

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO HISTÓRICO ESPAÑOL 1876-1936

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ (*)

SUMARIO: 1. PROPÓSITO.- 2. FUENTES UTILIZADAS.- 3. DISTINTOS SENTIDOS DE LA LEY.- 4. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 1876-1923.- 4.1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.- 4.2. PRESENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS. TRÁMITE DE LAS SECCIONES.- 4.3. TOMA EN CONSIDERACIÓN.- 4.4. COMISIONES DICTAMINADORAS.- 4.5. DICTAMEN DE LA COMISIÓN Y VOTOS PARTICULARES.- 4.6. ENMIENDAS: CONDICIONES DE PRESENTACIÓN.- 4.7. DEBATE Y VOTACIÓN.- 4.8. REMISIÓN A LA OTRA CÁMARA Y TRAMITACIÓN CONSIGUIENTE.- 4.9. COMISIÓN MIXTA DE CONCILIACIÓN.- 4.10. SANCIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY.- 5.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 1931-1936.- 5.1. ASPECTOS GENERALES.- 5.2. INICIACIÓN.- 5.3. COMISIONES DICTAMINADORAS.- 5.4. DICTAMEN DE LA COMISIÓN, VOTOS PARTICULARES Y ENMIENDAS.- 5.5. DEBATE Y VOTACIÓN EN PLENO.- 5.6. SANCIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY.- 6. CONCLUSIÓN SUMARIA.- APÉNDICE: LEYES TOMADAS COMO REFERENCIA.

(*) Letrado de las Cortes Generales y Profesor de Derecho Constitucional

Resumen: Se exponen las características principales del procedimiento de discusión y aprobación de las leyes en el parlamentarismo histórico español, con particular referencia a dos grandes periodos: el de la restauración monárquica 1876-1923, muy influido por las prácticas anteriores, y el de la segunda República 1931-36. Se estudia cómo funcionaba en la realidad, más allá de lo dispuesto en la Constitución y en los reglamentos parlamentarios. A tal efecto se han seguido los avatares de diversas leyes de ambos periodos. Entrambos existía una profunda cercanía, manifestada en las facilidades para presentar iniciativas y enmiendas y para consumir turnos de palabra. De otra parte, el debate político se centraba en las sesiones plenarias, durante las cuales la comisión dictaminadora seguía jugando un papel relevante. Los proyectos importantes se debatían artículo por artículo y luego se votaban en su totalidad.

Palabras clave: Procedimiento legislativo. Comisiones parlamentarias. Enmiendas. Dictamen de comisión. Debate.

Abstract: This article describes the main features of the procedure for discussion and adoption of laws in the historic Spanish parliamentary system, with particular reference to two significant periods: the monarchical restoration 1876-1923, heavily influenced by the earlier practices, and the second Republic 1931-36. The aim is to elucidate how the procedure worked in reality, apart from the constitutional provisions and internal rules of procedure. For this purpose the ups and downs of various laws of both periods have been followed. Notwithstanding other important differences, these two periods offered a clear similarity, manifested in the easiness to introduce proposals and amendments and to have the floor during the debates. On the other hand, the political debate was focused on plenary sittings, during which the relevant committee played an important role. Main bills were discussed article by article and then voted in its entirety.

Keywords: Legislative procedure. Parliamentary committees. Amendments. Committee's report. Debate

1. PROPÓSITO

El propósito de las líneas que siguen es conocer y exponer los rasgos fundamentales del procedimiento de elaboración de las leyes en el constitucionalismo histórico español.

Esta idea es atractiva, tanto por lo que supone el conocimiento de la realidad histórica en sí, como por los posibles aprovechamientos que puede proporcionar a la organización actual de punto tan sensible del Estado de Derecho.

Se trata de un aspecto que no ha suscitado mucho interés, al menos desde el punto de vista jurídico. Ciertamente, son muy abundantes los ensayos sobre la historia del XIX y XX en España, especialmente sobre su vertiente política, lo que no es precisamente exponente de indiferencia. Sin embargo, en lo que atañe a la organización y procedimientos parlamentarios la realidad parece muy otra (1). Es como si por pertenecer al pasado se hubiese concluido que ninguna

(1) Un apretado resumen del procedimiento legislativo histórico se encuentra en M. ARTOLA *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, t. I p. 190-194. Pero se basa casi exclusivamente en la regulación constitucional y de los reglamentos. Una introducción al tema se encuentra en M. MARTÍNEZ CUADRADO *La burguesía conservadora*, Alianza editorial, Madrid, 1973, p. 34-40. Por su parte, A.M.C REDONDO GARCÍA aborda el procedimiento legislativo histórico, pero centrándose en las enmiendas. Véase *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 41 a 72.

También merece reseñarse el interesante estudio de J. IGNACIO MARCUELLO *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986. En ella se dedican las p. 239 a 281 a esta temática. Contiene referencias muy valiosas. Su enfoque es predominantemente político, no jurídico, y se centra en una fase anterior a la aquí analizada, aunque sin duda influyó apreciablemente en la misma.

Lo mismo puede decirse de M^a. A. GARCÍA MARTÍNEZ *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987. Destina sus p. 197 a 218 al procedimiento histórico en las dos cámaras. Sin embargo, lo hace sin tener en cuenta otros datos que los puramente normativos (constituciones y reglamentos), sin trasladar lo que de verdad acontecía en la práctica.

lección se podría obtener para una sociedad tan distinta como la de los últimos decenios del siglo XX y primeros del XXI.

Si el lector llega al final del presente comentario, podrá decir si hay algo en el procedimiento legislativo histórico que pueda aplicarse en el momento presente. Pero lo que sí podemos anticipar es el interés que en sí mismo tiene este tema para los juristas: como se verá en los apartados posteriores, el procedimiento legislativo histórico (1876-1936) constituía un sistema coherente y ponderado de las fases que conducen a la aprobación de las leyes. Sin duda, algunas de sus regulaciones podrán calificarse hoy día de obsoletas o inconvenientes. Pero lo no cabe duda es que en general obedecían al propósito de formar buenas leyes, hechas a base de discusión racional y de transparencia. Ello nos confirma que había que hacer justicia con este tiempo pasado y darlo a conocer, por lo menos de una forma sumaria.

2. FUENTES UTILIZADAS

No hemos querido hacer una exposición limitada a los elementos normativos de esta temática. Para eso habría bastado con glosar los preceptos que las constituciones y los reglamentos contienen sobre el particular. Pues si la distancia entre la norma y el hecho puede ser considerable en muy diversos campos, con más razón ocurre lo mismo en la vida parlamentaria, como cualquiera que haya tenido experiencia en la misma podría confirmar. Siendo el Parlamento el epicentro de la política de un país, y habida cuenta de la fuerza que siempre posee la política, no puede extrañar que la misma margine, reforme o recorte lo previsto en el texto de las normas.

Por dicha razón se ha procurado obtener el conocimiento de esta materia yendo más allá de tales normas, mediante una aproximación empírica, o sea, mediante el análisis de la tramitación de diversas leyes de este ancho periodo. El fin es poder obtener una semblanza de la verdad histórica. A tal efecto, nuestras fuentes han sido, además de las señaladas, el seguimiento de los expedientes legislativos, punto en el que es obligado hacer un reconocimiento de las facilidades encontradas en los Archivos del Congreso y del Senado, que han remitido escaneados todos los documentos que integran tales expedientes.

Asimismo, se ha consultado ampliamente los diarios de sesiones, donde se reproducen los debates que las mismas generaban, así como diversos documentos asociados a los textos en discusión (básicamente dictámenes de comisión, votos particulares y enmiendas). Esto permite hacerse una idea adecuada de los incidentes y vicisitudes que se producían durante la tramitación de las leyes.

A los efectos anteriores, se han seleccionado once leyes del periodo estudiado, escalonadas a lo largo del tiempo. La selección se ha realizado no buscando exclusivamente las iniciativas más importantes, sino una mezcla de las mismas con las que lo son menos o lo son en grado medio. Lo que se busca es una imagen fidedigna del procedimiento habitual. Limitarse a unas pocas iniciativas de trascendencia habría podido proporcionar una imagen no fiel de la vida cotidiana.

Estas leyes aparecen en el apéndice, con referencia a las principales vicisitudes sufridas por cada una. De este modo, dan apoyo a los comentarios que siguen y permiten su contraste.

Asimismo se han tenido en cuenta los comentarios doctrinales sobre la materia, aunque en general sean escasos y no muy profundos(2).

(2) No se han encontrado particulares referencias para los propósitos de este comentario en: J.F. PACHECO *Lecciones de derecho político y constitucional pronunciadas en el Ateneo de Madrid*, Madrid, 1845; F. MELLADO *Tratado elemental de derecho político*, Madrid, 1891; L.J. SERRANO *Estudios sobre el régimen constitucional y su aplicación en España*, Madrid, 1876. Por su parte, A. POSADA dedicaba una somera referencia al procedimiento legislativo en *Tratado de derecho político*, Comares, Granada, 2003 reimpr. p. 792 y s.

Sobre el parlamentarismo decimonónico, centrado en las relaciones de poder, merecen reseñarse: A. BORREGO *Estudios parlamentarios efectuados por orden de las Cortes*, Madrid, 1875; M. CALVO MARCOS *El régimen parlamentario de España en el siglo XIX*, Madrid, 1883; G. AZCARATE *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885; A. FIGUEROA Y TORRES *El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete*, Madrid, 1886 y A. POSADA *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Junta General Principado Asturias, reed. 1996.

3. DISTINTOS SENTIDOS DE LA LEY

En el largo periodo estudiado, la ley poseía el mismo significado básico que ahora: norma aprobada por el Parlamento, en cuanto órgano representativo de la nación, solo sometida a la Constitución. Por tanto, la ley, antes como hoy día, era la fuente de Derecho de más importancia práctica, pues siendo suprema, con la única excepción de la Constitución, era la que regulaba en extenso numerosas facetas de la vida social. Ciertamente, junto a esta comunidad de rasgos, había otros diferentes, como su control de constitucionalidad, inexistente hasta 1932. Pero en lo básico, la ley se definía de modo igual a lo largo de tan dilatado periodo, y coincidía con el que hoy se mantiene.

Sin embargo, llaman la atención otros rasgos que diferencian la legislación de aquella época con la que hoy conocemos en España. El cuadro siguiente nos ayudará a calibrar esta diferencia.

	Número de leyes aprobadas en el periodo estudiado ³	
<i>Periodo histórico</i>	<i>Total leyes aprobadas</i>	<i>Promedio anual</i>
Alfonso XII 1876-1885	738	74
Alfonso XIII 1886-1929	2733	80
II República 1931-1936	913	152
Democracia 1977-2015	1542	39

A primera vista los datos anteriores son sorprendentes: la época actual, considerada como de proliferación legislativa(4), produciría menos leyes por año que lo que se dio en periodos tenidos por más tran-

(3) Fuente utilizada: elaboración propia a partir de leyes que aparecen en <http://www.boe.es/buscar/gazeta.php>. Debe advertirse que las cifras consignadas en el cuadro no son matemáticamente exactas, aunque sí en buena parte. La razón es que algunas leyes muy largas se publicaban en la Gaceta durante varios días, por lo que la base de datos las recoge como leyes distintas. Así, la Ley de enjuiciamiento criminal se publicó a lo largo de varios días entre el 17 de septiembre y el 10 de octubre de 1982. Pero en la mayoría de los casos cada ley aparece reseñada una sola vez, lo que da fiabilidad a las cifras consignadas.

