

La convocatoria en las Cortes de Cádiz. La organización del sistema de trabajo en los Reglamentos vigentes a la Constitución

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PERIODO PRE-CONSTITUYENTE Y EL REGLAMENTO DE 1810 PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CORTES.—2.1. La integración plural de las Cortes de Cádiz. Los diputados por Madrid y su participación.—2.2. La organización de las Cortes Generales y Extraordinarias.—III. LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS VIGENTES A LA CONSTITUCIÓN Y SU SISTEMA DE COMISIONES.—3.1. El sistema de comisiones parlamentarias en el Reglamento de 1813.—3.2. Las comisiones en el Trienio Liberal. Modificaciones del Reglamento de 1821.

RESUMEN

Tomando como base la regulación de los Reglamentos parlamentarios aprobados en 1810, en 1813 y en 1821, y la conjunción de elementos heterogéneos que se entrecruzaron hasta dar lugar a la aprobación de la Constitución de Cádiz, en el artículo se analiza la evolución e impacto de la organización del trabajo de las Cortes de Cádiz en la evolución de la institución desde el periodo pre-constitucional hasta 1813, llegando a la conclusión de que la estructura del trabajo parlamentario es la pieza clave que facilitará que las Cortes sean el núcleo y el motor de la Monarquía constitucional de la España liberal.

Se analiza también el impacto de la cuestión territorial en la integración de las Cortes, con especial referencia a los diputados elegidos por Madrid.

PALABRAS CLAVE: Cortes de Cádiz, Comisiones parlamentarias, Reglamentos, internacionalización y diputados por Madrid.

* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Francisco de Vitoria. Coordinadora de Derecho y Excellens en la Universidad Francisco de Vitoria.

I. INTRODUCCIÓN

Del camino recorrido y reconstruido por la doctrina y los historiadores pareciera que la Constitución de Cádiz fuera fruto de una multiplicidad de factores de tipo económico, político, social o cultural, de una conjunción de elementos heterogéneos que se entrecruzaron hasta dar lugar a su aprobación. La importancia del texto, más allá de si su origen es fruto de un acuerdo de voluntades o de la especial habilidad o capacidad de persuasión de unos y otros, de su enfoque nacional o internacional, del destino de la convocatoria a los territorios de ultramar o del sistema de elección de los diputados, es la afirmación más o menos unánime de constituir el texto que no sólo origina el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen, sino que propicia también la transición desde la confusa multiplicidad de leyes fundamentales a la primera Constitución, nueva, única y uniforme del constitucionalismo español¹.

Resulta inabarcable enumerar la pluralidad de enfoques desde los que podemos analizar el impacto que la Constitución de Cádiz provoca en la organización social, política o jurídica española. Su estudio ha ido dando lugar a diferentes corrientes interpretativas y sigue suscitando en la actualidad visiones renovadas. Sin duda es uno de los hitos más importantes de nuestro constitucionalismo convirtiéndose en el arquetipo o modelo a seguir no sólo por el liberalismo europeo, sino también por el hispanoamericano, gravitando sobre él hasta 1686.

Si no es con la distancia en el tiempo que permite desenmarañar los acontecimientos y encontrar el sentido de los hechos con un conocimiento global de los sucesos, las “casualidades” en la historia son difíciles de explicar. Transcurridos 200 años desde la aprobación de la Constitución de Cádiz es quizá el momento de recordar, o “re-recordar” el papel que desempeñaron las Cortes constituidas en difíciles circunstancias, Cortes que fueron contracorriente de los vientos políticos que soplaban en la Europa del momento.

Teniendo en cuenta el objeto del presente trabajo conviene centrar la atención en la peculiar interpretación del principio de división de poderes de la Constitución de 1812, que materializa la ruptura del Antiguo Régimen al restaurar, con modelo diferenciado, la institución representativa de las Cortes. Los doceañistas llegaron al convencimiento de que dadas las resistencias al cambio de la maltrecha pero sin duda poderosa institución monárquica, se precisaba un motor único y centralizado radicado en la Asamblea².

Establecida la preponderancia de las Cortes, éstas estructuraron su sistema de organización de trabajo en torno a comisiones parlamentarias que fueron desde sus orígenes el instrumento básico de las tareas parlamentarias. Como tuvimos ocasión de explicar, el desarrollo y organización del trabajo parlamentario incide

¹ TOMAS Y VALIENTE, F. “Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. N.º 65. 1995, p. 102.

² MARCUELLO BENEDICTO, J.I. *Cortes y proceso político en la Monarquía Constitucional Española: Modelos liberales y doceañistas (1810-1868)*. HISPANIA, LV/1. Núm. 189 (1995). Pp. 12-13.

con mayor o menor fortuna en la eficacia de la labor asignada constitucionalmente al órgano legislativo³. Así sorprende, o quizá no tanto, que mientras que el doceañismo confiere el papel predominante a las Cortes y opta en la organización del trabajo de la Cámara por las comisiones parlamentarias, en el modelo liberal moderado isabelino, la organización del funcionamiento interno de las Cámaras con la aprobación del Reglamento de 1838 altera el sistema de comisiones estable que se había implantado, y realiza una completa recepción del sistema francés convirtiendo a las secciones en el eje del sistema de trabajo de la Cámara.

En este análisis pretendemos poner de relieve el papel predominante que tuvo en la transformación el sistema la organización de la Cámara, o cuanto menos reflejar el sistema de comisiones en los Reglamentos que hubo en el periodo de vigencia de la Constitución de 1812. En el ámbito parlamentario el empleo del término comisión presupone básicamente la existencia de un órgano colegiado al que una entidad, en este caso la Cámara, adjudica una misión, y es precisamente en la estructura normativa y organizativa del sistema parlamentario donde solemos encontrar razón del éxito en el cumplimiento de la función encomendada a este órgano. Desde sus orígenes las Cortes de Cádiz propiciaron la formación en pequeños grupos de trabajo, aunque debemos tener presente a la hora de evaluar los resultados que la Asamblea gaditana debió elaborarse, en gran medida, a partir de la propia novedad de la institución y de las excepcionales condiciones que rodearon su nacimiento y desarrollo⁴.

II. EL PERIODO PRE-CONSTITUYENTE Y EL REGLAMENTO DE 1810 PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CORTES

La dualidad de sistemas jurídico organizativos vigentes durante esta etapa, la imprevisibilidad de acontecimientos fruto del conflicto armado y la transformación progresiva de todo un sistema conforme a los postulados por los que ya abogaban los liberales al menos desde 1809⁵, dificulta el itinerario institucional de un proceso que acabó siendo constituyente. Con el propósito de centrar el análisis en el objeto de este trabajo, partiremos en nuestro análisis del célebre Decreto I de constitución de las llamadas Cortes de Cádiz.

