiado de las nueve lecciones que integraron la intervención completa de mi padre en el Cursillo. Pero sí he hallado lo que el propio autor consideró «**Programa detallado** del cursillo sobre problemas modernos del Parlamento», explicado, como digo, por Nicolás Pérez Serrano en la Residencia de Estudiantes en la Primavera de 1931. Y, aún a fuerza de resultar larga la referencia, considero de interés insertar en su integridad esos detalles, pues con ello se identifica mejor y de manera más evidente los problemas de la materia a la sazón, constituyendo a todas luces una innovación crítica en el derecho parlamentario de la época, al hilo de la enumeración y análisis pormenorizado de los problemas de las Cámaras legislativas. Y, como quiera que mi propósito es mostrar la evolución de la «asignatura» Derecho parlamentario, y que el lector pueda tener puntos de apoyo y reflexión para ello, el ejercicio que sugiero es el de la comparación entre tres textos: el que a continuación ofrezco procedente de dicho programa detallado; el que veremos en el apartado siguiente, de sólo dos años más tarde (1933-1934); y el que se reflejará más adelante (de 2001) en este mismo trabajo.

Este era, pues, el texto del citado programa detallado de 1931, que se ofreció por mi Sr. padre a cuantos se matricularon como alumnos del cursillo de derecho parlamentario en la Residencia de Estudiantes en marzo/abril de 1931, que estaba dividido en tres grandes apartados:

- A) Introducción.
  - I. La crisis del Parlamento. Planteamiento del problema y exposición de sus causas.
- B) Problemas de organización.
  - II. Unidad o dualidad de Cámaras, la Cámara Alta.
  - III. El régimen de sufragio para la formación de la Cámara popular.
  - IV. Parlamentos técnicos o profesionales.
- C) Problemas de funcionamiento.
  - V. Reunión, sesiones y disolución del Parlamento.
  - VI. Constitución de las Cámaras. Actas, incompatibilidades y privilegios.
  - VII. Régimen de Secciones o Comisiones.
  - VIII. La elaboración de la Ley.
  - IX. Función fiscalizadora y política.

Los números romanos se correspondían con las Lecciones y en cada una de ellas el programa detallado aludía a problemas concretos, cuya enumeración se hacía como sigue:

«

## A) **Introducción**

### *Lección 1.<sup>a</sup>*

#### LA CRISIS DEL PARLAMENTO

##### *Planteamiento del problema y exposición de sus causas*

1) *El concepto general de crisis* (momento o período grave, culminante y de transición): La *crisis* en el sentido médico (término de enfermedad). Crisis del *Parlamento*: no del *régimen parlamentario*, pues también se nota en los Estados Unidos y otros Países donde no hay Gobierno de Gabinete. El fenómeno del *parlamentarismo* (expresión peyorativa entre nosotros, pese a opiniones aisladas; terminología extranjera acerca de la materia).

2) La *realidad* de la crisis (libros y revistas; partidos y escuelas; políticos y tratadistas; sectores de orientación antagónica coinciden en apreciarla). Algunos ejemplos (Vogüé; Oustry; Leroy; W. Rathenau; Breton; Miceli; Gardiner; Prins; Dupriez; Silvela; Moret; Gullón Iglesias; Pons Umbert; Sánchez Guerra; Posada; Rubinstein; el fascismo).

3) *Males que se denuncian*. Generales y locales (Silvela); difundidos o localizados (Benoist); «excesos» y «abusos» (Majorana). Anomalías en aprobación de actas; olvido de incompatibilidades; abusos de la inmunidad; burla en la elección de Presidente; vacuidad de los debates sobre el Mensaje de la Corona; insignificancia de la iniciativa parlamentaria; defectos en la discusión (o académica o pasional, demasiado elocuente, sin competencia); obstrucción y esterilidad consiguiente; derroche en los gastos públicos; fiscalización excesiva; asechanzas contra el Gobierno; burocratismo desbordado; oligarquía parlamentaria; indisciplina. Algunas contradicciones que en tales críticas se advierten: el Diputado, siervo del distrito, y el distrito víctima de la tiranía del Diputado; Ministros derribados por los Diputados, y Diputados *elegidos* por los Ministros; falta de Leyes y plétora de legislación aprobada; fiscalización opresora, y resignada contemplación de excesos ministeriales (como la suspensión de garantías).

#### 4) *Causas que se alegan*.

a) *Generalidades*. La curva parabólica; las enfermedades según Hipócrates; la función sustitutoria que realiza la Prensa; la paradoja de Sighele; influjos locales (el Vaticano en Italia).

b) *Corrupción electoral*: falseamiento y presión por Gobiernos (Pedregal); candidatura oficial; soborno (alusión a Inglaterra y a T.E. May).—Influjo de la ampliación del sufragio (Prins, Moreau); la entrada del socialismo en las Cámaras; baja del nivel de los parlamentarios y consiguiente falta de respeto (Bryce, Silvela, Sighele).

c) *Atomización de los partidos*: lo clásico inglés; lo actual en Bélgica, Francia, Alemania y España; el fenómeno italiano; la situación en los Estados Unidos.-

ch) *Carencia de elementos auxiliares*: Secretarías no bien dotadas (Moret); falta de personal, locales y medios (Lefas).

d) *Influjos locales y peregrinos* (extensión de la red ferroviaria, dietas, etc.).

e) La clasificación y resumen de causas según Don Pío Guillón.

*Imposibilidad de prescindir del Parlamento y consiguiente necesidad de reformarlo*

1. La posición negativa de Saripolos, Ojea, etc. La tesis pesimista de Don Alvaro Figueroa. Pero no cabe volver al buen tirano.

2. *Los intentos de sustitución*. La democracia directa; limitaciones inevitables que supone. Congresos panrusos. Parlamento corporativo. Asamblea Nacional española. Parlamento Económico.

3. Distinción entre «Parlamento» y «parlamentarismo». La lección de la Gran Guerra: evolución de los Países vencidos; actuación de las Cámaras en los Estados vencedores durante el período de hostilidades. Reflexiones de Mac Bain & Rogers. Las nuevas Constituciones: consagración del régimen parlamentario: transcripción de preceptos que antes figuraban en los Reglamentos de las Cámaras; elección de Gobierno en el Parlamento; reunión automática; Comisiones permanentes y ultrapermanentes; archiparlamentarismo austriaco, aun después de la Novela constitucional de 1929.

4. *Saneamiento o racionalización*: reorganización razonable del sufragio; mejor régimen de partidos: el *referendum* y la iniciativa popular como posibles correctivos; continencia parlamentaria; mayor preparación. Hoy son inseparables Democracia y Parlamento (Kelsen).

## **B) Problemas de organización**

*Lección 2.<sup>a</sup>*

### UNIDAD O DUALIDAD DE CÁMARAS. LA CÁMARA ALTA

1) *El dualismo de Cámaras como fenómeno general al comenzar el siglo xx*. El problema guarda relación con el régimen de sufragio (admisión o no de la Representación Proporcional); y con el sistema de Gobierno parlamentario (¿puede el Senado derribar Gabinetes?); y con la tramitación de las Leyes (las Comisiones mixtas, etc.). Lo que se discute es si debe o no subsistir la Cámara Alta.

2) *Nombres que recibía la Cámara no popular y origen de ella.* Denominación en Inglaterra, Estados Unidos, Holanda, Prusia, Suiza, Italia, España, etc.; significación de tales designaciones. El nacimiento de la institución en Inglaterra (Eduardo I: siglo XIV; opinión de Pollard). Los demás Estados copian lo inglés: el número era indiferente: pudieron surgir tres (en Francia o España), o cuatro (en Suecia). Decadencia en la propia Inglaterra (hasta 1832; hasta 1886; 1906 y 1911; la Comisión Bryce). Los intentos posteriores.

3) *Clases de Cámaras Altas y notas a que responden.* Lo hereditario y dinástico (Inglaterra, Hungría; la tesis de Montesquieu; la opinión de Kelsen; el peligro del misoneísmo). La representación de altas magistraturas (en algunas colonias de Inglaterra, por ejemplo; peligros del influjo gubernativo). El *bon plaisir* del Jefe del Estado (con o sin limitación en cuanto al número; con o sin limitación en punto a condiciones de capacidad; influjo de la Corona; Francia en 1830; Italia en 1848). La elección (riesgo de la semejanza con la Cámara popular; diferencias con respecto a ella atendiendo a edad, duración del mandato, elección indirecta, renovación parcial, etc.); elección por Estados, por Cuerpos locales, por entidades institucionales o profesionales, por el Pueblo. La solución noruega. Sistemas híbridos: predominio de aristocracia (Prusia o Baviera antaño) o de lo cuasi-profesional (Baden); criterio original del Senado español en la Constitución de 1876.