(4) Véase en este sentido, entre otros muchos, A. MENENDEZ MENENDEZ Introducción en *La Proliferación legislativa : un desafío para el Estado de derecho*, seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid, los días 11 y 12 de noviembre de 2003, Civitas, Madrid, 2004, p. 15 y s.; F. LAPORTA Teoría y realidad de la legislación : una introducción general, en *La Proliferación*

quilos. ¿Cómo explicar esta diferencia cuando se reserva para nuestro tiempo expresiones como de explosión o inflación legislativa(5)?

Existe explicación de esta aparente contradicción, explicación que se apoya en dos razones fundamentales: por un lado, el elevadísimo número de leyes puramente formales, o sea, sin contenido normativo, que se dieron en el constitucionalismo histórico: ahí aparecen las leyes por las que se autorizaba la ratificación de convenios internacionales, o se concedían créditos extraordinarios, o se autorizaba la construcción de concretas carreteras o tramos de ferrocarril o, en fin, se autorizaba la venta de inmuebles. A veces estas leyes se referían a extremos que hoy parecerían hasta ridículos(6). Esta abundancia de leyes formales obedecía al deseo de controlar numerosas decisiones del gobierno y de los concretos ministros, sometiénolas al previo consentimiento de las Cortes. Aunque se aprobaban en la forma planteada por el gobierno, no cabe duda de que brindaban una posibilidad real de escrutar y dar lo que hoy llamaríamos transparencia a numerosos actos políticos y administrativos del ejecutivo(7).

En contraste con esta situación, las leyes formales, de pura autorización, son rara avis en nuestro parlamentarismo actual: unas veces porque las autorizaciones se conceden sin forma concreta, como es el caso de los convenios y tratados internacionales(8) o la declaración de los estados de excepción y sitio(9); en otras, porque

legislativa ob.cit. 62 y s., y *Técnica normativa 2016-17*, dir. de I. ASTARLOA, Memento práctico Lefebvre, Madrid, 2016, p. 15 y s.

(5) Véase F. LAPORTA Teoría y realidad de la legislación: una introducción general, en *La proliferación legislativa ... ob.cit.* 62 y s.; F. SÁINZ MORENO El legislador racional y la predicibilidad de la conducta humana en *La proliferación legislativa ... ob.cit.* 135 y s.

(6) Tal es el caso de las leyes que disponían la erección de un monumento a una personalidad, como la Ley disponiendo la erección de una estatua á Doña María Cristina de Borbón de 1885, o las numerosas que concedían una pensión a persona concreta, como la Ley concediendo á Doña Josefa Moreno Nieto, viuda de D. José Moreno Nieto, la pensión anual de 3.750 pesetas, de 1883.

(7) Desde luego, esta realidad incluye a la II República. Véase, por ejemplo, la Ley elevando a 10.000 pesetas la pensión anual que viene percibiendo doña Carmen Cencio, viuda del Teniente de navío D. Isaac Peral y Caballero, de 1936.

(8) Así, recogiendo una práctica arraigada, el artículo 17 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, omite toda referencia a la aprobación del consentimiento de las Cortes por ley.

(9) Véase artículo 116 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

las decisiones correspondientes han pasado al dominio exclusivo del gobierno, sin intervención parlamentaria, como la autorización de obras públicas(10), inversiones(11), etcétera.

La segunda razón que explica esta anomalía es la distinta técnica legislativa empleada: antaño cada materia o decisión demandaba la aprobación de una ley específica, haciendo así crecer su número exponencialmente. Era prácticamente desconocida la regulación de cuestiones diversas en una misma ley. En cambio, en la época actual padecemos la proliferación de leyes *omnibus*, que disciplinan los aspectos más diversos, a veces con sorprendentes contrastes(12). Es habitual que una ley no solo abarque lo que dice su título, sino regulaciones o reformas de leyes distintas, como, por ejemplo, ha ocurrido con la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: junto a esta última, modifica también otras leyes importantes como la de la Jurisdicción contencioso administrativo o la de enjuiciamiento civil. De hecho, la inmensa mayoría de las leyes actuales contienen en sus disposiciones finales y adicionales reformas de cuestiones de lo más variopintas.

Claramente la técnica de la legislación histórica parece muy superior a la actual. Pero no es este el momento de glosar este aspecto(13). Lo digno de reseñarse ahora es que la (mala) técnica legislativa actual

(10) En este sentido nada imponen el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

(11) Así, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General presupuestaria, contempla procedimientos que antaño habría exigido la aprobación de las Cortes: Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria (art. 50) y la modificación de créditos iniciales (art. 51 y sigs.)

(12) Ejemplo paradigmático fue la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, donde se abordaban aspectos como organismos reguladores, actividades financieras, catastro, ciencia e investigación, etc. Otro tanto ocurrió con la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

(13) F. RUBIO LLORENTE ha destacado la importante obra legislativa de las Cortes 1886-1991 (el llamado Parlamento largo). Véase Estudio preliminar de A. POSADA *Estudios sobre el régimen parlamentario en España, ob. cit.*, p. LXXXIII. El prologoista no oculta su desacuerdo con las opiniones poco matizadas e injustas del autor prologado.

ha llevado a comprimir el número de leyes oficialmente aprobadas. Si se reparase no en leyes sino en decisiones legislativas, o sea, aprobación o reforma de leyes anteriores la cifra sería sensiblemente superior. De este modo, las cifras serían más coherentes con las del constitucionalismo histórico.

Creemos que lo anterior debe tenerse en cuenta a la hora de conocer el procedimiento parlamentario legislativo del periodo examinado.

4. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 1876-1923

4.1. *Iniciación del procedimiento*

La Constitución de 1876, manteniendo lo que había sido una constante en el siglo XIX(14), otorgaba (art. 18) la potestad legislativa a *las Cortes con el Rey*. A su vez, las Cortes se dividían (art. 19) en *dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados*. Por tanto, la aprobación de las leyes correspondía a estos tres órganos.

El Senado y el Congreso de los Diputados ejercían esta potestad mediante la iniciativa (art. 41) y la aprobación de las leyes (arts. 43 y 44). Por su parte, el Rey disponía también de iniciativa legislativa, si bien se trataba de un reconocimiento formal que luego se traducía en la iniciativa del gobierno (*infra*). Además el Rey intervenía mediante la sanción de las leyes, sin la que las mismas no llegaban a ser tales y con la consecuencia de que no podía *volverse a proponer otro proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura* (art. 44).

La equiparación legislativa de las dos cámaras era prácticamente completa. La única excepción era que las leyes sobre contribuciones y crédito público se debían presentar primero al Congreso de los Diputados (art. 42).

Aunque se necesitaba la aprobación de los tres órganos (Senado, Congreso y Rey) para que una iniciativa se convirtiese en ley, en la práctica, así como los poderes del Congreso y Senado se ejercían de

(14) En este sentido véase M^a. A. GARCÍA MARTÍNEZ *El procedimiento legislativo*, ob. cit., p. 206.

modo efectivo, lo contrario debió ocurrir con la sanción del Rey, que se usaba regularmente como un trámite puramente formal(15).

La iniciativa del gobierno se ejercía mediante “proyectos de ley”, según preveía el art. 88 del Reglamento del Congreso de 1847, que se mantiene vigente durante la fase estudiada. En cambio, se reservaba la expresión de “proposiciones de ley” para la iniciativa de los diputados (art. 89). Esta doble denominación la recogían también los reglamentos del Senado (así, arts. 119 y 120 del reglamento de 1871). Por lo demás, como es sabido, estas denominaciones llegan hasta nuestros días y son también constantes en el Derecho comparado.

Para respetar el formalismo de la iniciativa real, el Rey expedía un decreto, por el que autorizaba al ministro competente a presentar un proyecto de ley a las Cortes, decreto que se publicaba en la Gaceta, con el anexo del propio proyecto(16). Asimismo, el proyecto se publicaba en un anexo del Diario de sesiones correspondiente, luego de su lectura obligada(17).

Por su parte, las proposiciones de ley estaban sujetas a unos requisitos elementales: firmadas por sus autores y entregadas al presidente respectivo (art. 89 RC), y formuladas como los proyectos del Gobierno, requisito este último que no se explica (art. 90), pero que debía referirse a su presentación escrita, con estructura articulada y precediendo una exposición de motivos. Más enjundia tenía la prohibición de presentación por más de siete diputados (art. 91), lo que probablemente obedecía al deseo de evitar fracciones muy poderosas,

(15) Así lo afirmaba N. PÉREZ SERRANO *Tratado de derecho político*, Editorial Civitas, Madrid, 1976, p. 799. Por su parte, relata L. SÁNCHEZ AGESTA el intervencionismo de Alfonso XIII en la designación y cese de los presidentes del consejo de ministros como paso previo a la celebración de elecciones con resultado prefigurado. Pero no da cuenta de ninguna negativa a sancionar las leyes provenientes de las Cortes. Véase de este autor *Historia del constitucionalismo español*, CEPC, Madrid, 1984, p. 352 y s. Tampoco M. FERNÁNDEZ ALMAGRO cita negativas a dar la sanción real de las leyes. Véase *Historia política de la España contemporánea* 3 vols., Alianza Editorial, Madrid, 1972.

(16) Véase por ejemplo el real decreto que autorizaba la presentación del proyecto de ley municipal en la Gaceta de 17 de diciembre de 1882.

(17) Véanse los apéndices con las leyes estudiadas.

que a través de numerosas firmas pudiesen abrumar a los restantes miembros de la Cámara(18).

En la práctica la iniciativa legislativa de diputados y senadores fue muy reducida(19). Desde el primer momento se impuso la lógica del gobierno parlamentario, que condujo a un predominio casi absoluto de la iniciativa gubernamental, especialmente en las leyes de mayor importancia. Una vez más: el hecho de disponer políticamente del respaldo de la mayoría y el de contar con los conocimientos e instrumentos de la Administración hacía del gobierno el protagonista destacado de las leyes, realidad que no se comprendió en aquella época (20). De hecho, todas las leyes que incluimos en apéndice fueron de origen ejecutivo.

4.2. *Presentación de las iniciativas. Trámite de las Secciones*

Dado el bicameralismo completo existente (con la excepción de las iniciativas sobre contribuciones y crédito público), no puede extrañar que el Gobierno utilizase indistintamente el Congreso y el Senado para la presentación de sus iniciativas, según se desprende de las leyes recogidas en el apéndice. En este aspecto no existía ninguna primacía de la Cámara baja sobre la alta.