La Constitución se aprueba en el marco de la Guerra de la Independencia. Durante la primera etapa de la guerra sigue funcionando el gobierno de José Bonaparte, que convoca una Asamblea de Notables para elaborar una Constitución.

³ VILA RAMOS, B. *Los sistemas de comisiones parlamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004.

⁴ DE DIEGO GARCÍA, E. *La "Orgánica" de las Cortes 1810-1813*. Cuadernos de Historia Contemporánea. Vol 24 (2002) 23-40, p. 26.

⁵ DE LA BLANCA TORRE, R. *El fundamento ideológico de la Constitución de Cádiz de 1812: Ilustración y Romanticismo. El sentido de la presencia de los textos jurídicos medievales en la Constitución de Cádiz de 1812*. Revista de la facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche. Volumen I. N.º Especial. Julio, 2009, p. 161.

En la redacción intervinieron incluso una diputación del Consejo de Castilla y otra de la Inquisición, además de que el texto final fue retocado por Napoleón. La Carta de Bayona de 9 de julio de 1808 prácticamente no llegó a estar vigente nunca, en esa época se produce la derrota de las tropas francesas en Bailén, aunque en teoría estuvo vigente en la zona ocupada hasta el final de la Guerra.

Las distintas juntas fueron estableciendo contacto y en septiembre sus delegados se reunieron en Aranjuez constituyendo la Junta Central Suprema, que gobernaría en nombre de Fernando “El deseado”. Napoleón furioso por la insolencia de los españoles cruzó los Pirineos y en diciembre recuperó Madrid asumiendo él mismo temporalmente, la Corona. La Junta Central huyó a Sevilla, pero ante el rápido avance de los franceses hacia Andalucía en enero de 1810, la Junta dio orden de celebrar elecciones a Cortes tanto en la península como en América⁶.

2.1. La integración plural de las Cortes de Cádiz. Los diputados por Madrid y su participación

El 24 de septiembre tras la elección de diputados en las regiones que no estaban bajo control francés⁷, hubo en Cádiz un número suficiente de diputados para celebrar una primera asamblea. Su intención no es otra que elaborar una Constitución que sentara las bases del cambio jurídico y político en la España de 1810. Los diputados electos conforme a la *Instrucción* de la Junta Central comenzaron por declarar solemnemente: “Los diputados que componen este Congreso, y que representan a la Nación Española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias, y residen en ellas la soberanía nacional”. Con esta declaración, se atribuyen en exclusiva la potestad constituyente y certifican la ruptura con el Antiguo Régimen y el rechazo de unas Cortes estamentales o por brazos originariamente determinado por la Junta Central, a favor de una “representación nacional” bajo modelo unicameral. Es por ello el primero y más solemne de sus Decretos que da origen a las “nuevas” Cortes que se declaran Generales y Extraordinarias.

La elección de los diputados a Cortes estuvo marcada por circunstancias anómalas explicables por la situación del país. La Suprema Junta Gubernativa de España e Indias con la intención de que en ellas estuviera representados todos los territorios de España incluyendo las provincias de América y Asia española con sus islas, convocó a representantes de todos territorios a los que se referiría el artículo 10 de la Constitución de 1812: “...la América septentrional de Nueva España con

⁶ CARR, R. *Historia de España*. Ed. Península Atalaya. Barcelona, 2001, p. 200.

⁷ La instrucción establecida por la Junta Central el 1 de enero de 1810, es el documento básico a través del cual se procedió a la elección de los diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias. A este respecto véase el artículo de RUIZ JIMENEZ, M. *Elecciones de diputados por Madrid a las Cortes de Cádiz (I). Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. Revista de las Cortes Generales, N.º 57. 2002, p. 257-292.

la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internacas de Occidente, Isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la Isla de Santo Domingo y la Isla de Puerto Rico como las demás adyacentes a éstas, y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno”. Por primera vez estos territorios dejan de tratarse como colonias para pasar a tener la consideración de provincias.

Teniendo en cuenta la diversidad de los representantes convocados, la Constitución de 1812 es sin duda la más internacional de todas las Constituciones españolas, poniendo en contacto, aún a pesar de la dificultad que añadían las circunstancias, a muchos “españoles” distanciados geográficamente hasta ese momento. Confirmada la internacionalización y pluralidad multicultural y racial de los diputados que participaron en la elaboración de la Constitución, resulta sorprendente que aún siendo la más internacional de nuestras Constituciones, sea conocida por el nombre de una pequeña localidad de apenas medio millón de habitantes, y que ésta rigiese los destinos de más almas de las que jamás hubiesen podido imaginar aquellos liberales que el 24 de septiembre de 1810 se reunieron en la Isla de León⁸. Para la elección de la ciudad que daría nombre a la Constitución, si es que podemos afirmar que fue una elección, fue determinante su situación de defensa ante el avance de las tropas, pero también el talante de sus gentes, su extraordinario desarrollo cultura y comercial que propició su vinculación con los movimientos revolucionarios, también en 1820 y 1868; no debemos olvidar que fue en Cádiz donde se fundaron las primeras sociedades democráticas.

Que el texto gaditano fue importantísimo también para América es innegable, que fue considerada el patrón base del liberalismo decimonónico es una afirmación casi obligada, pero, entre otras cuestiones, la convocatoria a Cortes y su composición territorial plural pretendía dar solución al problema de la unidad entre “España” y en España, a través de la participación de los representantes de todos los territorios implicados, al menos de los que pudieron llegar a Cádiz; la participación fue todo lo plural que las circunstancias permitieron.

Los grandes protagonistas de las Cortes de Cádiz fueron sin duda los 305 diputados que llegaron a tomar asiento durante los tres años de legislatura y que incluían a representantes de las provincias de España, de los territorios americanos y de Filipinas, todos ellos encarnaban las distintas corrientes políticas que cristalizaron finalmente en la redacción de la primera Constitución española. Muchos hombres participaron en la elaboración del texto constitucional de 1812 y su posterior defensa, tanto desde la península como desde el

⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. *Érase una vez ... una Constitución Universal. Especial referencia a la Proyección en Europa de la Constitución de Cádiz*. Historia Constitucional. Revista Electrónica. <http://hc.rediris.es>. 13/2012.

extranjero, ya que algunos hubieron de exiliarse con la reinstauración del absolutismo, que se impuso con la vuelta de Fernando VII en 1814.