4) *Algunos ejemplos prácticos.* La Cámara de los Lores (Príncipes de la sangre; nobles; clero; jueces; Escocia e Irlanda). El Senado norteamericano (Igualdad de los 48 Estados; necesidad de su consentimiento para modificar esta regla; la Enmienda XIV; forma de renovación). El Senado francés (314 Senadores; forma de su elección; duración y renovaciones; representación que suele asignársele; juicio que merece). El antiguo *Bundesrat* y el moderno *Reichsrat* en Alemania (los problemas del equilibrio político y constitucional, la sanción, el poder de Ordenanza y la ejecución federal en el Imperio; la cuestión relativa a la hegemonía prusiana y la merma de facultades legislativas y administrativas en la moderna Constitución; los representantes no son de elección popular). Italia (Los Príncipes; el elemento vitalicio; las 21 categorías, alguna muy amplia y vaga; el Gran Consejo fascista en la actualidad). España: evolución constitu-

cional en esta materia; la fórmula de 1876 y el influjo a que obedeció; Senadores por derecho propio, vitalicios y electivos; categorías, designación o elecciones, mandato y renovación parcial; renta. La Asamblea de parlamentarios (30 octubre 1917). Opinión del Sr. Osorio. Criterio del Sr. Posada.

5) *Facultades de una y otra Cámara*. Igualdad (Suiza). Diferencias en lo legislativo financiero: no intervención (Cámara de los Lores); primacía de la Cámara popular (España, etc.). En materia no legislativa: lo judicial (Inglaterra en todos los órdenes; Estados Unidos, Francia y España en las acusaciones políticas); lo administrativo (Tratados y altos nombramientos en el Senado norteamericano); en lo político (disolución de la Cámara en Francia, y dudas sobre votaciones políticas de censura en Cámaras Altas).-

6) *El problema capital: razón de la dualidad de Cámaras*. Una cita de Marriott. La tesis de Siéyès: la ley expresión de la voluntad general: la Representación nacional; el absurdo de la contradicción. La tesis de Schmitt: no cabe democráticamente el dualismo. La demora en la elaboración de las Leyes: el tope en la tramitación de las democráticas. Otros argumentos en contra. *La defensa del bicameralismo*. La representación ha de comprender lo individual y lo social. Una sola Cámara sería insoportable (Carré); el temor a la embriaguez de la omnipotencia (Moreau); debe respetarse en este orden el principio de la división de poderes (Bryce). La doble discusión evita precipitaciones y errores y las luchas violentas, facilitando el equilibrio, y frenando la irresponsabilidad (Yves Guyot). Las soluciones transaccionales son a veces las mejores. El sentido de la continuidad. La resistencia a la Dictadura (Mendelssohn-Bertholdy). El *Sénat conservateur*.

7) *Influencia de la Gran Guerra*. Países francamente unicamerales. Países de muy dudoso bicameralismo. Va bajando el influjo de los Senados (Mirkin-Guetzevitch); Cámaras primeras; luego, Cámaras segundas; hoy Cámaras secundarias (Mag Bain & Rogers). El régimen parlamentario exige la debilitación progresiva del Senado. Estos van perdiendo consideraciones honoríficas (presidencia Asambleas Nacionales); Las Cámaras bajas aseguran su primacía (Checoslovaquia): los Senadores conservan sólo una función de freno o de veto suspensivo.

8) *Conclusiones*. La tesis de Duguit. La conservación de los Senados puede ser en algunos casos beneficiosa, pero bien entendido que en su organización deberán desaparecer los privilegios de origen y fortuna; que habrán de acoger a todos los intereses legítimos, especialmente los de interés cultural y económico; que la Cámara popular tendrá monopolio en lo financiero y en lo político; y que la misión del Senado será sedimentar, no obstruir. Ni la tesis de Franklin ni la de Esmein.

### *Lección 3ª.*

## EL RÉGIMEN DE SUFRAGIO PARA LA FORMACIÓN DE LA CÁMARA POPULAR

1) *Planteamiento de la cuestión*. Con respecto a Senados cabe discutir: *a)* la existencia; *b)* la organización. Con respecto a la Cámara baja, sólo la segunda cuestión, sopena de suprimir el Parlamento. Aunque no deba omitirse la enemiga de Rousseau a todo sistema representativo, ni alguna objeción moderna (Kelsen). No siendo posible la resurrección de Monarquías absolutas, ni practicable la democracia directa, forzoso es organizar del mejor modo posible el régimen de sufragio.

2) *El sufragio*. En qué sentido es un derecho. ¿Constituye meramente un reflejo de Derecho objetivo, como entendió Laband? ¿Cabe reducir el derecho subjetivo a los límites que le asigna J. Jellinek? Verdadera naturaleza del sufragio en cuanto tal derecho (político; conquistado; reclamable mediante pretensión; y en el acto de su ejercicio).

3) *El deber de votar*. El sufragio como deber moral. Como obligación jurídica: Países en que se ha admitido, tendencia a que ello obedece y resultados que proporciona. Naturaleza y eficacia de las sanciones. Problema del voto secreto. ¿Hasta qué punto cumple con el deber de votar quien lo hace en blanco? Casos de un sistema de Representación Proporcional en que el elector no puede alterar la candidatura. Si no se considera el sufragio como un honor, mal cabe confiar en que se ejercite como un deber.

4) *El sufragio en cuanto función.* Mezcla de derechos y deberes. Irrenunciabilidad. El Cuerpo electoral es un órgano político. El elector necesita capacidad: así lo reconoce y pondera el sufragio restringido, exigiendo ciertos requisitos (cultura, riqueza, etc.). El sufragio universal pide una capacidad mínima: *a)* mental (no locos); *b)* moral (no condenados); *c)* económica (no asilados o mendigos). Supresión del requisito de censo (opiniones del Arzobispado de Sens y Calderon Collantes; una cita de Pollard; evolución inglesa; vestigios en Italia). Reflexiones sobre la necesidad de cultura: ¿cómo votará el analfabeto?; la deficiencia de nuestra enseñanza no autoriza a exigir instrucción; que tampoco se exige para crear una familia; la tesis de nuestra Constitución de Cádiz; régimen turco actual. El problema del sexo: reflexiones médicas; movimiento feminista; la enseñanza de la Gran Guerra; en qué consiste el progreso jurídico; situación presente en Bélgica, Inglaterra, Estados Unidos; posición de los Países latinos. La edad, criterios seguidos por las legislaciones y tendencia que se observa: características del sufragio juvenil. No incapacidad: por razón de clase social (Rusia); por razón de extranjería; de servicio militar.

5) *Procedimiento usual hoy.* Sufragio igual, directo, secreto y proporcionalista. En qué consiste la igualdad, y contra qué sistemas va; problema de los nuevos pueblos (Alemania; fallos recaídos). Qué valor tiene la elección directa; qué riesgos puede ofrecer; la intervención de los partidos políticos. El voto público y el secreto: objeciones que uno y otro suscitan; criterio que debe preferirse y medios de asegurar el secreto.

6) *Organización espacial.* Colegio nacional único: sus dificultades. ¿Colegios profesionales? La organización territorial del sufragio: la llamada «Geometría electoral»; distritos y circunscripciones: ventajas e inconvenientes; representación de personas e ideas; paralelismo con el número de electores o con el de votantes. El régimen vigente en los principales Países: mención espacial de lo italiano.

7) *La representación de minorías.* Correctivos al sistema mayoritario. El voto limitado. La Representación Proporcional: elogios (Benoist, La Chapelle, Sociedades de propaganda, etc.); una cita de Mirabeau, y su verdadero alcance; procedimientos Hare, D'Hondt, automático de Baden; la sugestión matemática; la opresión del parti-

do (Wittmayer; Mac Bain; Ostrogorski, Miceli); habría que llegar a la representación individual; exceso de sencillez en el propósito y de la complejidad en la mecánica, luego hay que votar en la Cámara por el sí o no; balanza de precisión o microscopio, inservibles en operaciones de vida diaria; Inglaterra se ha resistido siempre y hoy discute el voto alternativo; reacción en otros Países; el caso de Alemania; las tentativas en España.

8) *Nuestro régimen de sufragio*. Sufragio universal, pero con edad alta; mandato largo; no elemento femenino; voto obligatorio; directo y secreto, pero con pocas garantías en su emisión. Enormes desigualdades en la división territorial, porque hay distritos y circunscripciones, y porque hay diferencias inmensas en la proporcionalidad que entre electores y Diputados acusan.

9) *Conclusiones*. No copiar la italiano, sino completar y mejorar lo tradicional; rebajar la edad para al electorado activo; dar entrada, paulatinamente, a la mujer; reducir el número de Diputados (Sighele); acortar el periodo de mandato; y mirar con gran precaución los sistemas proporcionalistas.

#### *Lección 4.<sup>a</sup>*

### PARLAMENTOS TECNICOS O PROFESIONALES

1) *Planteamiento del problema*. La representación parlamentaria es amorfa, inorgánica y disolvente. La democracia burguesa y la socialista. La indiferencia e impericia del Parlamento. Maxime Leroy. El eterno problema de la democracia y la técnica. Antes luchaban por el Poder grandes individualidades; hoy, los Sindicatos (Valois). La posición de Duguit a este respecto (la representación del número y la del grupo). La tesis de Cole, Blume, Perrin y Benoist. Alusión al viejo criterio defendido ya en 1886 por Prins, y a antecedentes que se hallan en Saint Simon. Opinión de Webb (Parlamento político y Parlamento Social). Escuelas diferentes, y con soluciones diferentes, y con soluciones distintas, coinciden en la común desconfianza.