Por otra parte, en el parlamentarismo histórico no existía nada parecido al actual trámite de calificación y admisión de los proyectos y proposiciones de ley(21), fuera de la toma en consideración que se

(18) Lo mismo venían a establecer los arts. 120 y ss. RS de 1871.

(19) Así lo afirman M. ARTOLA *Partidos y programas políticos, ob. cit.* p. 193, M. MARTÍNEZ CUADRADO *La burguesía conservadora*, Alianza editorial, Madrid, 1973, p. 36 y F. FERNÁNDEZ SEGADO *Las constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 400.

(20) Así, muy amargamente se quejaba J. CASCALES y MUÑOZ: “los ministros dejaron de ser obra de las Cámaras y empezaron estas a ser hechuras de los ministros”. Y añadía que no son las Cortes las que legislaban sino los ministros desde sus gabinetes. Véase de este autor *El problema político al inaugurarse el siglo XX*, Librería Victoriano Suárez, Madrid, 1902, p. 14-16. Por su parte, en tono despectivo, L. BENITO ENDARA escribió: “en resumidas cuentas: que la obra legislativa es precisamente una obra que nace y arranca de los ministros, que son los verdaderos legisladores por dejación de las Cámaras”. Véase *Leyes y legisladores o la gran ficción constitucional*, Edit. Reus, Madrid, 1921 p. 35-38.

(21) De hecho lo primero que se hacía en cada sesión era la lectura del acta de la anterior y a dar cuenta de los oficios remitidos por el Gobierno y de las proposiciones de los

comenta más abajo. No hemos detectado incidente al respecto, lo que parece confirmar que reinaba una presunción sobre el cumplimiento de los requisitos básicos antes reseñados, a lo que se añadía la posibilidad de orillar las iniciativas disconformes con la visión de la mayoría.

En el caso de los proyectos de ley, el ministro competente daba lectura al mismo en sesión plenaria y a continuación el presidente del Congreso o Senado anunciaba su paso a las secciones (o a la comisión competente). Las proposiciones de ley tenían que pasar previamente por tales formaciones.

Las secciones eran órganos especiales, de funciones limitadas(22). Había siete en cada Cámara y se formaban por sorteo entre todos los diputados (o senadores) al comienzo de la legislatura (arts. 39 y 55 y ss. RC)(23). Este origen parece deberse al deseo de equiparar las posibilidades de intervención de todos los parlamentarios, evitando preferencias personales o de grupo.

Las secciones tenían dos atribuciones básicas: una reservada a las proposiciones de ley, y consistente en examinar las presentadas (por supuesto a puerta cerrada) y autorizar su lectura para la toma en consideración. Resultaba suficiente que una de ellas lo autorizase para que la proposición de ley pasase al trámite en cuestión (arts. 86-88 RC)(24). Por tanto, debía tratarse de una proposición muy inoportuna para no superar esta fase.

La segunda atribución de las secciones era designar la comisión que debía dictaminar el proyecto o proposición de ley correspondiente

parlamentarios. En este sentido puede verse el art. 110 RC de 1847.

(22) Según M. FRAILE CLIVILLÉS, el sistema de comisiones y secciones, de origen francés, recibió completa recepción en el Reglamento del Congreso de 1838. Las secciones entraron en crisis en 1869 y fueron suprimidas en 1873. Pero volverían a implantarse con la Restauración de 1876. Véase *La comisión permanente de las Cortes*, Ed. Nacional, Madrid, 1974, p. 18. En el mismo sentido A.M.C. REDONDO *ob cit* p. 46.

(23) Sin embargo, G. AZCARATE, dentro del capítulo de lo que él llamaba las “corruptelas parlamentarias”, afirmó que no siempre era la suerte la que decidía la formación de las secciones, apuntando al intervencionismo gubernamental. Véase *El régimen parlamentario ob. cit.* p. 71.

(24) El RS disponía prácticamente lo mismo (arts. 122-123). No obstante, para las proposiciones de reforma de la Constitución el art. 124 exigía autorización por la mayoría de las secciones.

(*infra*), si bien en este último caso debían aguardar a su toma en consideración. Cada sección designaba en su seno a un diputado (o senador) para formar parte de dicha comisión, por lo que esta se integraba con siete miembros (arts. 65-67 RC). En la designación se imponía la dinámica de grupos, permitiendo así que el perfil de la comisión reflejase la composición mayoritaria de la Cámara.

Por su escasa funcionalidad, no puede extrañar que las secciones acabaran cayendo en desuso ya en el siglo XX y que desaparecieran definitivamente en el Reglamento de 1931.

4.3. *Toma en consideración*

La toma en consideración actuaba como un filtro para obviar la tramitación de proposiciones de ley sin visos de prosperar. Estaba concebida en unos términos drásticos, para no dilatar innecesariamente el trámite: el autor o uno de los autores exponía sus motivos y daba lectura de su contenido (lo que presuponía textos breves). De este modo, el autor tenía al menos una ocasión de defender públicamente su iniciativa. Pero después el rigor se imponía: sin debate alguno se preguntaba al Congreso (o al Senado) si la tomaban en consideración (art. 96 RC, art. 126 RS).

En la práctica, la toma en consideración debió utilizarse para eliminar de la relación de asuntos pendientes las iniciativas opuestas claramente a la visión de la mayoría.

Pocas y poco importantes eran las proposiciones que acababan convirtiéndose en leyes⁽²⁵⁾, lo que se correspondía con lo propio de un sistema parlamentario.

Las proposiciones de ley tomadas en consideración seguían a partir de ese momento el mismo procedimiento que los proyectos de ley (art. 97 RC, art. 128 RS).

(25) Así lo recoge I. MARCUELLO para el periodo isabelino anterior al aquí estudiado, subrayando que el grupo más numeroso era el relativo a pensiones de viudedad o de orfandad. Véase *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, ob. cit, p. 249 y s.

4.4. *Comisiones dictaminadoras*

Las comisiones estaban concebidas como un órgano auxiliar de las cámaras, a las que se remitían los distintos asuntos para que en un ámbito reducido pudiesen estudiarse con la profundidad debida.

Se integraban por siete diputados o senadores (art. 67 RC), cada uno de ellos elegido por una sección. De este modo, todos los parlamentarios podían ser designados al afecto, al menos hasta el año de 1918, de la reforma que luego se comenta. Indudablemente el partido mayoritario, al disponer de más votos, tendía a reservarse la mayoría de estos siete puestos, con lo que se aseguraba su sintonía con el Gobierno.

Es importante destacar que este número reducido se justificaba por su cometido: profundizar en el texto de la iniciativa y de las enmiendas, dado que el pleno del Congreso, por el elevado número de sus componentes (392)(26), no podía asumir esta función, especialmente teniendo en cuenta el volumen de iniciativas tramitadas. Las comisiones operaban como una suerte de mandatario del pleno para facilitar su trabajo legislativo. En ocasiones invitaban a los ministros afectados a sus deliberaciones.

Por su cometido, por su composición y por su tiempo de intervención se separaban no poco de las comisiones actuales. Su cometido no era, como se acaba de indicar, deliberante, pues para eso ya estaba la posterior intervención de los plenos, sino dictaminador, preparatorio. Sus reuniones eran a puerta cerrada y el único testimonio de su actuación era el que constaba en el dictamen (*infra*). Se trataba pues de un modelo distinto al actual en que las comisiones se presentan como una fase en que los grupos parlamentarios defienden públicamente sus propuestas y puntos de vista, anticipando o incluso sustituyendo el debate plenario.

Por su parte, la composición reducida de siete miembros resultaba acorde con su función, pues solo el pequeño número permite la

(26) Fuente: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/Restaur/AlfonsoXII

consideración detenida de un texto, especialmente cuando este es largo o complejo.

Finalmente, su intervención no se producía en una fase anterior y preclusiva respecto a los plenos, según acontece ahora, sino que, aunque empezaba antes, se extendía en paralelo a estos últimos hasta que el proyecto o proposición de ley se aprobaba definitivamente. Y es que la comisión actuaba como interlocutor de todas las enmiendas defendidas en el pleno. Exponía su criterio sobre las mismas, incluso reuniéndose sobre la marcha (*infra*). Su trabajo pues se prolongaba más allá de la emisión del dictamen. Esta función auxiliar de los plenos explica también su tamaño reducido.

Es importante destacar que hasta 1918 las comisiones eran, como en las fases históricas anteriores, especiales para objeto determinado (arts. 70 RC y 81 RS), de tal modo que se constituían para cada iniciativa legislativa y desaparecían al concluir su tramitación. Eran como las comisiones legislativas que todavía se emplean en el Parlamento británico (llamadas *Public bill Committee*)⁽²⁷⁾.

Sin embargo, en 1918 se produjo una reforma de los RC y RS, introduciendo el sistema de comisiones permanentes para cada legislatura (un año). En general, se ajustaban a la organización de ministerios. Además, se elevó hasta 21 el número de sus miembros, elegidos tres por cada sección (art. 65 RC). Pero en lo demás se mantuvo el mismo sistema: deliberaciones a puerta cerrada e intervención constante como eje de los debates respecto a las enmiendas de los parlamentarios.

4.5. *Dictamen de la comisión y votos particulares*

El dictamen comenzaba con una exposición razonada más o menos amplia de las características del texto en tramitación, con mención de las modificaciones que se estimaban oportunas en la iniciativa. Seguía el texto articulado, con la nueva versión, si es que había cambios. Esta exposición sustituía a la exposición de motivos del proyecto

(27) Sobre este punto puede verse F. SANTAOLALLA *Por un nuevo procedimiento legislativo*, Ed. Dykinson Madrid, 2015, y bibliografía allí citada.

gubernamental, la cual desaparecía enteramente, al entenderse que era un documento dirigido a las Cortes para facilitar su comprensión y no a los destinatarios de la futura ley.

En general, los dictámenes implicaban modificaciones mayores o menores de los proyecto de ley, pero sin alterar sus rasgos básicos.

El dictamen era leído en el pleno antes de comenzar el debate y se publicaba en un anexo del Diario de sesiones de la fecha.

Por su parte, los votos particulares recogían propuestas de miembros de la comisión discrepantes con el dictamen, bien de modo total o parcial. En definitiva, constituían una suerte de dictamen de minoría. Tenían su importancia pues, como luego se verá, se discutían en primer lugar, en todo caso antes de las enmiendas. Debían presentarse en las 24 horas siguientes desde la presentación del dictamen a la Mesa (arts. 113-115 RC 1918 y arts. 139 RS de 1871).

4.6. *Enmiendas: condiciones de presentación*

Las enmiendas no eran, como ahora, propuestas de modificación al proyecto de ley, sino al dictamen de la comisión(28). Por eso se presentaban después de su emisión y con vistas a su discusión en el pleno. El plazo al efecto era hasta el día antes de anunciarse o de abrirse la discusión del proyecto o artículo afectado (art. 147 RS y art. 125 RC). En este sentido, el procedimiento respondía a lo que se ha mantenido en diversos Parlamentos europeos(29).