La Instrucción de 1 de enero de 1810 aprobada para la elección de diputados a Cortes, establecía que las Juntas parroquiales se compondrían de parroquianos, avencindados en el territorio, mayores de 25 años, que fueran hombres de casa abierta, comprendiendo igualmente a los eclesiásticos seculares. Se establecían así mismo numerosas exclusiones: el clero regular, los procesados o que hubiesen sufrido pena, los deudores a los caudales públicos, los dementes, los sordomudos, los extranjeros y los funcionarios que, bajo el dominio francés, continuaran en beneficencia y prebendas. Para ser elegido diputado se requerían prácticamente los mismos supuestos que para ser elector, con la particularidad de la exigencia de haber nacido en la provincia a la que se aspiraba representar.

El procedimiento establecido contemplaba la existencia de diputados provinciales, otros correspondientes a las Juntas Superiores de Observación y Defensa y otros de las ciudades con voto en Cortes. La elección se producía a través del sorteo entre una terna. Los representantes americanos fueron elegidos según decreto de 14 de febrero de 1810. En este caso eran los ayuntamientos los que elegían a los diputados, que por las dificultades de la convocatoria fueron ocupados por suplentes de entre los naturales de estos territorios residentes en España. De todas formas, el único diputado americano propietario que pudo incorporarse a la sesión inaugural de Cortes fue Ramón Power, de Puerto Rico. El resto, hasta veintinueve, fueron suplentes elegidos entre los escasos residentes americanos en Cádiz, si bien progresivamente a lo largo de la Legislatura fueron llegando a Cádiz diputados de estas tierras⁹.

En el Diario de sesiones queda reflejado que a la primera sesión asistieron 102 diputados, 56 propietarios —procedentes de las provincias libres del enemigo— y 46 suplentes elegidos por y entre naturales de las provincias ocupadas y las de Ultramar que se encontraban en la ciudad. Estas cifras, no obstante, son discutidas por la doctrina; en el acta que levanta Nicolás María de Sierra, entonces ministro de Gracia y Justicia, anota la presencia de 104 diputados, 57 titulares y 47 suplentes. Y cuando se procedió a la votación de presidente y secretario de la Mesa, sólo votaron 95 diputados. Las cifras, en el cómputo total de parlamentarios, varía de unos autores a otros.

El número teórico de diputados debía de haber sido en torno a 240. Firmaron la Constitución 185 y asistieron a la sesión de clausura (14 de septiembre de 1813) 223¹⁰. De los 305 diputados¹¹, 238 procedían de la metrópoli y 67 de los territorios ultramarinos (64 de América y 3 de Filipinas). De todas

⁹ GARCÍA LEÓN, J. M. *Los Diputados Doceañistas*. Vol. I. Madrid, 2012. Forum Editores. Pp. 340-341. El autor relata la incorporación sucesiva y sus vicisitudes de los diputados electos procedentes de las provincias Americanas.

¹⁰ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/200

¹¹ GARCÍA LEÓN, J. M. *Los Diputados Doceañistas*. Vol. II. Madrid 2012. Forum Editores. La obra realiza un estudio conjunto pormenorizado de todos los diputados de las Cortes de Cádiz, ofreciendo una visión completa de la historiografía al uso sobre las Cortes de Cádiz.

formas la Instrucción de 1810 establece, en función a los habitantes de las provincias españolas, la elección de 208 diputados (en el índice de representación de 1 diputado por cada 50.000 almas) y 68 suplentes.

Conforme a los 229101 habitantes que figuran en la Instrucción, a la provincia de Madrid correspondía la elección de 5 diputados y 2 suplentes (cuyo mandato se extinguía a la llegada de los titulares), y los 7 diputados fueron elegidos. Todos llegaron a incorporarse, si bien sólo dos de ellos antes del verano de 1813 y ninguno formó parte de la Comisión Constitucional. Las circunstancias adversas en las que se encontraba Madrid, dificultaron sin duda la elección y movilidad de los diputados. Madrid en aquellos momentos se encontraba bajo ocupación francesa con enorme carestía¹², no sólo por la dificultad en el suministro, también por la necesidad de mantener un gran ejército de ocupación, lo que generaba gran tensión en su ciudadanía, especialmente para aquellos que no estaban conformes con el sistema bonapartista. Si a ello unimos las continuas suspicacias en la elección de los diputados de Madrid a causa de una posible cooperación de éstos con el régimen bonapartista, la justificación a su efímera participación e incorporación tardía a las sesiones es fácilmente explicable.

Seguiremos a García León¹³ en la historiografía que realiza de los diputados que tomaron parte en las Cortes de Cádiz, los diputados elegidos por Madrid fueron: Ramón Corona¹⁴, Ramón Montero¹⁵, Juan Francisco Olavarrieta¹⁶, José Teodoro Santos¹⁷, José del Valle Salazar¹⁸, Mariano Villodas¹⁹ y José Zorraquín²⁰ como suplente.

Salvo en el caso de José de Zorraquín, la participación de los diputados por Madrid fue escasa y las sesiones no reflejan prácticamente debates significativos en torno a Madrid, o de sus diputados. Su primera intervención en las

¹² Tal y como expone CHÁVARRI SIDERA, P. *Las Elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias*. Madrid 1988. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pág. 295-301, la capital estuvo en poder de los franceses hasta julio de 1812.

¹³ GARCÍA LEÓN, J. M. *Opus cit.* Pp. 117; 278; 415-416; 458; 484 y 487.

¹⁴ Fue elegido el 28 de julio de 1813 por la Sala Consistorial del Ayuntamiento de Madrid, se le otorgó poder, el mismo día de su elección, jurando el día 21 de agosto de 1813 y tomando posesión al día siguiente.

¹⁵ Canónigo lectoral de la Iglesia de San Ildefonso, fue elegido el 28 de julio de 1813, otorgándosele poderes ese mismo día; el 21 de agosto juró y tomó posesión del cargo al día siguiente.

¹⁶ Fue elegido el 28 de julio de 1813 otorgándosele poderes al día siguiente de su elección; el 21 de agosto de 1813 juró y tomó posesión de su cargo al día siguiente.

¹⁷ Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, fue elegido el 28 de julio de 1813 otorgándosele poderes el mismo día de su elección; el 21 de agosto de 1813 juró el cargo tomando posesión al día siguiente.

¹⁸ Abogado, fue elegido el 28 de julio de 1813 otorgándosele poderes el mismo día de su elección; el 21 de agosto de 1813 juró el cargo tomando posesión al día siguiente. Participó en la Comisión de Justicia.