2) *Países que han ensayado el sistema*. Alusión a remotos precedentes, poco eficaces (Roma, Edad Media, Senados, Romanticis-

mo). El caso de Rusia: celeridad, novedad, sinceridad. Características de su Derecho público (no diferenciación entre fuentes jurídicas de rango diverso; no es obligatoria la publicación de normas; el espíritu revolucionario; poca fe en el valor intrínseco del Derecho; el Estado como Dictadura extrajurídica; no soberanía del Parlamento; no división de Poderes según Gurvitch; predilección por urbe y preocupación por el campo; sentido de lo colectivo, como el *mir* y el *artiell*; desdén por la democracia; el Soviet como fórmula). El Congreso panruso, el Comité Central Ejecutivo panruso, el Consejo de Comisarios del Pueblo; los Congresos de Región, Gobernación, distrito y *volost*. Características generales: un regionalismo tan económico como político basado en cierta jerarquía de Cámaras profesionales (Labry).

3) *El caso de Alemania*. El problema federal y el económico al operarse el cambio de régimen. Estado de Derecho, Estado popular, Estado soviético. Tendencias encontradas, y fórmula que prevaleció. El primer Gobierno revolucionario: pugna de criterios; la reunión del 19 de diciembre de 1918 en Berlín. Nuevo Gobierno y convocatoria de elecciones para la Constituyente: discusión en ésta. Antecedentes económico-corporativos en Alemania (la obra de Bismarck; *Arbeitsgemeinschaften*; paritarismo. El «anclaje» de los Consejos. El artículo 165 de la Constitución de Weimar. Creación del Consejo Económico del *Reich*: inauguración en 1920; palabras del Canciller Cohen. Las facultades del Consejo. Su actuación en la práctica. Juicio de Glum.

4) *El problema en Francia*. Movimiento doctrinal favorable a la idea. Una opinión de Siéyès. El Acta adicional de 1815; el abate Lemire; la corriente sindicalista. Herriot. Creación del Consejo Económico Nacional. Su organización y funciones (grupos representados, intervención del Gobierno). Resultados obtenidos.

5) *El influjo en otros Países extranjeros*. Italia: la Dictadura, no de una clase (como en Rusia), sino de un partido (aunque tenga repercusión en lo económico). El fenómeno corporativo como base de organización; la subsistencia del Senado; la intervención del Gran Consejo fascista. La Constitución *yugoslava* y sus promesas. Polonia.

6) *Datos sobre España*. Representación medieval y gremialismo de Pérez Pujol. Sindicalismo socialista, agrario y católico. El antiguo Instituto de Reformas Sociales. El moderno Consejo de Trabajo. La moción del Sr. de los Rios. Atisbos en la Asamblea Nacional de la Dictadura. El Consejo de la Economía Nacional y el Comité Regulador de la Producción nacional.

7) *La discusión de principios*. La decisión última ha de corresponder al Pueblo como conjunto. La representación, no de *intereses*, sino de «interesados». Dificultad de determinar qué grupos han de tener representación; y en qué proporciones cada uno; y por qué procedimiento de designación. Lo político y lo económico no se separan con facilidad. La tendencia de la representación técnica es conservadora. Y no siempre coinciden esos intereses, sino que suelen chocar entre sí. Aparte de que tanta importancia como los intereses económicos o profesionales tienen otros de carácter espiritual (religiosos, éticos, estéticos, etc.). ¿Cabe volver a un Parlamento de brazos?. ¿Cómo ha de votarse en una Cámara estamental? Lo profesional ha sido históricamente una forma de opresión por un grupo.

8) *Conclusión*. El escaso fruto conseguido en los diferentes Países. Alusión al problema general de la eficacia. Que es como el de los peritos ante los Tribunales. La técnica es deformación. Y su campo es el de lo meramente instrumental, no el de la decisión primaria o suprema. Bien está que esos organismos informen; pero no conviene «americanizar». La metáfora del acelerador en Munro.

### C) Problemas de funcionamiento

#### *Lección 5.<sup>a</sup>*

#### REUNIÓN; SESIONES Y DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO.

1) *Problema situado entre el Derecho Constitucional y el Parlamentario. Cómo nacen los Parlamentos* (en Inglaterra, según Anson; en los Reinos medievales españoles, según Martínez Marina; fijación de fechas: León, Valladolid, 1313). Funciones de las Cortes de la Edad Media. Su carácter fundamental: la discontinuidad de la

institución, dependiente de la libre voluntad del Rey (perduración teórica en Inglaterra; referencia al *Bill* de Derechos). La época de la Revolución francesa: el Parlamento como emanación de la soberanía nacional; el Cuerpo legislativo «uno, indivisible y permanente»; dificultades que ocasionaba tal sistema en punto a exceso de legislación y a relaciones con el Ejecutivo. La solución intermedia moderna: institución permanente y funcionamiento discontinuo. Consecuencias: convocatoria; suspensión; legislaturas, disolución. Necesidad de fijar la terminología.

2) *Quien convoca el Parlamento*. El jefe del Estado (Inglaterra). La propia Asamblea: la autoconvocación (Alemania, Prusia, Francia). Reunión en fecha predeterminada (Francia, Alemania, Estados Unidos); antecedentes españoles en las Constituciones de 1812, 1837, 1855 y 1869; peligros del automatismo en esta materia. Cuando lo exijan ciertas circunstancias (nuevas elecciones parlamentarias, o la necesidad de designar Jefe del Estado, o la declaración del estado de sitio). Actuación simultánea de ambas Cámaras; excepciones de principio u ocasionales.

3) *La suspensión de sesiones*. Por el Jefe del Estado: indefinidamente y sin limitación o con restricciones. Por acuerdo de la misma Cámara: diferencia entre *prorogation* y *adjournment*. Suspensiones ocasionales internas. El período de la Gran Guerra y sus enseñanzas. El cierre de legislatura: sus efectos tradicionales; razones a que obedecen; discutibles ventajas en la actualidad. Casos de Código en tramitación. Casos de *impeachment*. La tendencia del Senado italiano. La práctica francesa.

4) *Mínima de funcionamiento anual*. Los antecedentes ingleses. El problema en nuestras Constituciones de 1855 y 1869; el criterio de la Constitución de Cádiz, que fijaba también un máximo; la práctica de nuestra Constitución de 1876 (datos de sesiones celebradas por el Congreso en el siglo presente: 16 en 1913; 22 en 1907, etc.). La realidad actual en otros Países. Forma de hacer el cómputo (*congés*, etc.).

5) *La extinción de las Cámaras*. a) Expiración del mandato; b) cesación anticipada. Propensión antigua a los mandatos muy lar-

gos (antes de 1848, de doce años). Posición de Leroy-Breaulieu. El sentido democrático de los mandatos breves. Los peligros de inexperiencia parlamentaria en casos de elecciones muy frecuentes y renovaciones totales del Parlamento. La tesis de nuestras Cortes de Cádiz. La realidad contemporánea: diferencia entre ambas Cámaras; mayor duración del Senado y tendencia a su renovación parcial; el mandato de las Cámaras populares, entre dos años (Cámara de Representantes en los Estados Unidos) y cinco (Inglaterra: preceptos de alto interés que contiene acerca del particular la *Parliament Act* de 1911). El problema de la autoprolongación de su vida por el Parlamento (Lores contra Comunes en 1715; Francia en 1893; Alemania en 1888; las necesidades de la Gran Guerra): discusión teórica respecto al caso.

6) *La disolución*. Realizada por el Ejecutivo, provoca algunas objeciones (va contra la soberanía; vulnera la división de poderes; en ciertas Repúblicas presenta al mandatario revocando al mandante; en Monarquías supone un vestigio de despotismo regio, etc.). Sin embargo, es de esencia en todo auténtico régimen parlamentario (parlamentario *puro e impuro* según Redslob), y responde a una obligada función coordinadora (Cámara infiel al Pueblo; pugna entre Cuerpos Colegisladores; casos de partidos); por lo cual se practica con frecuencia (Inglaterra, Alemania; el caso singular de Francia). Su verdadera misión es auscultar la opinión del Cuerpo electoral (porque hoy Poder moderador es el Pueblo). Abusos: Cámara no constituida aún; suspender primero y disolver después; para provocar elecciones propicias a un Gobierno. Dificultades: la necesidad de refrendo en Alemania; la responsabilidad del Gobierno como contrapartida. Garantías: *non bis in idem*: nueva convocatoria, etc.

7) *La disolución*, arma defensiva, no ofensiva, como contrapeso a las demasías del parlamentarismo, y como apelación a la democracia del sufragio. Con ella, reduciendo algo la duración del mandato, y con una legislatura anual decorosa, o facultad de autoconvocación bien reglamentada, se evitarían no pocas corruptelas y abusos actuales.

*Lección 6.<sup>a</sup>*

## CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS. ACTAS, INCOMPATIBILIDADES Y PRIVILEGIOS.

1) *Constitución, provisional, interina y definitiva*: sus características. Funciones de las Cámaras mientras no se ha llegado a la constitución definitiva: casos excepcionales. Precedentes españoles en la materia. Simplificación en las segundas o ulteriores legislaturas.