Un aspecto diferente entre RS y RC era el del número de firmas necesario para su presentación: mientras el primero no decía nada, permitiendo así las individuales, el segundo exigía la firma de siete diputados (art. 124).

La presentación de las enmiendas era seguida de su mención en la sesión plenaria hasta en dos momentos o lecturas, publicándose en el anexo del Diario de sesiones correspondiente.

(28) De hecho, como afirma A.M.C REDONDO GARCÍA, este sistema se venía observando desde los Reglamentos de 1838. Véase *El derecho de enmienda ob. cit.* p. 51

(29) Véase F. SANTAOLALLA *Por un nuevo procedimiento legislativo*, ob.cit. p. 49 y s.

La presentación efectiva de enmiendas dependía de la entidad del proyecto: en algunos, como los de leyes puramente formales (véase apéndice), era más bien raro. En cambio, los propiamente reguladores y con sustancia política recibían múltiples enmiendas (véase por ejemplo los de bases de enjuiciamiento civil y criminal, emigración y armas).

4.7. *Debate y votación*

El debate del dictamen y, en su caso, de los votos particulares y enmiendas estaba concebido en unos términos muy flexibles y abiertos.

En el día fijado al efecto se comenzaba debatiendo los posibles votos particulares de totalidad, antes pues que el dictamen. Tras un turno a favor y otro en contra en el Senado (art. 142 RS) o varios en el Congreso, se preguntaba a la Cámara si los tomaba en consideración. Como resulta previsible por proceder de minorías, los votos particulares eran desestimados. Pero daban ocasión a discusiones prolongadas (véase por ejemplo el proyecto de ley de libertad de imprenta en apéndice).

De no haber votos particulares, y tratándose de dictámenes de mucha extensión y gravedad, el debate comenzaba por turnos de totalidad (arts. 132 RS y 110 RC) sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto. Estaban previstos tres turnos en contra y otros tantos a favor, ampliables pero también renunciables. Era normal que también participase el ministro afectado.

En la práctica, tratándose de proyectos de cierta envergadura, era corriente que el debate de totalidad se extendiese a lo largo de varias sesiones, pero debiendo tenerse en cuenta que solo una parte de las mismas se dedicaba a estos efectos, dada la concurrencia con otros asuntos del orden del día. Muy aproximadamente puede decirse que estos debates duraban dos horas por día. Ejemplos de esta prolongación se encuentran en los proyectos de libertad de imprenta 1883 (tres sesiones), emigración 1907 (siete sesiones) y armas 1923 (cuatro sesiones)(30).

(30) Véase apéndice.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que las sesiones podían celebrarse de lunes a sábado inclusive, lo que no era raro en la práctica. No obstante, el RC de 1918 dispuso (art. 95) que serían hábiles de martes a viernes, salvo que la Cámara acordase otra cosa.

Concluido el debate de totalidad, comenzaba el del articulado, procediéndose artículo por artículo con los votos particulares y enmiendas asociados a los mismos.

El debate de cada artículo se iniciaba con un turno de defensa de cada enmienda y una contestación de la comisión, yendo de las que más se apartaban del dictamen a las que menos (arts. 126-127 RC)(31). Acto seguido, se preguntaba si se tomaba en consideración la enmienda, punto en el que el presidente apreciaba el resultado sin necesidad de recurrir a un escrutinio de votos. En caso afirmativo, se entendía incorporada al dictamen y proseguía su discusión con éste(32).

En principio para cada artículo se preveían hasta tres turnos en contra y otros tantos a favor (art. 117 RC 1847), pero con el importante matiz de que si no se demandase la palabra en contra el artículo se sometía sin más a votación. En la práctica esta previsión permitía acelerar los trámites, sometiéndose a votación los artículos sin enmiendas.

La duración de los debates del articulado variaba sensiblemente, en función de la entidad o extensión del proyecto tramitado. Tomando como referencia los incluidos en apéndice se aprecian unos casos en los que se despachaba el trámite rápidamente, con parte de una sesión (proyectos de bases de obras públicas y de anticipos ofrecidos por diputaciones de Guipúzcoa y Álava para la línea ferroviaria). Tales precedentes reflejaban la importancia menor de los temas regulados. En cambio, bastaba una cierta entidad del proyecto de ley para que el debate se prolongase a lo largo de varias sesiones parlamentarias, bien que sin agotar el orden del día: así, el proyecto de reorganización

(31) La reforma del RC de 1918 estableció como límite (art. 112) que no se podían discutir ni votar más de dos enmiendas, las más divergentes según criterio del Presidente

(32) Más en concreto, el RC (arts. 126-127) y el RS (arts. 142-145) preveían que la comisión expresase si admitía o no las enmiendas. En el primer caso se discutían con el artículo afectado. En el segundo, se defendían y contestaba la Comisión. Luego se preguntaba a la Cámara si las tomaba o no en consideración: en este último supuesto se entendían definitivamente rechazadas; si las tomaba en consideración se discutía con el artículo correspondiente entendiéndose incorporada al dictamen.

del ejército 1877 tuvo cuatro sesiones en el Congreso, el proyecto de bases de enjuiciamiento civil 1880 cuatro sesiones en el Senado, el proyecto de libertad de imprenta de 1883 tres sesiones en el Congreso y el proyecto de emigración de 1907 cuatro sesiones.

Aspecto importante que debe subrayarse es el de la participación de la comisión dictaminadora: según se expuso anteriormente, actuaba como un auxiliar del pleno, al que ilustraba sobre las razones para admitir o no admitir las enmiendas. La defensa de estas enmiendas iba seguida de la opinión de un diputado o senador en nombre de dicha comisión. Lo normal es que este papel lo desempeñasen sucesivamente varios de sus miembros.

La intervención de la comisión se producía en un marco de flexibilidad. Estaba previsto (art. 123 RC y 151 RS) y era relativamente frecuente que la deliberación del pleno se suspendiese para que la misma pudiese reunirse, sola o conjuntamente con los enmendantes para intentar llegar a un acuerdo. Ejemplos de este proceder los encontramos en los proyectos de libertad de imprenta y de emigración que figuran en el apéndice. En el último caso se llegó a retirar el dictamen y su sustitución por uno nuevo.

Las enmiendas a un mismo artículo se debatían yendo de las que más se separaban del dictamen a las que menos.

Concluido el debate, el proyecto se debía enviar a la comisión de corrección de estilo, comisión permanente prevista en el art. 71 RC de 1847(33). Se trataba de un trámite formal, limitado en su caso a corregir defectos formales, que se despachaba en pocos días(34) y a veces en pocas horas(35).

Luego el proyecto era sometido a la aprobación de la Cámara respectiva. Por tanto se producía una votación final sobre el conjunto del proyecto de ley.

(33) Y en el art. 62 RC de 1918.

(34) Lo normal era uno o dos días, como en los proyectos de bases de obras públicas 1876, de bases de enjuiciamiento civil 1880, de libertad de imprenta 1883 y de emigración 1907 en apéndice.

(35) Como en el proyecto de organización y reemplazo del ejército 1877.

4.8. *Remisión a la otra Cámara y tramitación consiguiente*

El bicameralismo prácticamente completo llevaba a la remisión del texto así aprobado a la otra cámara, donde sufría la tramitación correspondiente, antes resumida y cuya repetición obviamos en aras de la brevedad. La remisión se efectuaba con un mensaje firmado por el Presidente de la Cámara, según disponía el art. 9 de la Ley –materialmente constitucional– de 19 de julio de 1837.

En general, el hecho de haberse debatido ampliamente en la primera cámara determinaba una tramitación más liviana en la que lo hacía en segundo lugar, fuese el Congreso o el Senado. Este fue el caso del proyecto de ley de libertad de imprenta 1883 en el Senado. De todas formas, siempre había excepciones de iniciativas que recibían una destacada atención en las dos: caso del proyecto de bases de enjuiciamiento civil 1880 o del de emigración 1907, ambos en apéndice.

Si la segunda cámara no introducía modificaciones en el proyecto, el mismo se remitía al Rey para su sanción⁽³⁶⁾. Si, por el contrario, se aprobaban cambios debía convocarse una comisión mixta de conciliación.

4.9. *Comisión mixta de conciliación*

En caso de desacuerdo en los textos aprobados por los cuerpos legisladores, la citada Ley de 19 de julio de 1837 imponía (art. 10) la formación de *una comisión compuesta de igual número de Senadores y Diputados para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones*. Se trataba de una fórmula de resolver las discrepancias plenamente acorde con el bicameralismo completo. Lo normal era que la comisión contase con tres miembros de cada Cámara.

Este trámite no suponía especiales retrasos sino que, por el contrario, tendía a despacharse con celeridad. Transcurrían muy pocos días desde que se provocaba su constitución hasta su reunión efectiva.

(36) Como, por ejemplo, en el proyecto de ley organización y reemplazo del ejército 1877 o el proyecto de libertad de imprenta 1883.

También era muy rápida la emisión del dictamen. En ello debía influir que las diferencias eran de escasa trascendencia.

Según el artículo citado, el dictamen de la comisión mixta se sometía a votación sin alteración posible de las dos cámaras, lo que siempre ocurría.

4.10. *Sanción y publicación de la ley*

Una comisión de la Cámara última en intervenir elevaba el proyecto así aprobado a la sanción del Rey, con la fórmula “y el Senado (o el Congreso) lo eleva a la sanción de vuestra Majestad”, a efectos de cumplir con el trámite constitucional.

El Rey firmaba entonces el mismo original bajo la fórmula “publíquese como ley”, con la fecha correspondiente, seguido del refrendo por el ministro afectado. Pocos días después la ley aparecía publicada en la Gaceta.

Un funcionario del ministerio devolvía después el original a la Cámara de procedencia para su archivo.

5. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 1931-1936

5.1. *Aspectos generales*

El procedimiento legislativo durante la II República sufrió cambios importantes en los aspectos constitucionales, consecuencia directa del cambio de régimen y forma de gobierno en 1931(37). En cambio, los aspectos reglamentarios continuaron sobre el modelo anterior, con escasos cambios.

Respecto a lo primero hay que destacar el abandono del sistema bicameral en favor de otro unicameral. Según el art. 51 de la Constitución de 1931, la potestad legislativa se concentraba en *las Cortes o Congreso de los Diputados*, quedando así suprimido el Senado. De

(37) Sobre el tema puede verse, junto a la bibliografía recogida en notas siguientes, a G. CASTILLO ALONSO *Derecho político y constitucional comparado Comentarios a la constitución española (9 diciembre 1931)*, Librería Bosch, Barcelona, 1932.

este modo, el procedimiento legislativo se acortaba sensiblemente. Por su parte, la nueva forma republicana se reflejaba en la atribución al presidente de la República de un veto suspensivo sobre las leyes no declaradas urgentes (art. 83(38)).