¹⁹ Fue elegido el 29 de octubre de 1812 otorgándosele poderes el mismo día de su elección. Zorraquín, diputado suplente elegido en 1810 los presentó a Cortes siendo aprobados en sesión pública el 27 de noviembre, jurando y tomando posesión de su cargo al día siguiente.

²⁰ Era relator del Consejo de Castilla y fue elegido como diputado suplente el 20 de septiembre de 1810 se le otorgó poder al día siguiente; juró y tomó posesión de su cargo el 24 de septiembre de 1810.

Cortes se produce el día 25 de septiembre de 1810, día siguiente al de su toma de posesión, participando en el acuerdo de constitución del Reglamento de policía y gobierno de la Cámara; el 24 de enero de 1812 fue elegido secretario de las Cortes.

De sus intervenciones entendemos que se trata de un hombre recto que pretende una limitación de desmanes vía exigencia de responsabilidades y cumplimiento del Estado de Derecho, incidiendo en este aspecto en el debate del artículo 261 (en el texto final será el artículo 262) en lo que se refiere a la exigencia de responsabilidad a los jueces para evitar el abuso de autoridad y la mala aplicación de las leyes, Zorraquín dice así: "... mi intención no es otra sino precaver los daños que podían resultar al ciudadano por la arbitrariedad de los jueces si terminados los pleitos dentro del territorio de cada Audiencia no le quedase otro recurso, llamase como se llamare, para defender su derecho..."²¹. Así mismo el 21 de diciembre de 1811 participa en el debate sobre el Consejo de Regencia y la verificación para el nombramiento de empleos civiles y los beneficios, dignidades y prebendas del patronato real. El 16 de enero de 1812 vuelve a plantear una duda en este sentido cuando en el debate sobre el artículo 334 (en el texto final corresponderá al artículo 336) expone: "... en el artículo se manifiesta en general que la Diputación pueda delinquir, y ser suspendidos sus vocales. Más si todos ellos delinquieren, ¿los tres suplementes podrán desempeñar las obligaciones de la junta?" Cabe destacar su intervención en los debates parlamentarios del día 26 de febrero de 1812 en los que, como queda reflejado en el Diario de Sesiones, lee largas exposiciones de exaltación al pueblo de Madrid en su lucha contra los franceses.

Como miembro de la Comisión de Justicia, se manifiesta contrario en términos generales al indulto, pues considera que "la indulgencia excesiva es siempre causa de insubordinación, de los desórdenes y delitos..."²²; el 20 de febrero interviene en el debate parlamentario instando la participación de la Corona en referencia al gobierno de la cárcel de Cádiz y el 26 de abril de 1812, tras el dictamen de la Comisión acuerda, al igual que el resto de los miembros, instar a los Tribunales de Justicia, mayor celeridad en la resolución de los asunto para evitar males mayores.

El diputado Villodias se incorpora a las Cortes el 27 noviembre de 1812 y su impacto en Cortes, al menos conforme al reflejo de sus intervenciones en el Diario de sesiones es más limitado; de entre todas sus intervenciones, destacamos la propuesta que presenta ante la Regencia a principios de agosto de 1813, en la que solicita el traslado de las Cortes a Madrid; los regentes le despidieron sin siquiera recibirle. Avalado por el Ayuntamiento de Madrid volvió a presentar su petición, que fue tachada de "impolítica, perjudicial y comprometida para la independencia de la Nación y la autoridad del

²¹ Diario de Sesiones de 30 de noviembre de 1811.

²² Diario de Sesiones de 30 de abril de 1812.

Gobierno”²³, aunque quizá pretendía una mejora para el pueblo de Madrid. Así mismo planteó una propuesta para el reestablecimiento de la extinguida Inquisición²⁴.

En general, la territorialidad de los diputados sólo se deja sentir en dos ocasiones que ya hemos comentado, en el debate del día 26 de septiembre de 1812 y en la petición de llevar las Cortes a Madrid. En cualquier caso la intención de la Constitución y de los diputados que participaron en las Cortes pasaba por conformar un orden constitucional nacional; el triunfo de la convocatoria y del propio texto es precisamente la unidad de todos los parlamentarios de los “territorios” de España.

2.2. La organización de las Cortes Generales y Extraordinarias

Constituidas las Cortes con un número suficiente de diputados, en el momento de comenzar sus trabajos no disponían de normas internas de funcionamiento, ni siquiera contaba con el menor aparato administrativo que ayudase a los parlamentarios a realizar su misión, únicamente lo marcado por la orden de la Regencia de 23-IX-1810 de cara a la ceremonia para la sesión inaugural²⁵. La ausencia de cauce obliga a dar solución a la situación antes de comenzar²⁶ y con el propósito de establecer las disposiciones que regularan los procedimientos de debate y organización del trabajo parlamentario en su tarea constituyente, se inicia el procedimiento para la aprobación del Reglamento.

Hasta la entrada en vigor del Reglamento, que resultará imprescindible para el buen funcionamiento del Parlamento, las Cortes estuvieron dirigidas por una mesa integrada por el Presidente, Vicepresidente y dos secretarios. En la organización del trabajo parlamentario se optó por las comisiones parlamentarias. Eran estas las encargadas de la preparación y estudio de los asuntos que con posterioridad se aprobaban en el pleno de la Cámara.

De forma simultánea a la propuesta de elaboración del Reglamento se presentan a la Cámara otras iniciativas para crear la mínima infraestructura operativa, desde la impresión de un periódico en el que se recogiera lo tratado en las sesiones, hasta la selección de los funcionarios que iban a ocupar estos cargos y el de archivero²⁷. Paso a paso se fueron buscando respuestas a cuestiones

²³ DSS, t.VII, 8 de agosto de 1813 Citado en GARCÍA LEÓN, J. M. *Opus cit.* (Vol. II), p. 485.

²⁴ GARCÍA LEÓN, J. M. *Opus cit.* (Vol. II), p. 485.

²⁵ DE DIEGO GARCÍA, E. *La “Orgánica” de las Cortes 1810-1813*. Cuadernos de Historia Contemporánea. Vol. 24 (2002) 23-40, p. 24.

²⁶ Como sostiene PÉREZ SERRANO, N. *Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario*. Estudios Políticos, n.º 105, pp. 99-167, la aprobación del Reglamento resulta imprescindible no sólo para la ordenación de los debates, también para la aprobación de las leyes y la buena marcha del régimen político en su conjunto.