2) *La Mesa de las Cámaras*. Elementos que las integran y misión que les incumbe. Diferencia entre Cámaras Altas y populares en punto a la designación de Mesa. Representación de los grupos políticos. La función del Presidente: tres tipos de Presidencia según Hatschek; carácter de esta Magistratura en la Cámara de los Comunes; en Francia; en Estados Unidos; en la Alemania imperial. El prestigio del Presidente en Cámaras hostiles: Los peligros de la elección pública del Presidente (alusión a Francia). La actuación política del Presidente en ocasiones (consultas del Jefe del Estado). Las facultades del Presidente en punto a Orden del día, poderes disciplinarios y servicios interiores (de policía, de personal, etc.). Los Cuestores y su actuación. Las atribuciones colectivas de la Mesa como organismo. Las Juntas o reuniones de Jefes de grupos; el Consejo de Decanos, etc.

3) *El régimen de actas*. Antecedentes históricos sobre examen de poderes; alusión a las modernas Asambleas diplomáticas y a la revisión de credenciales. El problema de las Actas en los Parlamentos modernos: teorías que se disputan el campo: A) Las Cámaras como Jueces de sus propias elecciones; como arma para defenderse contra presiones del Ejecutivo; y contra claudicaciones de los Tribunales, débiles ante el Gobierno; y para evitar fallos inútilmente rigoristas; para garantizar, en suma, la independencia parlamentaria. Estados en que se practica el sistema; datos sobre España hasta la Ley de 8 de agosto de 1907. B) La intervención de los Tribunales ordinarios; porque se trata de verdaderos pleitos; y hacer otra cosa sería ir contra la división de poderes; y porque los intereses de partido no tienen

acceso al pretorio; evitando las injusticias de una mayoría casi nunca imparcial. Países que se inspiran en este criterio; alusión a los propósitos de Bravo Murillo entre nosotros; el régimen de actas en la Ley Electoral última; conciliación entre exigencias constitucionales y realidades políticas; la propuesta cuarta; el resultado general del sistema (premura de tiempo, agobio de Magistrados, excesiva facilidad para protestar actas, indefensión del Tribunal Supremo en el Parlamento. C) Sistema mixto: el caso de Alemania; el de Checoslovaquia; el de Grecia; referencia a los Estados Unidos; nuestro Tribunal de Actas en la Ley de 1890 (?). La condición del Diputado o Senador pendiente de admisión. La renuncia del parlamentario: criterio inglés; criterio continental; riesgos actuales.

4) *Las incompatibilidades*. Diferencia con las incapacidades. Razones a que obedece la incompatibilidad: independencia del parlamentario con respecto al Gobierno, que quiere captarlo; garantía de que el parlamentario tendrá libertad para fiscalizar a los Ministros (no Jefes suyos); seguridad de que la función parlamentaria será atendida debidamente. Casos en que cabe optar; otros en que ha de cesarse en el mandato parlamentario. El problema general del funcionario-Diputado; criterios encontrados; inadmisibilidad total; o con respecto a ciertas categorías; o relación a cargos de la Defensa Nacional, etc. La cuestión de las incompatibilidades en España: la ley de 22 de julio de 1918 y la excedencia forzosa. Alusión al problema de la retribución de los parlamentarios.

5) *Los privilegios parlamentarios*. Teoría general. Verdadera naturaleza objetiva, no personal, de aquéllos; razones a que obedecen. *La inviolabilidad*: Derecho inglés; antecedentes españoles; régimen actual de los principales Países; qué actos ampara la inviolabilidad; ¿cabe aplicarla fuera de los locales parlamentarios?; ¿A actos de Comisiones?; ¿Es causa de inimputabilidad o de justificación?. Riesgos que entraña; garantías de los particulares y de la propia Cámara frente a abusos del parlamentario; modernas tendencias restrictivas en la materia. *La inmunidad*. Cómo se diferencia de la inviolabilidad. Sus antecedentes en Inglaterra y en el Continente europeo. Su ámbito antiguo (tiempo que duraba y personas a que se extendía). Su verdadero sentido en la actualidad: régimen inglés, francés, alemán y norteamericano. El problema en España; desconfianza hacia el Eje-

cutivo y a la falta de independencia judicial; la inmunidad se cedía o endosaba; negativa sistemática de los Suplicatorios, impunidad; la reacción de la Ley de Jurisdicciones. Necesidad de frenar el abuso advertido. *Tribunal privilegiado*. Motivos a que responde; quién sea el organismo judicial llamado a intervenir: Derecho español; Art. 47 de la Constitución y Ley de 9 de febrero de 1912. *Exención de obligaciones*: no declarar respecto a quienes les hubieran facilitado datos para una interpelación; no acudir a levantar ciertas cargas. *Derechos económicos*: el problema de la gratuidad o retribución del mandato parlamentario; diferencia entre Senados y Cámaras bajas; razones en pro de la gratuidad; argumentos en favor de la remuneración; tendencia hoy dominante. Maneras de retribución: dietas; indemnizaciones; sueldo. Características y forma de aplicación de cada sistema. El problema en España: la Ley de 1907; intentos de reforma; la indemnización por franquicia. Otros derechos.

6) *Conclusiones*. Necesidad de organizar con cierta personalidad la Mesa. Reformas en el régimen de actas, pero manteniendo la jurisdicción de los Tribunales. Reforzar la severidad en materia de incompatibilidades, pero principalmente con respecto a los portavoces de grandes Empresas o intereses. Reducción razonable de los privilegios como única forma de poderlos conservar.

### *Lección 7.<sup>a</sup>*

## RÉGIMEN DE SECCIONES O COMISIONES

1) *Planteamiento del problema*. El volumen excesivo de las Cámaras para un funcionamiento eficaz. Por eso, antes de examinar las funciones (Lecciones 8.<sup>a</sup> y 9.<sup>a</sup>), hay que estudiar el instrumento capital de actuación. Teoría general de las Comisiones, y sus clases: interparlamentarias, extraparlamentarias, parlamentarias. Cuadro general de sus intervenciones posibles.

2) *El procedimiento legislativo*. La triple lectura (Inglaterra); las Comisiones especiales (Francia); las Comisiones permanentes (Estados Unidos). El *sistema inglés*: Comité general; no todos los parlamentarios saben leer; sin Presidente; mayor libertad (Ilbert); su teórico (Bentham); el principio de selección natural y espontánea;

referencias históricas; ritualidad actual de la primera lectura. Carácter de la segunda lectura y de la discusión durante ella; *quorum*. La tercera lectura: qué enmiendas caben. Ventajas atribuidas al sistema; condiciones que presupone y exige. *El sistema francés*. Antecedentes. El sorteo de Secciones; el estudio de los proyectos en ellas; la Comisión especial; esperanzas que se pusieron en las Secciones; dificultades con que se tropezó (renovación demasiado frecuente; falta de Diputados; mala distribución de capacidades; lentitud; mayoría distinta en Cámara y en alguna Sección; influjo del Gobierno). La defensa que hacen de las Secciones algunos técnicos y parlamentarios (Pierre, Péret, Angoulvant, Piétri). Descrédito del sistema. *El sistema norteamericano*. Por qué se ha llamado *Permanentes* a las Comisiones; cómo se organizan (por materias o por Departamentos, según los Países); cómo funcionan. Ventajas que se les atribuyen: examen técnico y profundo de los asuntos; independencia; evitan la discusión en la Cámara. El régimen vigente en los Estados Unidos: datos de FESS; censuras de Wilson.

3) *La situación actual*. El sistema *sui generis* de Italia. La creación de Comisiones permanentes en Francia; designación por los grupos políticos; número de Vocales; prohibición de pertenecer a dos o más; cuáles son las de mayor importancia. Dificultades que han surgido: escasa concurrencia; falta de local; carencia de elementos auxiliares eficaces (pero desconfianza hacia una Secretaría técnica demasiado influyente); conflictos de competencia; sesiones sin publicidad. Juicio sobre ellas: favorable en lo legislativo; adverso en lo político (abusos en materia de fiscalización; ejemplos). Opinión de Maxime Leroy. Idem de M. Cuevas. La aparición de algunas Comisiones permanentes en Inglaterra: cómo funcionan aquéllas en la Cámara de los Comunes. El problema en Alemania: Comisiones existentes; cómo se forman; imposibilidad de que tenga mayoría en ninguna quien no lo posea en el Reichstag; intervención de los grupos; alternado y cuenta de compensación; notas características (confidencialidad, semipublicidad, representación de minorías, comparecencia de Ministros, asistencia de otros Diputados y no mandato imperativo de la Cámara).

4) *Derecho español*. Examen de los Reglamentos parlamentarios españoles de 1810 (Comisiones especiales), 1813 (permanentes,

con 5 a 9 Vocales y designación por la Mesa), 1821 (muy semejante al anterior), 1838 (aparición de las Secciones), 1847 (Comisiones especiales), proyecto de 1852 (sistema de la triple lectura), 1867 (Comisiones especiales, aunque mejor organizadas), 1873 (permanentes), y reforma reglamentaria de 1918: constituye uno de los cuatro puntos del programa formado por el Gobierno nacional. Qué Comisiones permanentes, no legislativas, existen entre nosotros; cómo se crean: ¿debe subsistir la de Presupuestos una vez creada la de Hacienda? Diferencias entre Congreso y Senado a este respecto. Juicio general.