La forma de gobierno era de las llamadas mixtas, combinando elementos presidencialistas y parlamentarios. Prueba de ello era que los miembros del Gobierno resultaban designados discrecionalmente por el Presidente (art. 75) pero al mismo tiempo respondían políticamente ante el Congreso (art. 91). Por otro lado, la iniciativa de las leyes estaba compartida entre el Gobierno y el Congreso(39).

En cambio, una vez presentada una iniciativa la misma sufría unas vicisitudes muy parecidas a las vistas hasta ahora, lo que vendría a confirmar el mantenimiento de la “letra pequeña” del procedimiento anterior. Todo ello se desprende de lo regulado en el Reglamento del Congreso (RC) y de la práctica estudiada.

Hemos procedido, como en la fase precedente, a seleccionar una serie de leyes, que van desde las más importantes hasta las menos, para así obtener una impresión fidedigna de lo que era el trabajo legislativo en la realidad.

Antes de comentar las fases principales, debe recordarse que, en continuación de lo practicado en el siglo anterior, el número de leyes aprobadas era altísimo, debido en buena parte a la abundancia de leyes de autorización de obras o actuaciones de las distintas Administraciones, leyes puramente formales. Por otro lado, el predominio del ejecutivo era abrumador, como corresponde a un sistema parla-

(38) Concretamente este artículo disponía: *El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada. Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación. Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieren a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas.*

(39) El artículo 60 establecía: *El Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes.*

mentario: según datos recabados(40), en la legislatura 1931-33, se aprobaron 475 leyes, de las que 381 correspondían a la iniciativa del Gobierno; por su parte, en la legislatura 1933-35 se sancionaron 376 leyes, de las cuales 316 correspondían a proyectos del Gobierno(41).

5.2. *Iniciación del procedimiento. Presentación de las iniciativas*

Al no existir más que una Cámara, la presentación no podía ser más que ante la misma.

En el caso de los proyectos de ley, y al igual que antes, el jefe del Estado expedía, de acuerdo con el Consejo de ministros, un decreto por el que se autorizaba a los ministros competentes a presentarlos ante las Cortes(42). El primer trámite era la lectura del proyecto por parte de este ministro (véase leyes en apéndice).

Verificado este trámite, y como en el sistema anterior, los proyectos de ley del Gobierno pasaban directamente a la comisión permanente competente para dictamen (arts. 65 RC 1931 y 64 RC 1934). Por tanto, las iniciativas gubernamentales estaban exentas de toma en consideración.

Por su parte, las proposiciones de ley debían estar firmadas por al menos siete diputados y se remitían a la comisión competente para autorizar o no su toma en consideración (arts. 67-71 RC 1931). El RC 1934 añadió que las mismas se trasladarían antes al ministro correspondiente para que manifestase su criterio respecto a la toma en consideración (art. 65)(43). En ambos casos, si la comisión autorizaba su lectura, se incluía en el orden del día para decidir sobre su toma en consideración. Esta autorización se concedía regularmente(44).

(40) Fuente: resúmenes publicados en el Diario de sesiones al final de las legislaturas 1931-33 y 1933-35.

(41) Así lo corrobora N. PÉREZ SERRANO en *La constitución española (9 de diciembre 1931)*, Editorial Revista derecho privado, Madrid, 1932, p. 233.

(42) En este sentido N. PÉREZ SERRANO en *La constitución española, ob.cit.*, p. 232

(43) Además, el art. 65 RC 1934 excluía las proposiciones que entrañasen aumento de gastos o minoración de ingresos presupuestarios, sin duda en desarrollo del art. 108 de la Constitución.

(44) De los datos estadísticos conocidos se deduce que la mayoría de las proposiciones de ley moría en fase posterior, al no emitir dictamen la comisión.

El trámite de toma en consideración también era muy parecido al de fases anteriores: uno de los autores defendía la iniciativa durante 15 minutos y acto seguido, sin más intervenciones, se preguntaba al Congreso si tomaba en consideración la proposición de ley. En caso afirmativo, la proposición pasaba a la comisión competente para su dictamen y sufría los mismos trámites que los proyectos gubernamentales.

5.3. *Comisiones dictaminadoras*

Siguiendo el precedente del RC de 1918, el dictamen correspondía a una de las comisiones permanentes, a razón de una por cada ministerio, salvo que se designase una comisión especial, como ocurrió con el proyecto de ley de reforma agraria. Las comisiones estaban integradas por 21 diputados, salvo la de Presupuestos que lo hacía con 35(45). Este número no resulta muy elevado en comparación con el actual, especialmente si se tiene en cuenta que el Congreso de entonces contaba con 466 diputados(46).

Al igual que en el constitucionalismo decimonónico, la fase de comisión estaba concebida en unos términos muy informales: sus sesiones eran a puerta cerrada y no quedaba más testimonio de su actuación que lo que aparecía en el dictamen(47). En los proyectos de cierta envergadura se celebraban varias sesiones(48).

(45) La citada comisión especial para la reforma agraria mantuvo este número de 21 diputados. Diario de sesiones nº 27 p. 598.

(46) Fuente: N. PÉREZ SERRANO en *La constitución española, ob.cit.*, p. 271.

(47) A.M.C REDONDO GARCÍA (*El derecho de enmienda* p. 64 y s.) pone de manifiesto la importancia de los grupos en el procedimiento legislativo de esta fase, pero reconociendo que era el parlamentario individual el autor de las enmiendas.

(48) Por su interés para nuestro estudio, reproducimos la exposición que antecede al dictamen de la comisión de reforma agraria, donde se da cuenta de sus dificultades, esfuerzos y cambios introducidos:

“A las Cortes constituyentes En cumplimiento del honroso encargo que nos encomendasteis, sometemos hoy a vuestra deliberación y a vuestro voto el dictamen sobre el proyecto de ley de Bases para la reforma agraria, presentado a las Cortes por el Sr. Presidente del Gobierno de la Republica. En 20 sesiones, de ardua labor y agotador esfuerzo, hemos examinado detenidamente, base por base y hasta párrafo por párrafo, el proyecto ministerial; en tres o cuatro bases que por su carácter reglamentario o por reducirse al anuncio de nueva obra legislativa, no reclamaban más concienzudo examen, ha prescindido la Comisión del análisis minucioso y del amplio debate que ha consagrado

Confirmaban esta informalidad actos ocasionales, como la retirada del dictamen y su sustitución por otro(49).

La comisión dictaminadora mantuvo su condición de órgano auxiliar del pleno: su intervención se prolongaba durante los debates plenarios como eje de los mismos, según se expone más tarde.

5.4. *Dictamen de la comisión, votos particulares y enmiendas*

El dictamen no era más que la reformulación del proyecto o proposición de ley, con las modificaciones que se hubiesen podido aprobar en comisión. Estaba precedido por un preámbulo más o menos largo, que sustituía a la exposición de motivos originaria, todo ello manteniendo la práctica de las fases anteriores(50).

a las demás. Acuciados por la angustiosa premura del momento político que vivimos, Llegamos a celebrar sesiones dobles, que fue preciso suspender cuando nuestro deber de Diputados nos obligaba a concurrir a las vespertinas y nocturnas de la Cámara; y, al cabo, nos constituimos en sesión permanente hasta dar fin a nuestra tarea. Reflejo fiel de la variada composición del Congreso, la Comisión no ha logrado llegar al acuerdo unánime en casi ninguno de los temas discutidos. Mayorías, cuidadosamente registradas en votaciones nominales, han adoptado todas las decisiones que inspiran el dictamen. Y como ineludible consecuencia de tal disparidad de opiniones, bastantes miembros de la Comisión replantearan ante la Cámara sus desechadas propuestas o formularan otras nuevas mediante el reglamentario procedimiento de los votos particulares. Al comenzar nuestras tareas, uno de nuestros compañeros solicitó que se extendieran también al estudio y decisión del problema de los foros; pero todos los demás entendimos que los poderes que la Cámara nos había transmitido marcaban, como límites infranqueables de nuestra actuación, las cuestiones taxativamente formuladas en el proyecto ministerial. No obstante, la Comisión acordó elevar a la Cámara el deseo unánime de sus miembros de que, en breve plazo, se acometan y resuelvan tanto el problema de los foros, rescate de bienes comunales, crédito agrícola, concentración parcelaria, sistema de arrendamientos, intensificación de riegos, etc. como todos los otros que conmueven a la opinión pública y afectan a la entraña misma de la economía agraria de las diferentes regiones. Una información escrita, acordada por la Comisión en la primera de sus reuniones, ha enriquecido el archivo del Congreso con numerosas e interesantes aportaciones procedentes de casi todas las provincias y, a instancia de algunos Sres. Diputados y de numerosas e importantes representaciones de Canarias, el 16 de Septiembre informó verbalmente ante nosotros una nutrida Comisión de aquellas islas. Tales son, Sres. Diputados, los antecedentes que queríamos someter a vuestra consideración, como preámbulo al dictamen que ofrecemos a vuestra resolución soberana”.

(49) En este sentido, el proyecto de ley de reforma agraria. Diario de sesiones nº 81.

(50) Véase el recogido como ejemplo en nota anterior 48.

El grado de modificación que suponía este documento variaba sensiblemente en función de la importancia de la iniciativa y, sobre todo, de factores políticos: desde el proyecto de ley del divorcio, con alteraciones significativas, hasta el de suspensión de la Generalidad catalana sin alteración alguna. Por su parte, el proyecto de ley de reforma agraria fue retirado y sustituido por otro por el Gobierno, lo que obligó a presentar un segundo dictamen (apéndice).

El RC apenas regulaba este documento. El provisional de 1931 afirmaba que se entregaría a la Mesa con los posibles votos particulares. Estos últimos seguían siendo las propuestas minoritarias en la comisión y no incorporadas al dictamen. El de 1934 añadía que se imprimiría el dictamen y no podría ponerse a discusión hasta 24 horas después.

La formulación de enmiendas siguió el modelo de fases anteriores. Compartían con los votos particulares el hecho de constituir alternativas al dictamen. Pero se diferenciaban en que podían presentarse por diputados ajenos a la comisión con un mínimo de siete firmas (art. 44.4 RC 1931 y 73.2 RC 1934). Y, sobre todo, su presentación podía hacerse hasta antes de comenzar la discusión del artículo afectado. Por tanto, seguían disfrutando de un régimen muy abierto.

Como se verá en el epígrafe siguiente, era corriente la presentación de numerosas enmiendas, lo que llevaba a reservar varias sesiones al efecto. Tal vez por eso, y ante los retrasos y dificultades que podía implicar, el RC de 1934 introdujo la importante limitación de que *a cada artículo no podrían presentarse más de tres enmiendas por cada fracción parlamentaria*.

5.5. *Debate y votación en pleno*

El procedimiento legislativo concluía con el debate y votación en pleno, siendo desconocido, al igual que en épocas anteriores, toda idea de apoderamiento al efecto a las comisiones.