²⁷ Un análisis detallado GÓMEZ RIVAS, J. V. *“Notas sobre el origen y evolución de la Secretaría de las Cortes 1810-1836”*: I Jornadas de Derecho Parlamentario. Vol. II. Madrid 1984, pp. 613-628.

tan simples como fundamentales: ¿De qué modo se iban a hacer las cosas? Y quien las llevaría a cabo. El 25 de septiembre la Asamblea nombra una comisión de cinco miembros que en poco tiempo, el 1 de octubre, presenta una propuesta de Reglamento. La falta de acuerdo y el contraste de pareceres en los procedimientos adoptados provocan el nombramiento de una nueva comisión constituida por doce miembros²⁸, que finalmente redactan el proyecto de texto que aprobará el Pleno el 27 de noviembre.

El Reglamento que se aprueba es provisional, lo que explica la inexistencia de parte orgánica; las normas reglamentarias ni tan siquiera asignan funciones específicas a las nuevas Cortes y quizá por ello la elaboración y publicación de los decretos y leyes apenas ocupa unos breves apartados. En lo que a la organización de las comisiones se refiere, el Reglamento establece un sistema de comisiones parlamentarias que sientan como base el escalón más primario de un sistema de trabajo.

La primaria organización del trabajo parlamentario encuentra, a nuestro juicio explicación en la propia convocatoria a Cortes. La intención no es otra que la elaboración de un texto constitucional que rigiera la vida del país y quizá por ello el Reglamento no precisa periodo de sesiones²⁹, sólo establece para las Cortes un sistema de reunión ordinario permanente sin plazo fijado para su disolución.

En orden a la organización del trabajo parlamentario el Reglamento distingue dos tipos de comisiones: las comisiones especiales³⁰ y las denominadas como particulares. Las primeras tal y como dice el artículo 6 del Capítulo VII: “Expiran en el mero acto de haber despachado los asuntos que se les comitieren”; son en consecuencia comisiones temporales compuestas por no más de tres miembros, nombradas para un plazo de tiempo determinado y con un fin concreto, la resolución con celeridad de los asuntos en tramitación³¹.

El otro tipo de comisiones, las particulares, tal y como señala el artículo 1 del Capítulo VII del Reglamento se encargan “de facilitar el curso y despacho de asuntos graves que llaman imperiosamente la atención de las Cortes”. En

²⁸ En el Diario de Sesiones de 6 octubre de 1810 aparece que los diputados elegidos fueron: Terreno, Luján, Morales Gallego, Vázquez Parga, Dueñas de Castro, Manuel Martínez de Tejada, Morales Duárez, Capmany, Obregón. Tomamos la cita de DE DIEGO GARCÍA *La Orgánica de ... Opus cit*, p. 28.

²⁹ El artículo 2 del Reglamento de 1810 divide la apertura y cierre de sesiones en meses. Del 1 de octubre al 30 de abril se abrirán las sesiones a las diez y se cerrarán a las dos. Del 1 de mayo hasta el 30 de septiembre se abrirán a las nueve y cerrarán a la una. Lo que indica que las sesiones se prolongan durante todo el año natural, sin que exista división en periodo de sesiones.

³⁰ El artículo 6 del Capítulo III mantiene que será obligación de los secretarios de las Cortes llevar las actas tanto de las Cortes como de las comisiones que se nombren, con expresión de su objeto e individuos que hayan de componerlas. Las copias de las actas una vez firmadas por el presidente se guardarán en el archivo de Cortes; de la misma forma son los responsables de la comunicación entre el ejecutivo y las Cortes.

³¹ PANIAGUA SOTO, J. L. *El sistema de Comisiones en el Parlamento Español*. Revista de la Facultad de Derecho de la UCM. N.º 10, p. 117. Este autor, a pesar de que de la redacción del Reglamento obtenemos otras conclusiones, sostiene que las comisiones especiales a diferencia de las principales son legislativas.

definitiva, la característica principal de las comisiones parlamentarias en el Reglamento de 1810 cuyos trabajos finalizan siempre con la elaboración de un informe que contiene su propuesta de resolución, es su configuración como órganos auxiliares de trabajo subordinados al Pleno.

Las comisiones particulares se componen de un número de miembros que oscila entre tres y cinco, designados de entre los diputados por el Presidente por un periodo de dos meses; el Reglamento prohíbe expresamente que el Presidente o el secretario formen parte de éstas durante el periodo de su mandato. Son en definitiva órganos que por su menor composición permiten resolver con mayor celeridad los asuntos de las Cortes, y por ello constituyen el instrumento básico de las tareas parlamentarias. Ciertamente es que se veían limitadas en sus capacidades de solicitud de la información, que corría a cargo de los secretarios de las Cortes, pero también hemos de analizar las circunstancias especiales en las que se encontraban las Cortes.

En suma, el sistema de comisiones que regulaba el Reglamento provisional es cuanto menos ambiguo³², puesto que si bien reconoce la existencia de dos tipos de comisiones, las principales o particulares y las especiales, la naturaleza de las primeras no queda expresamente determinada, únicamente son competentes en una clase de asuntos muy concretos³³ y por tiempo incierto; la indeterminación de las disposiciones reglamentarias en torno a la constitución y disolución de estas comisiones nos impide configurarlas como permanentes o especiales.

A estas alturas se advierten en el Reglamento de 1810 no pocos vacíos en la organización de la labor parlamentaria, probablemente porque su función era ocuparse del presente inmediato; permitir la aprobación de la Constitución y el desarrollo de la organización y funcionamiento de la Cámara que transcurrirá parejo a la evolución de la propia institución.

III. LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS VIGENTES LA CONSTITUCIÓN Y SU SISTEMA DE COMISIONES

Las Cortes que se regían por el Reglamento de 1810 cumplen su propósito y el 19 de marzo de 1812 aprueban la Constitución³⁴. La Constitución, punto de partida de nuestro constitucionalismo, introdujo modificaciones esenciales en

³² GARCÍA MARTÍNEZ, A. *El procedimiento legislativo*. Monografías 10. Congreso de los Diputados. Madrid 1987, p. 201.

³³ MARAVALL, J.A. *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de comisiones*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1947, p. 63.