5) *La época de la postguerra.* Antes se creía que lo presidencial exigía Comisiones permanentes, y lo parlamentario reclamaba Comisiones especiales; se van creando circunstancialmente Comisiones de cierta permanencia; finalmente, se adopta como sistema. Países en que se hallan actualmente organizadas. Repercusiones en los textos constitucionales (racionalización según Mirkiné Guetzévitch). Las Comisiones *ultrapermanentes*: por qué cabe llamarlas así; Estados en que existen; misiones que tienen confiadas; peligros que llevan consigo.

6) *Crítica del sistema de Comisiones permanentes.* Ch. Benoist (desviación del régimen parlamentario). Passy (aristocracia contraria al espíritu republicano). Jézè (*des coupegorges politiques*). Poincaré (son verdaderos contra-gobiernos). Blum (ni siquiera tienen la pretendida competencia). Pero son defectos de los hombres, no de la institución. En la intimidad han ayudado muchas veces al Gobierno con provechosos consejos. La experiencia española en esta materia.

7) *Conclusiones.* El peligro de desnaturalización según Azcárate. Perniciosa influencia de la nota partidista. Las Comisiones permanentes, reducidas a su órbita estricta, y frenadas contra extralimitaciones, deben ser la garantía contra la alegada incompetencia del Parlamento. Una Cámara Alta que representa auténticos intereses sociales, una Cámara baja que refleja bien el sentir popular, y unas Comisiones permanentes que dictaminen con pericia y sin pasiones políticas, pueden ser la rehabilitación parlamentaria.

*Lección 8.<sup>a</sup>*

## LA ELABORACIÓN DE LA LEY

1) *Preliminares*. Coincidencia de la función legislativa y de la económica (por operarse ésta mediante Leyes). Los tres momentos de la Ley; iniciativa; tramitación; sanción (y derivados). Importancia de la materia (porque de la Ley depende el progreso del País); incluso por la forma (XII Tablas, Recepción). De dónde se toma la materia legislativa; Generalidades sobre *política legislativa* (Leyes de tendencia; función educadora, etc.). Indicaciones sobre *técnica legislativa* (Codificación; Comisiones preparatorias; un técnico; documentos explicativos). Diferencia de la Ley con respecto a las resoluciones o Decretos.

2) *La iniciativa*. Opinión de Royer-Collard. No es petición. La iniciativa y la enmienda. Época del *predominio monárquico*: la tradición inglesa; los comienzos del régimen en Francia; la Carta de 1814; la legislación de 1852; nuestro Estatuto Real. Ventajas del sistema en punto a la técnica de los preceptos. Inconvenientes (Pedregal). Etapa del *predominio parlamentario*. Francia en 1791 y 1793. Los Mensajes del Presidente norteamericano al Congreso. Nuestra proyectada Constitución federal de 1873. Realidades prácticas. *Sistema intermedio*: el Gobierno conoce mejor las necesidades; y tiene mayores elementos para la preparación; pero parlamentarios pueden y deben suplir inercias y lagunas del Gabinete. Diferencias entre *proyecto* y *proposición de Ley*. Condiciones que suelen exigirse para éstas (número de firmas, por ejemplo); ámbito más modesto en que acostumbran a moverse; excepciones. *Otros Organismos que inician*. El Reichsrat; el Consejo Económico del Reich: valor de sus propuestas. *La iniciativa popular*. La espada y el escudo, según Brooks. Forma de democracia directa o semi-directa, que casi ofrece una tercera Cámara, llamada a iniciar y a vetar. Origen, formas y aspectos que hoy revisten estas instituciones en el moderno constitucionalismo. Alusiones a Alemania.

3) *La discusión*. Su importancia; influjo de la razón; abusos denunciados; plétora de iniciativas y esterilidad de resultados; la

consecuencia es la serie de delegaciones, autorizaciones, dozavas provisionales, etc.; opiniones de Bismarck y Ch. Benoist. Tendencia de las últimas Constituciones a consignar preceptos de tono reglamentario. Discusión de totalidad y por Artículos: sus características. Necesidad de dictamen previo y de plazo para que sea estudiado; los votos particulares: su significación. Las enmiendas: orden de discusión. Turnos en pro y en contra. Ardidés (Hamilton). Intervenciones de la Comisión y del Gobierno. Los Comisarios del Gobierno en el régimen francés. La petición de palabra para la discusión (criterio inglés y continental). Consejos del «Manual» de Jefferson para el caso de oradores pertinaces y no escuchados.

4) *La obstrucción*. Cómo nace. Cómo se generaliza. El empleo extremado de los medios reglamentarios (dominio del propio Reglamento y utilización de sus lagunas; proposiciones incidentales; lecturas profusas; enmiendas innumerables; discursos prolijos; votaciones reiteradas; petición de *quorum*; ausencia). Los medios antirreglamentarios (ruidos, alborotos, etc.). Remedios: ineficaces cuando el grupo obstruccionista es muy grande. Las leyes especiales contra la obstrucción (Austria, Servia). Medidas disciplinarias. Fórmulas de buena discusión: prohibición de que hable dos veces el mismo orador; máximo de tiempo para cada discurso; restricción de enmiendas; y de votaciones. La *clôture* y sus modalidades. La llamada «guillotina» en el Derecho español: el artículo 112 del nuevo Reglamento del Congreso: características que presenta; aplicaciones que de él se han hecho. El procedimiento de urgencia, o de extrema urgencia. La tramitación inglesa de los *bills* privados. El *referendum* como correctivo contra extralimitaciones del Parlamento.

5) *La votación*. Influjo de la voluntad. Su valor respectivo en comparación con el debate. Las formas de votar: votación ordinaria (levantados o sentados); nominal; por bolas; por papeletas (abusos en Francia); por *división*, a la manera inglesa. El *quorum* de acuerdo según los Parlamentos y las materias. La posibilidad de abstenerse en las votaciones. El sistema de «parejas» en Inglaterra. Teoría general del *vote acquis*: valor relativo de las adhesiones posteriores a una votación ya proclamada. Significación y requisitos de la *aprobación definitiva* de un proyecto de Ley.

6) *Intervención de la otra Cámara.* Alusión a la prerrogativa financiera de las Cámaras populares. Razones históricas (Thonnissen); situación actual. Cómo se notifica la aprobación por un Cuerpo Colegislador a la otra Cámara. La aprobación de textos discrepantes por las dos ramas del Parlamento: sistema francés y sus inconvenientes (número indefinido de discusiones de un mismo asunto; 41 años en aprobar una Ley, esto es, desde 1883 a 1917, por ejemplo). El sistema español: ventajas e inconvenientes de las Comisiones mixtas; forma en que pueden discutirse y aprobarse sus dictámenes.-

7) *La promulgación.* Conformidad con lo acordado por el Parlamento, legalidad de tramitación, asentimiento del Jefe del Estado. La sanción en las Monarquías. El veto absoluto en la doctrina, en la práctica histórica y en la realidad actual. El veto suspensivo: naturaleza y alcance; el ejemplo de los Estados Unidos. El caso de Francia: la solución democrática extrema de 1793, y el régimen vigente. Forma de otorgar la sanción en España; promulgación en nuestro Derecho; carencia de plazo para ello (lo ocurrido con la Ley sobre «el libro de familia»).

8) *La publicación.* Su carácter y finalidad. Medios de efectuarla. Confusión de ella con la promulgación: examen del caso en el Derecho italiano y en el español. Consecuencias de la publicación.

9) *Conclusiones.* Necesidad de dignificar las discusiones; y de nutrir las votaciones importantes; ineficacia del veto absoluto; posibles ventajas del suspensivo; ¿compatibilidad del régimen parlamentario con la democracia directa?

### *Lección 9.<sup>a</sup>*

## FUNCIÓN FISCALIZADORA Y POLÍTICA

1) *Preliminares.* Un moderno régimen democrático puede organizarse con democracia pura o sin ella, y en este segundo caso, hallarnos ante una democracia con separación o con equilibrio de poderes (Cantones de Suiza y Rousseau; Estados Unidos, Montesquieu y *The Federalist*; Francia y Prévost-Paradol). También cabe una omnipotencia del Legislativo (Federación helvética). Y fórmu-

las intermedias (Alemania, Argentina, etc.). Las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento pueden ser: de supeditación (Suiza), de divorcio (Estados Unidos) o de equilibrio (Inglaterra, y en algún sentido Francia). Cómo nace y se desenvuelve el régimen parlamentario; mayoría unitaria; coalición; cartel; minoría (el laborismo inglés en ciertos momentos).

2) *Relaciones entre el Gobierno y Parlamento.* Si funciones de éste comenzaron siendo dos, legislar y votar tributos, tiene hoy otras dos muy importantes en muchos Países: fiscalizar y dirigir la política. Si el nombre de «Ejecutivo» resulta modesto, su función reviste inmensa trascendencia y propende a usurpaciones. Cómo nace la función fiscalizadora (es consecuencia de la financiera, pues se pregunta luego cómo se gastó el dinero concedido). Cómo suelen terminar (preguntando cómo se gobierna y no dejando casi hacerlo). Verdadero ámbito de la fiscalización: *a posteriori*; sin que el Gobierno abdique de sus propias funciones; y contrayendo responsabilidad por ellas; por eso, el corolario de la fiscalización es la censura.