La duración de este trámite variaba sensiblemente en función de la entidad del proyecto legislativo: en las leyes de autorización, como la del servicio catastral que se recoge en apéndice, el debate ocupaba un

porción muy reducida de una misma sesión; en cambio, las de alcance político, menores en número, podían implicar numerosas horas de discusión, lo que obligaba a su escalonamiento en el tiempo. Así para el periodo 1931-33 constan 397 dictámenes aprobados sin debate y 127 con debate(51).

En este último caso, el debate se dividía en dos grandes partes: primero, el debate de totalidad(52), casi siempre centrado en los votos particulares presentados al conjunto del dictamen, y luego el debate del articulado, donde indefectiblemente se procedía artículo por artículo, debatiéndose primero los votos particulares y luego las enmiendas(53). En estos casos se iba de las que más se apartaban del dictamen a las que menos.

La comisión dictaminadora seguía jugando un rol central, participando en los debates y expresando las razones por las que aceptaba o se oponía a los votos particulares y enmiendas. Esto le obligaba a mantener reuniones antes o incluso durante los debates plenarios, llegándose al caso de pedir su suspensión para así celebrar estas reuniones. En caso de haber muchas enmiendas, como en la ley del divorcio o en la de reforma agraria, se turnaban en este papel diputados de la mayoría de la comisión.

El debate del articulado se solía sustanciar mediante una primera manifestación de la comisión sobre si aceptaba o no las enmiendas presentadas. En el primer caso –no extrañas al menos para las que

(51) Fuente: resumen publicado en el Diario de sesiones para este periodo. El resumen de la legislatura 1933-35 no incluye esta referencia.

(52) El debate de totalidad implicaba tres turnos en pro y tres en contra (arts. 22.2 RC 1931 y 70.2 RC 1934). Ha de tenerse en cuenta que el art. 76 RC 1931 se remitía a las normas para la discusión de la Constitución.

(53) En el debate del articulado primero se debatían los votos particulares con un turno a favor y respuesta de la Comisión (art. 71.2 RC 1934). Resueltos los votos particulares se discutían las enmiendas, no pudiendo presentarse más de tres por fracción y artículo (art. 73.3). Si la enmienda era aceptada por la comisión se incorporaba al dictamen; en caso contrario cabía un turno en defensa de la misma y contestación de la comisión. Luego se discutía el texto del artículo con un turno en contra y otro en pro, seguido explicación de voto por tiempo máximo de diez minutos por las distintas fracciones parlamentarias (idem. art. 73. 5 a 8).

no afectaban a la línea fundamental del proyecto— se declaraban incorporadas al dictamen y se votaban más tarde, conjuntamente con el artículo correspondiente. Las enmiendas no aceptadas eran defendidas por sus autores y después daban lugar a turnos en contra, normalmente consumidos por la comisión.

No era raro que los diputados retirasen enmiendas cuando veían las escasas posibilidades de prosperar.

Tanto las que se mantenían como las aceptadas e incorporadas al dictamen se votaban de un modo muy flexible y rápido: el presidente, vista la relación de fuerzas en un sentido u otro, declaraba su aprobación o rechazo, sin recuento particularizado, lo que sin duda aceleraba el trámite. No hemos detectado impugnaciones a la apreciación presidencial. No obstante, estaba prevista la votación nominal si lo pedían 15 diputados (art. 57 RC 1931), lo que implicaba el recuento y proclamación de votos en cada sentido. Pero esto, tratándose del articulado, era muy ocasional.

El debate de los artículos podía extenderse a lo largo de varias sesiones, bien que conjuntamente con otros asuntos del orden del día(54). Así, de las leyes recogidas en apéndice, la del divorcio de 1932 implicó once sesiones(55) y la de suspensión de la Generalidad de Cataluña de 1935 ocho. Pero el record lo ostenta sin duda la ley de reforma agraria 1932, con nada menos que cuarenta sesiones, lo que no puede sorprender, ya que la misma fue una de las más polémicas en la época(56).

Las cifras anteriores se corresponden con un sistema de sesiones muy distinto al actual, comprimido a tres durante tres semanas por

(54) J- S. VIDARTE da cuenta de las largas sesiones nocturnas que se produjeron durante los debates constituyentes, a veces saliendo los diputados a las ocho de la mañana. Véase *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, Ed. Grijalbo, Barcelona 1976, p. 65 y p. 218.

(55) Un resumen de estos debates y de las posturas enfrentadas sobre el divorcio se encuentra en J- S. VIDARTE *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, Ed. Grijalbo, Barcelona 1976, p. 344-362.

(56) J-S. VIDARTE señala que fue debido a la postura contraria a la reforma de varios partidos. Véase *Las Cortes Constituyentes ...*, *ob.cit.*, p. 474 y s.

mes. Lo normal entonces era celebrar cuatro sesiones al menos por semana a lo largo de cada mes(57).

El último trámite era la votación del conjunto del texto, recogiendo las modificaciones previamente aprobadas, lo que solía hacerse en la sesión siguiente. En esta votación final era más frecuente que se solicitase la votación nominal, que permitía dejar constancia exacta de los votos en pro y en contra (no en cambio, de las abstenciones, no reconocidas como tales). Esta votación nominal se omitía en los proyectos de escasa trascendencia, pero en cambio era habitual en los que producían división social. Así, en el del divorcio de 1932 se registraron a favor 260, en contra 23 de un total de 460 diputados(58), mientras que en el de reforma agraria se registraron 318 a favor y 19 en contra.

5.6. *Sanción y publicación de la ley*

Como dijimos antes, al ser un Parlamento unicameral el Congreso agotaba todo el procedimiento legislativo.

Una vez aprobada la ley se remitía para su sanción al Presidente de la República, para lo que la Constitución concedía quince días, que en la práctica no se agotaban. La sanción se acompañaba del refrendo correspondiente, normalmente por el ministro responsable pero en ocasiones por el presidente del Consejo de Ministros (como en la Ley de suspensión de la Generalidad 1935).

Una vez sancionada, la ley se publicaba en la Gaceta, normalmente pocos días después. Debió ser excepcional la devolución de las leyes al Congreso por el Presidente, según preveía el art. 83 de la Constitución(59).

(57) Así, en la primera legislatura se celebraron 405 sesiones a lo largo de un periodo de dos años y tres meses, lo que da un promedio 15 sesiones/mes, mientras que en la segunda se dieron 276 sesiones, lo que da un promedio de 11,5 sesiones/mes, incluyendo los estivales.

(58) A veces los diputados ausentes remitían testimonio de su postura favorable o contraria, como fue el caso de esta última ley (Diario de sesiones nº 123 p. 4036). Se recogía en el Diario de sesiones pero sin computarse a efectos de la votación.

(59) El resumen de la legislatura 1931-33 calla al respecto, mientras que el de la legislatura 1933-35 menciona a tan solo 5 leyes devueltas frente a las 376 sancionadas.

6. CONCLUSIÓN SUMARIA

Como se ha podido ver, el procedimiento legislativo en la monarquía alfonsina y en la segunda República respondía a unas pautas muy parecidas. Con ligeros matices distintos, la tramitación era la misma o similar. Todo ello obviando, claro está, la superación del sistema bicameral a partir de 1931 y el consiguiente acortamiento del trámite. Pero las grandes fases internas en el Parlamento y los incidentes posibles eran prácticamente los mismos.

Tal procedimiento se caracterizó por un alto grado de participación, lo que se manifestaba doblemente: por un lado, en la presentación de iniciativas y enmiendas, sumamente fácil al menos en comparación con las circunstancias actuales; por otro, en la generosidad con que estaban concebidos los turnos de palabra.

La comisión dictaminadora tenía un claro perfil político. Pero eso no le impedía estudiar las enmiendas presentadas y aceptarlas cuando no afectaban a las líneas esenciales del proyecto de ley. Sus reuniones a puerta cerrada debieron facilitar este trabajo. Al igual que la celebración de sesiones con los ministros responsables. Una de sus notas más destacadas es que no finalizaba su trabajo con la emisión del dictamen, sino que proseguía durante los debates plenarios, actuando como eje de los mismos. En cuanto órgano especializado debía razonar sobre la aceptación y rechazo de los votos particulares y enmiendas.

Los debates plenarios se desarrollaban primero sobre la totalidad y luego artículo por artículo, excepto en los numerosos proyectos sin enmiendas, que se votaban directamente y en su totalidad.

En los proyectos de mediana o grande importancia era habitual la presentación de votos particulares y enmiendas en cuyo caso se discutían, como decimos, siguiendo el orden de artículos. Al final se producía una votación sobre la totalidad.

Este sistema conllevaba la dedicación de varias sesiones al efecto, a veces bastantes, en lo que influía el hecho de tramitarse conjuntamente con otros asuntos del orden del día.

De otra parte, la sanción real se concedió siempre en el periodo monárquico y, en modo parecido, fueron muy raros los proyectos devueltos por el presidente de la República para nueva deliberación.

Asimismo, las leyes se aprobaban y se publicaban sin exposición de motivos.

Aunque en la época el sistema recibió críticas acerbas, incluso de sus partidarios(60), visto desde la perspectiva presente no merece un juicio tan severo. Se respetó la condición de foro político del Parlamento, con un procedimiento abierto, transparente y participativo. Creemos que alguna lección puede extraerse para la legislación actual.

(60) Así A. POSADA criticó duramente el parlamentarismo de la Restauración, con particular referencia al caciquismo electoral, el bajo nivel de los parlamentarios y la pobreza de sus discusiones. Véase *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, ob. cit. especialmente p. 61 y s. Por su parte, J. CANALEJAS afirmó que las Cortes no funcionaban y que no eran consultadas para cuestiones importantes. Véase Prologo a J. CASCALES y MUÑOZ *El problema político al inaugurarse el siglo XX*, Librería Victoriano Suárez, Madrid, 1902, p. XVII y s.

APÉNDICE: LEYES TOMADAS COMO REFERENCIA

A. Ley de bases de obras públicas de 1876

- 21 abril 1876 se presenta por gobierno en el Senado.
- 22 abril: se da lectura al decreto que autoriza su presentación y a su texto. Publicado en apéndice 1º del nº 32 diario sesiones de 22 abril. Consta de exposición de motivos y 28 bases. Se acuerda pase a secciones. Tras interrupción de la sesión se da cuenta de la formación de una comisión de siete miembros para dictaminar.
- 19 junio: dictamen de la comisión. Consta de explicación razonada (distinta a exposición de motivos) y texto articulado. Apéndice 2 nº 57.
- 22 junio: debate sobre dictamen comenzando con turnos en contra y a favor, seguido del debate por artículos y bases. La comisión redacta de nuevo art. 2. Se aprueba y pasa a comisión de estilo.
- 23 junio: Senado aprueba y se remite al Congreso
- 24 de junio: se constituye comisión de siete diputados.
- 1 diciembre 1876: dictamen de la comisión con explicación de su intervención. Reconoce pocos cambios.
- 5 diciembre: sin discusión queda aprobado.
- 9 diciembre: minuta de remisión al Senado.
- Senado comunica nombramiento comisión mixta
- 14 diciembre: dictamen de la comisión mixta con texto íntegro.
- 16 diciembre: se da lectura en el Congreso
- 19 diciembre: no pidiéndose la palabra por ningún diputado, se aprueba por asentimiento. Se remite para sanción al Rey. Ídem en el Senado.
- 25 diciembre: En original manuscritos se sanciona por el rey con el plúbbese como ley. Refrendo de ministro de justicia.