³⁴ El preámbulo de la Constitución dice: "Don Fernando VII, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las que presentes vieren y entendieren, sabed: que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente." Por lo tanto fueron las Cortes, a través del Consejo de Regencia, las que aprobaron y sancionaron la Constitución.

la condición y poderes del monarca estableciendo un sistema de monarquía limitada basado en una rígida separación de poderes³⁵ y en los principios liberales inspirados en la revolución francesa de 1791³⁶. Estas limitaciones son probablemente la causa de su intermitente vigencia que grosso modo podemos dividir en tres periodos: el primero, desde su aprobación hasta el decreto dado en Valencia el 4 de mayo de 1814 en el que Fernando VII derogaba la Constitución declarando nulas todas las actuaciones “como si no hubiesen pasado jamás tales actos y se quitasen de en medio del tiempo”³⁷. El segundo, provocado por el levantamiento de Riego en Cabezas de San Juan en 1820, en el que declara la vigencia de la Constitución, hasta 1823 en que se proclama de nuevo el absolutismo. Por último, el periodo que comprende desde la sublevación de la Granja en 1836 hasta la aprobación de la Constitución de 1837.

La Constitución de 1812 conforme a lo prescrito en el Capítulo II del Título II en los artículos 15 a 17 establece una estructura liberal pura que consagra la existencia de tres poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial que realizarán las funciones que antes ostentaba el monarca en exclusiva³⁸. El Título III se dedica específicamente a regular las Cortes, aunque no menos relevante es el artículo 131 donde en una larga relación de veintiséis apartados enumera sus facultades.

Los doceañistas llegaron al convencimiento de que en el momento de la ruptura con el Antiguo Régimen se precisaba de un motor único y centralizado radicado en la Asamblea³⁹, que evidentemente se establece desde una óptica de desconfianza hacia el ejecutivo monárquico. Como consecuencia de aquella concepción la Constitución configura un sistema unicameral de Cortes de composición uniforme elegido mediante sufragio indirecto por los ciudadanos⁴⁰. El periodo de vigencia de la Cámara es de dos años, aunque la

³⁵ FRAILE CLIVILLÉS, M. M.^a. *Introducción... Op cit.* p. 225.

³⁶ TOMAS VILLARROYA, J. *Breve historia del Constitucionalismo Español*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1987 6.^a Edición, p. 17. A pesar de que como mantiene el autor en la discusión de la Constitución como consecuencia de las circunstancias históricas del momento, se negó la influencia francesa, los principio recogidos en el texto reflejan lo evidente.

³⁷ TORRES DEL MORAL. *A Constitucionalismo histórico Español*. Átomo Ediciones. Madrid, 1986, p. 50.

³⁸ Como refleja SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J. “*La experiencia constitucional gaditana y la Constitución portuguesa de 1822. Cuadernos de Historia Contemporánea*”. Vol. 24 (2002) 105-143, p. 111. El texto doceañista no habla de poderes, sino de “potestad” y aunque es cierto que es sinónimo de poder, sabemos por las Actas de la comisión constitucional en su sesión de 13 de abril de 1811, que renunciaron a dicha denominación para evitar el “aire de copia francés”.

³⁹ Como bien refleja MARCUELLO BENEDICTO, J. I. *Opus cit.* “*Cortes y ...*” Las Cortes de Cádiz encerraron en sí mismas el completo ciclo del proceso legislativo, lo que sería perfectamente funcional para formar la legislación desarticulada del antiguo régimen. Desde el Decreto sobre libertad de imprenta (10-XI-1810) hasta el de abolición de la Inquisición (22-II-1813) pasando por la extinción del régimen señorial (6-VIII-1811), sin embarazos por parte de los otros poderes del Estado no directamente controlados por el partido liberal.

⁴⁰ Los diputados, tal y como mantiene el artículo 34, son elegidos por las juntas de parroquia, de partido y de provincia, a través de un sistema elección indirecto.

Constitución garantiza la reunión obligatoria de las Cortes todos los años fijando un periodo de sesiones anual que dura tres meses consecutivos desde el 1 de marzo hasta el 31 de mayo, y que solo puede prorrogarse si lo solicita el monarca o si dos terceras partes de los diputados lo consideran conveniente.

Las facultades de las Cortes son las que entendemos como clásicas de los Parlamentos, la función legislativa, la aprobación de los impuestos y el control del ejecutivo. En materia de control, el artículo 131 en la disposición vigesimocuarta mantiene que corresponde a las Cortes hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos.

La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey (art. 15); materializándose la coparticipación regia en la iniciativa del Rey (art. 171.º, 14) y en la sanción (art. 142º). Si bien y más allá de las previsiones reglamentarias si atendemos a la práctica del Trienio Liberal la iniciativa legislativa por parte del ejecutivo monárquico cae en desuso⁴¹. En materia legislativa corresponde a las Cortes proponer y decretar las leyes y, en caso necesario, interpretarlas, derogarlas o aprobarlas antes de su ratificación, así como los tratados de alianza ofensiva, los subsidios y los especiales de comercio; también deberá, en su caso, aceptar los reglamentos para la policía y sanidad del Reino. A pesar de que las Cortes tienen el papel predominante del cambio revolucionario, el balance resultará bastante adverso para la suerte del liberalismo; especialmente cuando no se obtiene la asunción libre y voluntaria del papel del monarca.

La Constitución configura pues las líneas básicas de actuación del poder legislativo, sin embargo las normas procedimentales de actuación de la Cámara se fijan en el Reglamento que establece su organización interna. Dos son los Reglamentos aprobados vigente la Constitución de 1812, el Reglamento de 1813 y el Reglamento de 1821.

3.1. El sistema de comisiones parlamentarias en el Reglamento de 1813

El Parlamento ya no era el órgano recién nacido de 1810, había crecido y demandaba normas más completas y mayores medios. Las Cortes generales y extraordinarias terminada su tarea constituyente, daban paso a su naturaleza ordinaria. En esta nueva andadura el Reglamento de 1813 precisa las cuestiones relativas al gobierno interior de aquel Parlamento que habían de formar el armazón reglamentario, tres años de experiencia habían puesto de relieve los inconvenientes del Reglamento de 1810.

El nuevo Reglamento constaba de 24 capítulos con 200 artículos, por lo que era más extenso que el de 1810. Los debates del nuevo Reglamento fueron

⁴¹ Sobre las 40 leyes sancionadas positivamente en las legislaturas ordinarias de 1820, 21 y 22, y extraordinarias de estos dos últimos años, el 92 % de las mismas corresponden a estrictas iniciativas de las Cortes.

bastante rápidos y al cabo de cinco sesiones, el 31 de agosto de 1813, quedó aprobado el segundo Reglamento del Parlamento liberal en España que entró en vigor el 4 de septiembre de 1813⁴². En él, las facultades legislativas de las Cortes se expresan con mayor rotundidad que en 1810, especificándose las diversas fórmulas para la sanción y la publicación de las normas aprobadas, incluso en los casos donde las actuaciones correspondían al Rey.