3) *Medios de fiscalizar.* El Presupuesto y las Cuentas del Estado; procedimiento indirecto, pero eficaz, porque abarca toda la Administración; y va ligado con la concesión o negación de nuevos créditos. La petición de expedientes para ser examinados en la Cámara: alusión a Francia; el problema en España; la paralización consiguiente de trámites. Ruegos y preguntas: diferencia entre ellos; origen inglés; tiempo que allí se les dedica y extensión que se les consiente; el sistema escrito; forma de contestar. El criterio francés: versan sobre detalles administrativos o políticos (verdaderas minucias, en ocasiones); la implantación del sistema escrito y sus resultados contraproducentes (porque los electores abrumaban al Diputado); cómo se diferencian de las interpelaciones (en punto a aceptación, volumen, tiempo del horario oficial, no votación, etc.). Lo español: a quiénes pueden dirigirse; a qué hora se trata de ellas; sesiones especiales; valor relativo; abuso en materia de extensión; intentos de alusiones, etc.

4) *La interpelación.* ¿Constituye verdadero derecho? Opiniones de Laband y Seydel. Idem. de Miceli y Hatschek. Sus finalidades: residenciar al Ejecutivo; interesar a la opinión pública; recon-

tar fuerzas y quebrantar al Gobierno. El sistema inglés de la *motion to adjourn*; quién puede plantearla. El criterio francés: la formula un diputado (o un grupo por su boca); siempre al Gobierno; sobre cualquier materia, menos la Constitución, asuntos judiciales o política exterior a veces; tramitación (por escrito y con expresión del tema); aceptación obligada, pero fijación de fecha; *a la suite*; discursos; votaciones de prioridad y de fondo; posibilidad de *clôture* y de impugnación de ella; explicación del voto; subdivisiones y adiciones. El régimen español: materia poco y mal regulada, abusos consiguientes; cómo se anuncian; cómo se desenvuelven; quiénes pueden intervenir; cabe votación final (mediante una proposición no de Ley).

5) *Comisiones de investigación*. Constituciones antiguas que las autorizaban (Bélgica y Holanda, por ejemplo). Modernas Constituciones que las regulan (Alemania, *v. gr.*). Pueden nombralas ambas Cámaras conjuntamente, aunque suelen ser designadas por una sola de ellas. En el régimen inglés: se constituyen a veces para proponer reformas legislativas, o pronunciarse sobre cuestiones electorales, de personal o políticas; pero también las hay típicamente de investigación, dotadas de facultades privilegiadas (Sebastopol, etc.). En Francia: el problema de sus atribuciones; testigos remisos; juramento; actuación en asuntos de gran resonancia (Panamá, Rochette, Oustric). El régimen español: deficiencia de nuestros textos constitucionales; la realidad práctica; algunos casos en que se nombraron tales Comisiones (1871, expedientes sobre suministros de tabacos; 1893-94, sobre el estado de la Marina; otros ejemplos); escaso fruto en general. En Alemania: exposición del artículo 34 de la Constitución de Weimar, y de su aplicación en algún caso. Ventajas que suelen atribuirse a estas Comisiones. Inconvenientes que presentan (especialmente por roces con la Justicia y con la Administración). Cuestiones de técnica jurídica que plantean. Valor de las conclusiones que acostumbran a formular. Alusión al tema de las Comisiones permanentes (y a su propensión fiscalizadora). Mención de las modernas Comisiones ultrapermanentes (y riesgos que pueden a veces ocasionar).

6) *Votos de confianza y de censura*. Sanción del control parlamentario. El Gobierno necesita, en todo régimen parlamentario,

contar con la Cámara popular. ¿Y con el Senado? El caso de Francia. El de España (crisis de 1913, por ejemplo). Primacia del Legislativo (frente a criterios de minorías selectas; Hauriou). Se evitan así otras responsabilidades. Cómo se plantea la cuestión; por el Gobierno en cualquier momento; por la Cámara o un grupo; por el Jefe de la oposición. Solidaridad del Gabinete en general. Sorpresas, estratagemas e inestabilidad ministerial perniciosas. La reacción contra ello en las nuevas Constituciones, que al proclamar expresamente el principio parlamentario, condicionan su ejercicio; el caso de Checoslovaquia; el de Grecia; el de Alemania: reciente reforma del Reglamento del Reichstag. Una cita del Sr. Ossorio.

7) *Conclusiones*. Necesidad de vigorizar al Ejecutivo; que sólo debe responder políticamente ante la Cámara popular en pleno (no ante Comisiones); y con ocasión de asunto grave; y mediante tramitación que suponga garantías; y con un *quorum* alto que impida confabulaciones y codicias.

#### 6. *Unas breves notas sobre el Cursillo de la Residencia de Estudiantes de 1931*

Como estudioso o amante del Parlamento (y menos aún como hijo que enaltece la figura y la obra del padre) no tendría yo prácticamente nada que añadir al juicioso y bien razonado y trabado contenido de dicho programa; y sobre todo si se tiene en cuenta que al final de cada Lección figura un apartado de conclusiones, absoluta o radical y ontológicamente expresivas, aún cuando no sean más que un programa detallado que no llega a expresar el íntegro pensamiento del autor. Pero me parece relevante subrayar tres grandes aspectos, para mí los que tienen un muy especial peso específico, y que en mi opinión constituyen las principales lecciones que comprimen en lo esencial las ideas del teórico del Derecho parlamentario que impartió el cursillo:

1.<sup>a</sup> Frente a crisis, reforma, con alguna constatación de gran calado: hay varias tendencias visibles, como ocurre con la constitucionalización del derecho parlamentario y la parlamentarización del Ejecutivo al cual, simultáneamente, hay que vigorizar. El sa-

neamiento de la institución impone la continencia parlamentaria y su mayor preparación. En fin, resulta imprescindible una dosis adecuada de kelsenianismo: inseparabilidad (relación, pues, no contingente, sino necesaria, entre ambos elementos) de democracia y Parlamento.

2.<sup>a</sup> Desaparición de privilegios de origen y fortuna en la constitución de las Cámaras. Monopolio de la Baja/popular en lo financiero y político. El Senado ha de sedimentar, no obstruir.

3.<sup>a</sup> La rehabilitación parlamentaria en todo caso requiere una Cámara Alta que represente auténticos intereses sociales; una Cámara Baja que refleje bien el sentir popular; y unas Comisiones permanentes que dictaminen con pericia y sin presiones políticas.

7. *La inserción de esas materias en su primer Programa de Derecho Política como Catedrático de la Central, del Curso 1933/1934*

Si las Lecciones que preceden tenían por objeto analizar unos problemas concretos en un tiempo dado, creo buen ejercicio dialéctico el confrontar su literatura con lo que mi padre consideraba lo que podríamos considerar como materias estructurales o perennes, es decir, las que debían siempre ser explicadas como permanentes por un Catedrático de Derecho Político. Y para ello acudo a su primer programa de la asignatura, el de 1933-34, una vez ya obtenida — a raíz de octubre de 1932, cuando se produjo la vacante por jubilación del Maestro Posada— la titularidad en la Cátedra de la Universidad Central. Las dieciséis lecciones dedicadas a la materia eran las que inserto a continuación (61 a 76):

## LECCIÓN 61

### Composición del Poder legislativo

1. El Jefe del Estado, los Ministros y las Cámaras. Representaciones profesionales, técnicas o económicas. 2. El Parlamento: unidad o dualidad de Cámaras. Soluciones tradicionales y tendencia actual. 3. Actuación conjunta de ambas Cámaras para determinados asuntos; nombre que entonces recibe la Asamblea y forma como actúa.

## LECCIÓN 62

### La Cámara Alta

1. Nombres con que suele designársela. Origen y evolución. 2. Clases de Senados o Cámaras Altas en la actualidad. 3. Indicações sobre la Cámara de los Lores y los Senados de Norteamérica, Francia, Irlanda e Italia. 4. Solución noruega. 5. El Consejo federal alemán de la época imperial y su continuador en la República.

## LECCIÓN 63

### La Cámara Popular

1. Denominaciones que recibe, forma como se recluta y tendencias actuales respecto a su composición (número de parlamentarios, evolución del sufragio activo y pasivo, etc.). 2. La Cámara de los Comunes inglesa, la Cámara de los Representantes en Norteamérica, la Cámara de los Diputados en Francia, el Reichstag alemán, el Consejo de las Naciones en Suiza. 3. Examen especial de la Cámara corporativa italiana. 4. Las Cortes españolas: disposiciones generales de nuestra Constitución sobre la organización del Congreso.

## LECCIÓN 64

### Organización del sufragio

1. El sufragio como derecho y como deber en el Derecho contemporáneo. Sufragio universal y restringido: edad, sexo, renta y moralidad en cuanto requisitos para el sufragio. 2. Sufragio individual, familiar, corporativo, etc. 3. Derecho español acerca de la materia: Constitución de 1931; Ley Electoral de 1907 y reforma de 1933. 4. La formación y la rectificación del Censo: trámites y garantías.