B. Ley de organización y reemplazo del ejército 1877.

- 20 nov 1876: Congreso de los Diputados. el Ministro de la guerra da lectura al real decreto por el que se autoriza presentación del proyecto de ley y a este mismo. El presidente anuncia su paso a secciones para designación de comisión. Texto del proyecto figura

publicado en DS Congreso, apéndice 127. Cuenta 22 bases y exposición de motivos dirigida a las Cortes. Aparece firmado por ministro de la guerra, previamente autorizado por el consejo de ministros.

- 23 nov 1876: se constituye Comisión.
- 2 diciembre: Dictamen (apéndice 1 al nº 138): razona sobre tres modificaciones propuestas y aceptadas por ministro. Sigue el texto de los artículos, antes bases. Desaparece exposición de motivos.
- 6 diciembre: debate de totalidad. Enmiendas publicadas en apéndice 8 al nº 140.
- 7, 11, 13 y 14 diciembre: sesiones plenarias, con debate de artículos y enmiendas.
- 15 diciembre: tras remitirse a comisión de corrección estilo se leyó texto revisado y se aprobó definitivamente. Apéndice 12. Pasa al Senado.
- 16 diciembre: se lee en Senado y se remite a secciones para nombramiento de comisión, apéndice 5 al DS nº 100.
- 21 diciembre: dictamen de la comisión, con sucinta explicación. Apéndice 10 al nº 103.
- 22 diciembre: comienza debate de totalidad con turnos en contra y a favor.
- 23 diciembre: continúa debate de totalidad.
- 26 diciembre: debate y votación de enmiendas y por artículos. Los artículos sin enmiendas se votan conjuntamente.
- 27 diciembre: se aprueba definitivamente. Se presenta a la sanción de SM.
- 10 enero 1877: sanción por el Rey
- 11 enero 1877: se publica en la Gaceta.

C. Ley de bases de enjuiciamiento civil 1880

- 2 de febrero de 1880: real decreto autorizando al ministro de justicia a presentar un proyecto de ley de bases de enjuiciamiento civil. Ídem proyecto de ley bases de enjuiciamiento criminal y organización tribunales colegiados.
- 12 de febrero: se traslada al **Senado**. El ministro de justicia da lectura de ambos proyectos.

– 13 de febrero: Senado. Se da cuenta del nombramiento por las secciones de las comisiones de siete miembros cada una para dictaminar cada uno de los proyectos de ley. El de enjuiciamiento civil contiene exposición de motivos y tres artículos, el primero de ellos con 23 bases. (apéndice 3 al nº 74).

– 1 de abril: se da lectura al dictamen de la comisión. Dictamen aparece en apéndice 2 al nº 97: comienza con una explicación –que sustituye a la exposición de motivos– sobre lo que se presenta, aceptándose básicamente el texto del gobierno, solo corregido en aspectos formales. Se reducen las bases a 22.

– 5 de abril y siguientes: se da lectura y publica a diversas enmiendas y adiciones presentadas.

– 9 de abril: debate del dictamen de la comisión, comenzando por la totalidad. Participan diversos senadores y el ministro de gracia y justicia.

– 10, 12, 13 y 14 de abril: discusión del articulado, comenzando con enmiendas al artículo 1 y el mismo artículo. En el artículo 2 se debaten separadamente las enmiendas a las distintas bases. Intervienen el autor de la enmienda y un senador por la comisión que manifiesta si la acepta o rechaza. Lo normal es que los artículos (o las bases) originales o corregidos se aprueben por asentimiento. El 14 acaba el debate, remitiéndose el texto a la comisión corrección de estilo.

– 17 de abril: se aprueba definitivamente. Se publica el texto dirigido al Congreso en apéndice 6 al nº 108. No consta exposición o motivación alguna; las bases se han reducido a 19.

– 17 de abril: **Congreso**: se da lectura al proyecto recibido del Senado y se pasa a las secciones para nombramiento de comisión. Publicado en el apéndice 2 al nº 145. Ídem el proyecto de ley bases de enjuiciamiento criminal y organización tribunales colegiados (apéndice 3).

– 5 de mayo: el Congreso queda enterado de la constitución de la comisión encargada del dictamen (ídem 7 de mayo respecto al proyecto de ley bases de enjuiciamiento criminal y organización tribunales colegiados).

– 16 de junio: dictamen de la comisión, en el que se afirma hallarse conforme con texto del otro cuerpo legislador (apéndice 2 al nº 191). Se lee el dictamen en sesión plenaria.

- 17 y 18 junio: comienza debate de totalidad, con turnos en contra e intervención de la comisión y ministro de justicia. Continúa el debate con el articulado y enmiendas. Se aprueban artículos y luego definitivamente el proyecto.
- 23 de junio: se da cuenta de la sanción de la ley por el Rey el 21 de junio.
- 5 de febrero de 1881: se publica en la Gaceta.

D. Ley sobre ejercicio de libertad de imprenta de 27 julio de 1883

- Primer proyecto presentado el 26 diciembre 1882. Se retira el 12 enero 1883
- Segundo proyecto presentado el 29 enero 1883. Apéndice 1 al nº 33 D.S.
 - Comisión dictaminadora se constituye 9 febrero 1883. 7 diputados
 - Dictamen de la comisión de 21 febrero de 1883. Consta de exposición razonada de lo que se propone por la mayoría liberal y texto articulado, a lo que sigue un voto particular. Dictamen publicado apéndice 23 al diario sesiones nº 48 de 21 febrero 1883.
 - 10 abril 1883: después de anunciarse en varias sesiones comienza debate del dictamen con la defensa y varios turnos en contra y a favor de voto particular.
 - 11 abril 1883: la comisión invita a los ministros de gracia y justicia y de gobernación a conferenciar sobre enmiendas presentadas.
 - 12 abril prosigue discusión del voto particular.
 - 13 abril: prosigue debate de voto particular con varios turnos, entre ellos el ministro de la gobernación. Se desestima. Se aprueban sin debate tres primeros artículos. Se suspende la discusión a fin de que la comisión pueda ponerse de acuerdo sobre enmiendas presentadas.
 - 14 abril sábado: continúa el debate: la comisión expresa si acepta o rechaza una enmienda. Se discute la misma y finalmente se vota.
 - 16 abril lunes: continúa el debate hasta conclusión con ídem sistema. Al final se remite a la comisión de corrección estilo.
 - 18 abril: se aprueba definitivamente. Pasa al **Senado**.
 - 23 abril: se da lectura al texto recibido del Congreso. Apéndice 2 al nº 91 de esta fecha. Tras discusión se aprueba pase a secciones para nombramiento de comisión.

- 19 junio: la comisión emite dictamen en conformidad con texto del Congreso. Apéndice 5 al nº 133.
- 9 de julio: se aprueba definitivamente por Senado. (apéndice 12 nº 149)
- 14 julio: se sanciona por el rey.

E. Ley de emigración 1907

- 22 junio: **Senado**: se presenta el proyecto de ley del gobierno (apéndice 2 nº 34). Contiene exposición de motivos y 64 artículos. Se da lectura al decreto que autoriza su presentación y a su texto. Pasa a secciones.
- 11 de julio: dictamen de la comisión (con 7 miembros). Contiene exposición distinta de la del gobierno y 60 artículos.
- 12 de julio: se da lectura al dictamen (publicado en apéndice único de esta fecha) y se declara su urgencia.
- 11, 12, 14,15, 16, 17 y19 octubre: discusión de totalidad.
- 21 octubre: manifiesta el presidente del Senado que se halla reunida la comisión para estudiar las enmiendas presentadas. Por esa razón se suspende debate.
- 22 octubre: lectura de varias enmiendas.
- 23 octubre: continua discusión. Se solicita suspensión para que comisión pueda en unión del ministro de la gobernación seguir las enmiendas presentadas.
- 25 octubre: se anuncia suspensión para que la comisión pueda reunirse con los autores de enmiendas a fin de procurar acuerdo. Reanudada sesión, el presidente de la comisión retira anterior dictamen y da lectura a uno nuevo. Se declara urgente su discusión. El dictamen consiste en sucinta explicación en la que se da cuenta del deseo de incorpora sugerencias recibidas en sus deliberaciones y de enmiendas. Sigue el texto articulado.
- 26, 29 y 30 octubre: discusión del articulado, por artículos y enmiendas. La comisión expone si acepta o no las enmiendas defendidas, normalmente no. Defensa de enmienda y turno en contra.
- 31 octubre: votación del texto definitivo, que se aprueba por asentimiento. Pasa al Congreso. Texto mecanografiado y sin exposición de motivos. Se reduce a 60 artículos.
- 11 noviembre: se constituye una comisión en el Congreso con 7 miembros. Acuerda celebrar información oral miércoles y viernes de la siguiente semana.

- 19 noviembre y 29 noviembre: convocada reunión de la comisión a 3,30 tarde.
- 20 noviembre: dictamen de la comisión. Incluye breve exposición en la que se acepta básicamente el texto del Senado. Incorpora texto articulado con “pegote” (textos impresos sin modificación + nueva redacción a mano o máquina). Publicado en apéndice 6 al nº 98 DS.
- 22 noviembre – 5 diciembre: 9 enmiendas manuscritas
- 30 noviembre y 2, 3 y 6 de diciembre: debate. Se aprueba definitivamente.
- 10 diciembre: se constituye comisión mixta de conciliación. Aprueba nuevo texto (ligeras modificaciones)
- 12 diciembre: se aprueba sin discusión el texto de la comisión mixta.
- 13 diciembre: se eleva al Rey para su sanción
- 17 diciembre: el Rey firma el publíquese como ley. Refrenda el ministro de justicia.
- 22 diciembre: aparece en la Gaceta.