Respecto a las comisiones parlamentarias, mientras la ambigüedad del Reglamento de 1810 impedía determinar con precisión su sistema de comisiones, el Reglamento de 1813 en el Capítulo VII define no sólo un sistema de comisiones estables de legislatura, designadas al comienzo de ésta y cuya misión consistirá en facilitar a la Cámara el despacho y resolución de los asuntos de los que deba ocuparse, contempla también la posibilidad de constituir comisiones especiales temporales en aquellos casos en que lo requiera la calidad o celeridad de los asuntos.

Las comisiones particulares son en realidad los órganos ordinarios de trabajo de las Cámaras y como tales son nombradas al día siguiente de la solemne apertura de sesiones⁴³. El Reglamento en su artículo 80 dispone el nombramiento de siete comisiones particulares: la comisión de Poderes, de Legislación, de Hacienda, de Examen de casos en que haya lugar a responsabilidad de los empleados públicos por denuncia hecha a las Cortes de infracción de la Constitución, de Comercio, de Agricultura, industria y artes, de Instrucción Pública, de Examen de Cuentas y asuntos relativos a las Diputaciones provinciales. Su función principal consistirá en facilitar el curso y despacho de los negocios en los que deban entender las Cortes, examinando e instruyendo los asuntos ordinarios hasta ponerlos en estado de resolución.

Para favorecer la tramitación de los textos y en definitiva la labor de las comisiones, el Reglamento no solo determina la competencia material de estos órganos, sino que en lo que se refiere a materia legislativa⁴⁴ el artículo 87

⁴² MARCUELLO BENEDICTO, J. I *Opus cit.* "Cortes y ..." p. 36.

⁴³ Efectivamente, tal y como dispone el artículo 76 del Reglamento, el día siguiente de la solemne apertura de sesiones, se lee el acta de la Junta preparatoria del 25 de febrero y la lista de Comisiones Constituidas.

⁴⁴ El Reglamento en materia de control respeta la prohibición Constitucional del artículo 247 de que ningún español sea juzgado por causas criminales o civiles por las Comisiones y distingue entre el control al ejecutivo o a un miembro del legislativo. Si se trata de la resolución de quejas contra un diputado bien sea por falta al ejercicio de sus funciones o con cualquier otro motivo, el artículo 59 del Reglamento prevé el nombramiento de una comisión especial cuya finalidad será establecer si ha lugar o no a la formación de la causa contra el mismo. Si así fuera, se pasará el expediente al Tribunal de Cortes que actuará de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 52 a 58 del Reglamento. En el caso de que se tratase de exigir responsabilidad a los Secretarios de Despacho, al ejecutivo, el Reglamento en el Capítulo XII prevé que se encargará del asunto la Comisión Particular competente en la materia de denuncia. El procedimiento es el que sigue: una vez que el diputado ha expuesto los motivos de la queja y los documentos en los que se funda la reclamación y tras dar lectura pública a los mismos, las Cortes declararán si ha lugar a la consideración. Si así fuera, todos los documentos pasarían a la Comisión a la que pertenezca el negocio por su naturaleza; es decir, no se nombra una comisión especial, sino que se encargará a la comisión particular competente en

del Reglamento transforma el procedimiento y dispone que, una vez admitido el texto a discusión, “se remitirá a la Comisión que corresponda”. Las comisiones particulares adquieren pues un papel esencial en la vida de la Cámara; en primer lugar porque el Reglamento reconoce: por un lado, su obligatoria intervención en el procedimiento legislativo mediante el análisis previo al examen del Pleno de los asuntos que estuvieran en tramitación; de otro, al regular la competencia material de las distintas comisiones atribuye competencia general material a las comisiones competentes. También contempla el Reglamento la atribución a las comisiones particulares de la resolución de los asuntos de especial urgencia para su pronto despacho. Se fija pues un primitivo sistema de organización de trabajo en torno a comisiones estables de legislatura, que refleja un cambio sustancial en la organización interna de la Asamblea fijada en el Reglamento de 1810.

El Reglamento de 1813 amplía las circunstancias objetivas que dan lugar al nombramiento de comisiones especiales, no sólo se nombrarán cuando sea necesaria una tramitación más rápida, tal y como disponía el Reglamento de 1810, sino como prescribe el artículo 80 cuando la calidad o urgencia de los negocios lo exija.

Así mismo, el Reglamento eleva el número de miembros que integran las comisiones de entre cinco a nueve miembros; éstos son elegidos en reunión conjunta del Presidente con los cuatro secretarios de entre los diputados que formen parte de la Cámara. En cuanto al periodo de mandato de los miembros de las comisiones se mantiene el criterio del Reglamento anterior, su renovación por mitad procederá a los dos meses de la apertura de sesiones; así, aunque el nombramiento de las comisiones se establece para todo el periodo, los miembros se renuevan a mitad de periodo.

El establecimiento de una estructura estable de las comisiones se perfila no sólo en las normas procedimentales, sino en otros asuntos incidentales que demuestran una tendencia hacia la permanencia de las comisiones en la organización parlamentaria y por tanto a una primitiva pero estructura organización del trabajo parlamentario. En primer lugar se les asigna un lugar para sus reuniones⁴⁵, y el hecho de que sea fijado un horario de portería de las Cortes, nos hace suponer la existencia de un tiempo específico de reunión para las

la materia de la denuncia. Una vez examinados los documentos, si la comisión determinara que existen motivos suficientes se pasará el expediente a los Secretarios para que contesten señalando día para la discusión; si estimara que los motivos no son suficientes y las Cortes no se sintieran satisfechas con la resolución, se aplicaría el mismo procedimiento que si la comisión hubiera determinado que existían motivos. Tras la tramitación en la comisión, las Cortes votarán en Pleno si ha lugar a la formación de la causa, si la hubiera, se aplicaría lo dispuesto en el Art. 229 de la Constitución, es decir, las Cortes remitirían la causa al Tribunal Supremo de Justicia, el cual decidirá con arreglo a las leyes. Específicamente en materia de procesos contra el gobierno en la historia Constitucional Española véase GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. E *La responsabilidad penal del Gobierno*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002, pp. 117-151.

⁴⁵ El artículo 1 del Reglamento dispone: “Habrà un edificio destinado para celebrar las sesiones, con las piezas necesarias para la Secretaría, archivo, Comisiones...”.

comisiones, evitando la coincidencia de su convocatoria con las sesiones plenarios⁴⁶.