## LECCIÓN 65

### Organización del sufragio

#### (CONTINUACIÓN)

1. La organización territorial del sufragio: Colegio nacional único, distritos, circunscripciones. Discusión respecto a estos dos úl-

timos tipos. 2. Sistema seguido en los principales Países. 3. Criterio a que respondía el Derecho histórico español. Derecho vigente. 4. El sufragio igual. En qué sentido ha de entenderse. Contra qué criterios reacciona (sufragio por clases, voto plural, etc.). 5. Tendencias del neoconstitucionalismo.

## **LECCIÓN 66**

Organización del sufragio

(CONTINUACIÓN)

1. El sistema clásico de mayorías: sus fundamentos y aplicaciones. 2. La representación de minorías: *a*) empíricamente (voto limitado, acumulado, etc.); *b*) racionalmente (sistemas de representación proporcional). 3. Procedimientos Andrae-Hare, D'Hondt y de Baden. Panachement. Votos preferenciales. 4. Polémica actual respecto al sistema proporcionalista, y ojeada sobre su aplicación. 5. Indicaciones de Derecho comparado sobre estas cuestiones.

## **LECCIÓN 67**

Organización del sufragio

(CONCLUSIÓN)

1. El voto directo. Razón a que responde. 2. El voto secreto: discusión sobre su justicia y conveniencia. 3. El voto en día feriado. 4. Prohibición del voto en varios Colegios. Prohibición de las candidaturas múltiples. 5. Garantías para pureza del sufragio (preparativos de la elección; sobre electoral; cabina aisladora; identificación del elector; fe pública; sanciones contra la corrupción, etc.). 6. El voto por poder y por correspondencia. 7. Indicaciones sumarias de Derecho nacional y extranjero.

## **LECCIÓN 68**

Privilegios de las Cámaras

1. Reglamento y policía interior. 2. Mesa. 3. Actas. 4. Disciplina. 5. Presupuesto. 6. Inviolabilidad. 7. Inmunidad. 8. Retribución. 9. Otras ventajas concedidas a los parlamentarios.

## LECCIÓN 69

### El mandato parlamentario

1. Duración del mandato: renovación total o parcial. 2. Incompatibilidades y casos de reelección. Criterio en los principales Países. Ley española de 8 de abril de 1933. 3. Renuncia y revocación. 4. Pérdida del mandato por sanción disciplinaria y por cambio de partido político. 5. Obligaciones que impone el mandato parlamentario.

## LECCIÓN 70

### Reunión del Parlamento

1. Simultaneidad de actuación de ambas Cámaras en regímenes bicamerales: excepciones. 2. Reunión del Parlamento en fecha fija y mínimo anual de sesiones. 3. Convocatoria automática en ciertos supuestos. 4. Convocatoria por el Jefe del Estado. 5. Autoconvocación. 6. Suspensión de sesiones. 7. Diputación permanente de Cortes. 8. Indicaciones de Derecho nacional y extranjero.

## LECCIÓN 71

### Funciones del Parlamento

1. Función legislativa. Quién inicia la Ley. El problema en nuestra Constitución. 2. El derecho de enmienda. 3. Sistemas de elaboración de la Ley (triple lectura, Secciones, Comisiones permanentes). 4. Quórum de presencia y acuerdo. 5. Régimen de discusión y votaciones.

## LECCIÓN 72

### Funciones del Parlamento

#### (CONTINUACIÓN)

1. Función financiera. Antecedentes. Privilegio de las Cámaras bajas. Ley inglesa de 1911. 2. Tramitación de Presupuestos, créditos, pensiones y Leyes tributarias. 3. Examen y aprobación de las cuentas del Estado. 4. Limitaciones al derecho de iniciativa parlamentaria en esta materia. 5. Derecho nacional y extranjero.

## LECCIÓN 73

### Funciones del Parlamento

#### (CONCLUSIÓN)

1. La función política del Parlamento: *a)* En lo exterior (la guerra y la paz, los Tratados internacionales). *2.b)* En lo interior: ruegos, preguntas e interpelaciones. Votos de confianza y censura: moderna reglamentación. 3. Las Comisiones permanentes de salvaguardia y de asuntos exteriores. 4. Indicaciones sobre la función judicial del Parlamento: responsabilidad que exige éste y forma de actuar. Las Comisiones de investigación. Disposiciones de la Constitución española sobre estos problemas.

## LECCIÓN 74

### Sanción, veto y promulgación

1. La sanción regia y el veto absoluto. 2. El veto suspensivo: ejemplos. 3. Función arbitral del referéndum a este respecto en el moderno constitucionalismo. 4. La promulgación de la Ley: su verdadero alcance. 5. La publicación de la Ley. 6. Derecho español y extranjero.

## LECCIÓN 75

### La disolución del Parlamento

1. Naturaleza del derecho de disolución. A quién corresponde. Con respecto a qué Cámaras se emplea, y casos en que procede. 2. Significación de este instituto en el régimen parlamentario: Inglaterra, Francia, Alemania. 3. Límites que se imponen al derecho de disolución. 4. Derecho español vigente acerca de la materia.

## LECCIÓN 76

### El problema de los Parlamentos técnicos o profesionales

1. Soluciones antiguas y fórmulas modernas. 2. Rusia. Italia. Los Consejos Económicos de Alemania y Francia. 3. Los Consejos técnicos en España. 4. Aspiración a que el instituto responda, y resultados obtenidos en la práctica.

II. EL OTRO CURSILLO SOBRE DERECHO PARLAMENTARIO: ESQUEMA DEL QUE PROFESÉ EN ICADE 70 AÑOS MÁS TARDE, EN 2001

El que yo también haya ejercido en la «sacristía parlamentaria», como él decía, pues pertenezco al Cuerpo de Letrados de las Cortes desde el 2 de enero de 1975, sin duda ha sido suficiente y eficiente causa por una vocación, que continúa, hacia el derecho parlamentario, que desde aquel entonces no ha dejado de aflorar en mis preocupaciones, en mi vivencia profesional ininterrumpida y en mis publicaciones.

Fruto de la reflexión de la práctica, las lecciones cuyo programa ofrezco a continuación fueron plasmándose de forma progresiva, hasta cristalizar en el elemento aglutinador que me ha parecido más sistematizador para alumnos de una licenciatura de Derecho. De ahí el predominio de lo *Estatutario* y antiestatutario. Lo ofrezco al lector tal como se plasmó en el último año que impartí en Icade la asignatura optativa de derecho parlamentario, quedando también cerrada en esa fecha (primer cuatrimestre del curso académico 2001/2002) la bibliografía general que se ofrecía como orientación. A partir de esos datos, el sufrido lector puede hacer cuantas comparaciones y observaciones tenga por conveniente.

«

1. *El programa de la asignatura optativa Derecho Parlamentario.*

*Optativa.*

Derecho - ICADE. 1.º Cuatrimestre  
Curso 2001/2002

*DERECHO PARLAMENTARIO*

Programa de la asignatura

I. *ESTATUTO NORMATIVO*

(El derecho parlamentario y sus normas).

1. El derecho parlamentario.  
Naturaleza y caracteres.
2. Las fuentes del derecho parlamentario.
  - A. La Constitución.
  - B. La Ley. Crítica a las fuentes espurias.
  - C. El Reglamento parlamentario.
    - a) Su especial relevancia.
    - b) La pretendida autonomía o autonormación.
    - c) Su control de constitucionalidad.
    - d) Interpretación y lagunas.
  - D. Las Resoluciones de la Presidencia.
  - E. Acuerdos formales e informales.
  - F. Actos normativos de órganos ajurídicos: el Estatuto del Personal y las «Mesas conjuntas» (ref. a S.T.C. y S.T.S., relativas a la modificación de dicho Estatuto).
3. El principio Kelseniano «pro acuerdo» y la relativización en derecho parlamentario del sistema de fuentes.
4. La complejidad orgánica de las Cortes: la necesaria elaboración de un Reglamento que regule sus competencias y sesiones conjuntas.

## II. *ESTATUTO INSTITUCIONAL* (Los miembros y órganos del Parlamento).

1. Monocameralismo y bicameralismo de la institución parlamentaria.
2. Relaciones entre Cámaras.
3. Actos de constitución y de clausura de las Cámaras.
4. Los llamados órganos directivos o rectores.
5. Los órganos «funcionales». Especial referencia a Comisiones y Ponencias.
6. Los parlamentarios y sus prerrogativas. Obligaciones y deberes. El acceso al ejercicio de la función parlamentaria.

## III. *ESTATUTO FUNCIONAL* (Funciones, competencias y objeto de la actividad parlamentaria).

1. La elaboración de las Leyes.
2. El control de una función legislativa extraparlamentaria.
3. La manifestación de una voluntad política.
4. La concreción de programas electorales.
5. La comunicación con la Sociedad.
6. La puesta en funcionamiento de órganos constitucionales.
7. El control de órganos estatales.
8. La formación de una opinión pública ideologizada.
9. El instrumento funcional por excelencia: el acto parlamentario y los recursos contra los diversos actos.