F. Ley aceptando ampliación de anticipos ofrecidos por diputaciones de Guipúzcoa y Álava para la línea ferroviaria Durango – Zumárraga de 1918

- 14 junio: Ministro de fomento da lectura del proyecto de ley (apéndice 1 diario sesiones del **Congreso** de esa fecha nº 57). Contiene exposición de motivos (luego desaparece) y cuatro artículos.
- 20 junio: comisión de fomento elige un ponente titular y otro sustituto.
- 21 junio: la comisión pide una serie de datos al ministro de fomento.
- 25 junio: los remite el ministro
- Ponente sin fecha emite documento con propuesta de ligeras modificaciones
- 25 junio: lo asume íntegramente la comisión
- 28 junio: lo aprueba el Congreso sin modificaciones ni debate. Diario de sesiones nº 66 de la fecha p. 2071. Sin exposición de motivos apéndice 1. Se remite al Senado
- 28 junio: se anuncia en Senado, se publica (apéndice 7 nº 66) y se remite a la comisión de fomento

- 28 junio: la comisión emite dictamen de conformidad con texto del Congreso (apéndice 12 nº 66)
- 2 de julio: Senado aprueba texto sin debate
- 3 de julio: leída minuta se aprueba definitivamente
- 20 julio: firma del rey del publíquese como ley, con refrendo ministro de justicia
- 24 julio: sanción del Rey, con refrendo ministro de fomento
- 27 julio: publicación en la Gaceta

G. Ley de armas de 1923

- 14 junio: presentación proyecto de ley en **Senado**.
- 19 junio: Se da lectura al decreto que autoriza su presentación y a su texto. Consta de exposición de motivos y cinco artículos. Pasa a la comisión permanente de Gracia y Justicia. (apéndice °1 al nº 16 de 19 junio).
- 29 junio: Senado lo remite al **Congreso** sin cambios (pero desaparece exposición de motivos). Se invoca la ley de 19 julio de 1837.
- 3 julio: la comisión permanente de gracia y justicia del Congreso designa un ponente.
- 6 julio: comisión emite dictamen conformándose con el texto del Senado.
- 10 de julio: 4 votos particulares de miembros de la comisión. Dos proponen la no aprobación del proyecto, otros dos modificaciones.
- 11 de julio: se leen los votos particulares que quedan sobre la mesa. Diario sesiones nº 26.
- 12-21 de julio: se presentan 29 enmiendas de modificación o adición. Todas ellas llevan a mano “fecha 1ª lectura y pasa a comisión”.
- 17 julio: comienza debate con discusión de un voto particular. Contesta un diputado por la comisión
- 18 julio: continua discusión. Se rechaza voto particular. Debate de otro voto particular. Se retira.
- 19 julio: debate sobre totalidad del dictamen con hasta tres turnos en contra.
- 20 y siguientes julio: constan numerosos escritos de protesta de particulares.
- 21 julio: continúa debate con otro voto particular que luego se retira. Sigue con el de los artículos 1 a 5

- 22 julio: debate voto particular y enmiendas artículo 6 y adicionales. Pasa a corrección de estilo.
- 23 julio: se aprueba por asentimiento el dictamen de la comisión de corrección estilo. Se pide votación nominal por suficiente número de diputados. Se verifica y se aprueba por 204 a favor y 3 en contra. Pasa a comisión mixta de conciliación. Se lee el dictamen (apéndice 2) de esta última.
- 23 julio: se remite texto aprobado al **Senado**. Se notifica al final que, habiéndose modificado el de este último, los tres diputados que formarán parte de la comisión mixta de conciliación.
- 23 julio: Senado comunica su aprobación
- 23 julio: se presenta texto por la comisión mixta de conciliación.
- 24 julio: **Congreso** aprueba dictamen comisión mixta.
- 2 agosto: sanción por el Rey
- 5 agosto: publicación en la Gaceta.

H. Ley para derogar varias disposiciones relacionadas con el servicio catastral e implantar un avance catastral rápido por medio de la fotografía 1932

- 13 de mayo 1932: el ministro de Hacienda da lectura al proyecto de ley, que consta de exposición de motivos, 10 artículos y disposición adicional (apéndice 11 del Diario de sesiones nº 165).
- 7 de julio: dictamen de la comisión de hacienda del Congreso. Dos modificaciones y desaparece la exposición de motivos.
- 8 de julio: voto particular de un miembro de la comisión.
- 27 julio: discusión del dictamen y voto particular, por artículos.
- 28 julio: sin debate se aprueba definitivamente.
- 6 agosto: se sanciona por el presidente de la República.
- 9 agosto: se publica en la Gaceta como Ley relativa al catastro de la riqueza rústica.

I. Ley del divorcio 1932

- 4 de diciembre 1931: aparece publicado como apéndice 4 al Diario de sesiones nº 86. Resulta precedido de autorización del presidente del Gobierno al ministro de justicia para presentar el proyecto

de ley. Consta de exposición de motivos, 66 artículos, cuatro reglas transitorias y una disposición final. Lo firma el ministro de justicia.

– 19 enero 1932: dictamen de la comisión de justicia. Incorpora numerosas modificaciones en el articulado y desaparece la exposición de motivos. Apéndice 1 al Diario de sesiones nº 101.

– 29 enero: comienza el debate. Se suspende por falta de quorum. Apéndices nº 3 y 4 publican voto particular y enmiendas.

– 3 de febrero: debate de totalidad, con tres turnos en contra y tres a favor. Interviene al final un diputado por la comisión y manifiesta que la misma está estudiando los votos particulares y enmiendas (más de 100).

– 4 de febrero: se da cuenta de nuevas enmiendas presentadas.

– 5 de febrero: comienza el debate del articulado, por artículos. La comisión manifiesta si acepta o no las enmiendas. Si las acepta se entienden incorporadas al dictamen y se votan conjuntamente con el artículo correspondiente. Las enmiendas no aceptadas por la comisión bien se retiran, bien se rechazan por asentimiento, sin votación específica. Asimismo los artículos se votan y aprueban por asentimiento, sin recuento de votos.

– 9, 10, 12 de febrero: continúa debate con el mismo procedimiento. Se leen nuevas enmiendas.

– 16 de febrero: continúa debate con el mismo procedimiento. El presidente, ante la falta de claridad en el resultado de una votación, la repite, constatándose la falta de quorum. Se repite mediante votación nominal y se aprueba por 142 votos a favor y 8 en contra. Se reconoce por representante de comisión que la misma ha aceptado una enmienda dando nueva redacción a determinada causa del divorcio. Más adelante se suspende sesión para que la comisión pueda reflexionar sobre otra redacción.

– 17 de febrero: continúa debate con el mismo procedimiento. En ocasiones se aprueban votos particulares. A veces se aplica votación ordinaria con recuento de votos, pero lo normal es por asentimiento al texto de la comisión. Se suspende sesión por falta quorum de votación (100 diputados).

– 18 de febrero: continúa debate con el mismo procedimiento. Manifestaciones de que la comisión se ha reunido la noche anterior y no habría aceptado determinada enmienda.

– 19, 23 y 24 de febrero: continúa debate con el mismo procedimiento hasta aprobación de todos los artículos.

- 25 de febrero: votación definitiva de totalidad, nominal por haberse solicitado así el día anterior. Sobre un total de 460 diputados votan a favor 260, en contra 23. No hay constancia de abstenciones.
- 2 de marzo: sanción por el Presidente de la República.
- 11 de marzo: publicación en la Gaceta.
- 12 marzo: advertidos errores, se da nueva publicación en la Gaceta.

J. Ley reforma agraria 1932

- 25 agosto 1931: presentación del proyecto de ley en el Congreso por presidente del Consejo, mediante explicación en lugar de lectura. Diario de sesiones nº 26. Proyecto consta de exposición de motivos y 24 bases (apéndice 9 de este número).
- 26 agosto: por asentimiento se elige la comisión especial dictaminadora, integrada por 21 diputados.
- 7 de octubre: se publica el dictamen de la comisión. La exposición de motivos es sustituida por un ilustrativo recuento de sus trabajos y esfuerzos.
- 26 de noviembre: se da cuenta de retirada del dictamen. Se publica uno nuevo, con un preámbulo más breve (apéndice 8 al nº 81).
- 22 de marzo de 1932: se retira el proyecto de ley inicial por el ministro de agricultura.
- 24 de marzo: ministro de agricultura presenta nuevo proyecto de ley de reforma agraria. Consta de breve exposición de motivos y 21 bases (apéndice 2º).
- 5 de abril: segundo dictamen de la comisión especial. Desaparece exposición de motivos (apéndice 3º). Un diputado critica que se haya emitido este dictamen sin reunión previa de la comisión. El presidente afirma que aparece firmado debidamente y que el diputado puede presentar un voto particular.
- 10 de mayo: comienza debate con los votos particulares a la totalidad.
- 11, 17, 18, 24, 25 y 31 de mayo, 1, 7, 8 y 15 de junio: continúa debate de votos particulares de totalidad. En la última fecha se acuerda como proceder con debate de las bases.
- 22 de junio: debate una a una de las bases con las enmiendas y votos particulares relativos a las mismas. Numerosos turnos de pala-

bra a favor y en contra, con particular intervención de representantes de la comisión.

– 24 de junio: sigue el debate (acordándose celebrar sesiones nocturnas para poder debatir la reforma agraria y el estatuto de Cataluña), 28 y 29 de junio; 5, 6, 7, 12, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 28 de julio; 3, 4, 5, 9, 12, 16, 17, 26, 31 de agosto; 1, 2, 6, 7 y 8 de septiembre. Finaliza en esta última fecha.

– 9 de septiembre: aprobación definitiva del proyecto en votación nominal por 318 a favor y 19 en contra.

– 15 de septiembre: se firma por el Presidente de la República con refrendo del ministro de agricultura.

– 21 de septiembre: se publica la ley en la Gaceta.

K. Ley estableciendo en Cataluña un régimen provisional de gobierno 1935

– 14 de noviembre de 1934: aparece el decreto autorizando a someter el proyecto a aprobación de las Cortes.

– 14 de noviembre: el presidente del Consejo de ministros da lectura de dicho proyecto en el Congreso. El proyecto (apéndice 7 al nº 121) contiene exposición de motivos y tres artículos.

– 22 de noviembre: la comisión permanente de Presidencia emite dictamen de conformidad con la propuesta del gobierno. Desaparece exposición de motivos. (Diario de sesiones 24 noviembre apéndice 7 nº 127). Acompañan tres votos particulares de miembros de la comisión.

– 29 de noviembre: comienza discusión con primer voto particular. Interviene su autor y un diputado por la comisión.

– 30 noviembre, 6 y 7 de diciembre: continua discusión del voto particular.

– 11 de diciembre: continúa discusión del voto particular interviniendo entre otros el presidente del Consejo de ministros. Se rechaza voto particular por 134 votos contra 32. Continúa la discusión de otro voto particular.

– 12 de diciembre: continúa discusión del voto particular. Se rechaza también en votación nominal. Se defiende y vota el tercer voto particular. Queda rechazado. Se inicia y concluye debate de totalidad. Se lee enmiendas que pasan a la comisión.

- 13 de diciembre: se debaten las enmiendas y artículos uno a uno. En aplicación de art. 7 RC cuando la comisión acepta una enmienda se entiende incorporada al dictamen. Pero siete diputados pueden presentar enmienda de mantenimiento texto anterior.
- 14 diciembre: continúa debate de enmiendas y artículos con turnos a favor y en contra. En ocasiones se vota un artículo o enmienda por votación nominal. Queda pendiente de aprobación definitiva.
- 18 de diciembre: se aprueba definitivamente por asentimiento.
- 2 enero de 1935: sanción por el Presidente de la República
- 3 enero: publicación en la Gaceta.