#### IV. *ESTATUTO ADJETIVO*

(Los diversos procedimientos y servicios del Parlamento).

1. Los *Sujetos* del procedimiento.
  - A. Diputados y Senadores.
  - B. Los Grupos parlamentarios.  
(Mención específica a los Grupos territoriales, a los Subgrupos y a las Agrupaciones).
  - C. El Gobierno. Ministros y otros miembros del Ejecutivo y la Administración.
  - D. Representantes de las Comunidades Autónomas.
  - E. Ciudadanos.
  - F. Otros sujetos con intervención muy circunstancial de acuerdo con la Constitución.
2. *Ciertas Circunstancias* del procedimiento.
  - A. El Tiempo. Especial referencia al Orden del Día y su fijación.
  - B. El Lugar. Conexión con los «privilegios» parlamentarios.
3. Los *Requisitos* del procedimiento.
  - A. La convocatoria.
  - B. El quórum.
  - C. La votación. El control de resultados.
  - D. La publicidad. Significado y excepciones.
4. La *formas* del procedimiento.

- A. El discurso. El debate.
  - B. Los textos opuestos o alternativos.
  - C. El predominio del elemento escrito.
5. *Las fases del procedimiento.*
- A. Admisión y trámite inicial de documentos.
  - B. Ponencia e interrupción para totalidad ante el Pleno.
  - C. Comisión.
  - D. Pleno y envío a otra Cámara. El principio de actuación sucesiva. Inicio en el Congreso y excepciones.
  - E. Las Comisiones Mixtas, votaciones de sus acuerdos y preponderancia del Congreso.
6. *Las clases del procedimiento.*
- A. Legislativos.
    - a) Ordinario o común.
      - 1.º Proyectos de Ley.
      - 2.º Propositiones de Ley. La toma en consideración.
    - b) Especiales. Referencia en todos ellos a los trámites más importantes.
      - 1.º Las leyes orgánicas «comunes».
      - 2.º Las leyes marco.
      - 3.º Las leyes de armonización.
      - 4.º La idiosincrasia del procedimiento presupuestario.
      - 5.º Los Estatutos de Autonomía: aprobación y revisión.
        - a. Trámite ordinario de aprobación.
        - b. Trámite de aprobación previsto en el artículo 151 de la Constitución.
        - c. Los procedimientos para su reforma.
      - 6.º Revisión y reforma constitucionales.
      - 7.º Dos vectores de signo contrario. Pleno frente a Comisión.
        - a. La lectura única en el Pleno.





## BIBLIOGRAFÍA

*Una orientación bibliográfica general*

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «Las Cortes Generales», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *El régimen político español*, 4.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 1990, pp. 343-467.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, «Contribución al estudio del derecho parlamentario», en *Revista de Derecho Público*, núm. 62, 1976, pp. 19-44.
- «De las Cortes Generales», en *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones Foro, 1978, pp. 429-608.
- ANDALUCÍA, Parlamento. Servicio de Biblioteca, «Bibliografía sobre derecho parlamentario español», en *Parlamento y consolidación democrática*, Juan CANO BUESO, Antonio PORRAS NADALES (coords.), Madrid, Tecnos, 1994, pp. 157-210.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio, «Los retos del parlamento en la actualidad», en *Diez años del Amejoramiento del Fuero (1982-1992): el estado de las autonomías y Navarra*, Pamplona, Parlamento de Navarra, 1994, pp. 89-114.
- CALVO MEIJIDE, Alberto, «Las Cortes Generales», en CALVO MEIJIDE, Alberto, *Introducción al derecho público y privado*, Madrid, Prensa y Ediciones Iberoamericanas, 1994, pp. 105-115.
- CANOSA USER, Raúl, «Poder legislativo», en *Nueva enciclopedia Jurídica*, vol. XIX, Barcelona, Francisco Seix, 1990, pp. 898-943.
- CORTES, *Las Cortes Generales. Jornadas de Estudio organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado (mayo 1985): ponencias y comunicaciones*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, 3 vols.
- DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, Luis María, «Parlamento, proceso y opinión pública», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, 1986, pp. 83-106.
- ESTEBAN, Jorge de, «La situación del parlamento en las sociedades industriales», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 159-160, 1968, pp. 75-101.
- ESTEBAN, Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis, «La Cortes», en ESTEBAN, Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis, *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, Labor, 1984, pp. 42-230.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, «Las Cortes Generales: Título III, Capítulo I», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992), pp. 335-346.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, «La estructura de las Cortes Generales», en *Derecho constitucional*, Luis LÓPEZ GUERRA [et al.], vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, pp. 65-97.
- GIL-ROBLES QUIÑONES, José María, y PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977, 167 pp.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio, «Cortes», en *Diccionario de ciencias sociales*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 568-571.
- GONZALO, Manuel, «Posición de las Cortes Generales en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. 2, Madrid, UNED, 1978, pp. 639-675.
- «Derecho parlamentario», en *Derecho político I*, unidades didácticas elaboradas por el equipo docente formado por Óscar Alzaga Villaamil [et al.]; dirección, Óscar ALZAGA VILLAAMIL; coordinación, Antonio TORRES DEL MORAL, vol. 1, Madrid, UNED, Facultad de Derecho, 1983, pp. 289-325.
- JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, (1.<sup>as</sup> 1984, Madrid). I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 2 vols.
- (2.<sup>as</sup> 1985, Madrid), II Jornadas de Derecho Parlamentario, 27, 28 y 29 de marzo de 1985, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, 373 pp.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, «Artículo 66, Las Cortes Generales», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), Madrid, Edersa, 1983-1989, vol. VI, pp. 57-75.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, «La producción del derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza», en *Jornadas de Derecho Parlamentario (1.<sup>as</sup> 1984. Madrid)*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. I, pp. 175-180.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, «El poder legislativo: la asamblea», en LÓPEZ GUERRA, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, pp. 75-79.

- LUCAS VERDÚ, Pablo, «El derecho parlamentario en el marco del derecho político», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 72, 1986-1987, pp. 359-401.
- MANCISIDOR, E., «Reciente jurisprudencia constitucional sobre derecho parlamentario», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22 1988.
- MANZELLA, Andrea, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en *La Constitución española de 1978*, Estudio sistemático dirigido por Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. 2.<sup>a</sup> ed., reimp. Madrid, Civitas, 1988, pp. 477-522.
- MARTÍNEZ ELIPE, León, «El derecho parlamentario como ordenamiento jurídico», en *Jornadas de Derecho Parlamentario (1.<sup>as</sup> 1984, Madrid)*, I *Jornadas de Derecho Parlamentario*, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, pp. 505-532.
- «Significación del derecho parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, 1986, pp. 189-226.
- *Tratado de Derecho parlamentario. 1. Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- MERINO MERCHÁN, José Fernando, «Las Cortes Generales», en MERINO MERCHÁN, José Fernando, *Instituciones de derecho constitucional español*, Madrid, Centro de Estudios Superiores Ramón Carande [etc.], 1994, pp. 101-477.
- MOLAS, Isidre, y PITARCH, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, 243 pp.
- PANIAGUA SOTO, Juan Luis, «El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978», en *Transición política y consolidación democrática: España (1975-1986)*. ÁGUILA, Rafael del [et. al.]; compilador Ramón COTARELO, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 201-217.
- PEÑA RODRÍGUEZ, Luis de la, *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998.
- PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «Bibliografía sistemática de derecho parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, pp. 261-283.
- «Bibliografía sistemática de derecho parlamentario», en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, pp. 431-453.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976.

- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás, «El acto parlamentario», en *Parlamento y Derecho. (Seminario sobre Derecho Parlamentario, celebrado los días 1 a 3 de marzo de 1990)*, Alberto FIGUEROA LARANDOGOITIA, Juan Carlos DA SILVA OCHOA (coords.), Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, pp. 453-477.
- «De las Cortes Generales: comentario introductorio al Capítulo I del Título III», en *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), Madrid, Edersa, 1983-1989, vol. VI, pp. 23-56.
- POSADA, Adolfo, *Estudios sobre régimen parlamentario en España*, Madrid, 1891.
- PUNSET BLANCO, Ramón, *Las Cortes Generales: estudios de derecho constitucional español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, 259 pp.
- RAMÍREZ, Manuel, «Problemática actual del parlamento», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, pp. 53-79.
- RECODER DE CASSO, Emilio, «Comentario al artículo 66», en *Comentarios a la Constitución*, F. GARRIDO FALLA [et al.], Madrid, Civitas, 1980, pp. 689-707.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, «Parlamento y gobierno», en RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder: (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 193-288.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, «Las Cortes Generales», en SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema: (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, Madrid, Editora Nacional, 1980, pp. 261-330.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 7-20.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984, 413 pp.
- SOLÉ TURA, Jordi, y APARICIO PÉREZ, Miguel A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, 331 pp.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, «Las Cortes Generales», en TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español*, 2.<sup>a</sup> ed., vol. 2, Madrid, Átomo, 1988, pp. 53-194.

TORRES MURO, Ignacio, «Ocho años de derecho parlamentario español: un comentario bibliográfico (1977-1985)», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986, pp. 221-237.

(Septiembre de 2011).