En su capacidad de actuación, las comisiones mantienen las mismas limitaciones que en Reglamento de 1810. A la todavía reducida dotación de medios asignado a las comisiones, se trató de añadir una gestión más eficiente y por ello el orden y gobierno interior de las instalaciones parlamentarias quedaba a cargo de una comisión ad hoc en los periodos normales de legislatura, y de la Diputación permanente, en periodos no ordinarios. La solicitud de información sigue exigiendo la participación de los Secretarios de las Cortes, que proporcionarán a las comisiones todos los antecedentes y documentos cuando así lo reclamen, siempre que éstos no tengan consideración de secretos. En el mismo sentido y con carácter general, se admite la posibilidad de que sean nombradas subcomisiones cuando la gravedad del asunto o la acumulación del trabajo lo justificase⁴⁷.

En suma, el Reglamento de 1813 no sólo regula con mayor precisión el funcionamiento y organización de las comisiones, las disposiciones reglamentarias optan con claridad por un sistema de comisiones parlamentarias eminentemente particulares que dotan de estructura permanente al trabajo parlamentario. En definitiva, las comisiones son nombradas al comienzo de la legislatura y dotadas de una básica estructura de funcionamiento. El Reglamento de 1813 resulta por ello mucho más completo que el de 1810, tanto en el modo en que el Parlamento cumple sus tareas como en la adecuación de un sistema de reglas parlamentarias debidamente codificadas, por lo que viene a reflejar el desarrollo de la institución representativa y en definitiva de la soberanía nacional. Si bien, al no lograr la asunción libre y voluntaria por Fernando VII de su nuevo papel de Monarca constitucional la evolución en el desarrollo del sistema no lograría, al menos circunstancialmente, la transformación deseada por los doceañistas especialmente en el modelo de Cortes.

3.2. Las comisiones en el Trienio Liberal. Modificaciones del Reglamento de 1821

En octubre de 1813 se reunieron las primeras Cortes regulares con una pequeña mayoría liberal. En diciembre Napoleón, con la esperanza de contar con su favor, reconoció a Fernando como rey de España y las Cortes decretaron que el primer acto debería ser de juramento a la Constitución, pero Fernando seguro de contar con el apoyo militar el 4 de Mayo de 1814 firmó en

⁴⁶ El artículo 178 del Reglamento establece: "...uno de los tres porteros subalternos asistirá ...tanto por la mañana durante la sesión como por la noche en las horas en que se juntasen las comisiones".

⁴⁷ El art. 80 del Reglamento dispone: "...Estas comisiones se podrán subdividir si la multitud y gravedad de los negocios lo exigiese".

Valencia un decreto en el que declaraba ilegal la reunión de las Cortes de Cádiz; la Constitución será declarada nula y carente de validez⁴⁸.

Fernando VII restaurará el absolutismo durante siete años y reestablecerá el orden social del Antiguo régimen, lo que provoca un largo paréntesis en la historia del Parlamento español. Durante los años siguientes, algunos grupos militares intentaron sin éxito varios levantamientos militares favorables a la Constitución, y los líderes fueron ejecutados. La sociedad conspira contra el Rey y en 1820 triunfa la revuelta encabezada por el ejército expedicionario que iba a partir para América a sofocar el levantamiento de las colonias que, a diferencia de los españoles, no aceptaron bien la vuelta de Fernando⁴⁹.

El 7 de marzo, al ver que no tenía elección, Fernando anuncia que llevará a su pueblo por la senda constitucional. Se convocan elecciones a Cortes que se reunieron el 9 de junio y los liberales reanudan su actividad donde la habían dejado en 1814. Durante el breve periodo del denominado trienio liberal (1820-1823), las Cortes constituyeron de nuevo la pieza central del sistema político. Si bien durante este breve periodo las discrepancias entre los liberales se dejan sentir, máxime cuando en las elecciones de 1822 obtienen el control sobre las Cortes los liberales exaltados encabezados por Riego. En 1823 volverá a restaurarse el absolutismo, aunque esta vez la reacción será más suave y las ideas liberales se abren paso como cambio inevitable a la muerte de Fernando VII⁵⁰.

La vuelta a la Constitución de 1812 exige la aprobación de un nuevo Reglamento que, aún reflejando la progresiva evolución de la institución parlamentaria en general, y del derecho parlamentario en particular, viene a ser una réplica del Reglamento de 1813 si bien se aprecia un perfeccionamiento de la técnica parlamentaria y una mayor precisión en la regulación de los órganos y actividades de la Cámara.

El sistema de Comisiones no se altera, y al igual que en el Reglamento anterior el Reglamento de 1821 reconoce dos tipos de comisiones, las especiales⁵¹ y las particulares u ordinarias, que aumentan en número como consecuencia del incremento del trabajo legislativo. El Reglamento en su artículo 85 mantiene las siete comisiones nombradas en el Reglamento de 1813 y nombra seis más: la comisión de Guerra, la de Marina, la de Negocios Eclesiásticos, de Libertad de Imprenta, de Biblioteca, de Ultramar y la comisión de estilo.

Dos son las comisiones que pueden considerarse cuanto menos como peculiares, la comisión de orden y gobierno interior de la Cámara y la comisión

⁴⁸ RAYMOND, C. *Historia de España Opus cit.* P. 203.

⁴⁹ RAYMOND, C. *Historia ... Opus cit.* P. 203.

⁵⁰ FRAILE CLIVILLÉS, M.M.^a, *Temas de introducción al Derecho Constitucional Español*. Ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2011, p. 89.

⁵¹ A pesar de que el Reglamento reconoce la posibilidad de nombrar este tipo de comisiones, no se realiza de forma explícita como en los Reglamentos de 1810 y de 1813, sino a través de una referencia incidental en el Art. 88 cuando dice "Estas disposiciones no se entenderán en las comisiones especiales".

de Estilo. La primera es regulada por primera vez en el Reglamento de 1813 como comisión especial, su función, organizar una gestión eficiente de los escasos recursos y es configurada como comisión especial⁵². Su nombramiento no pretende facilitar el despacho de los asuntos de los que se ocupan las Cortes, sino velar por la observancia de las ceremonias y de las formalidades establecidas en el Reglamento, así como del orden y gobierno interior del edificio. Para el cumplimiento de sus funciones tiene bajo sus órdenes a todos los subalternos y dependientes de las Cortes, excepto la Secretaría que aparece como órgano independiente. El Reglamento de 1821 en el Capítulo XVIII se ocupa nuevamente de esta comisión ad hoc y regula su composición y facultades ampliando las encomendadas en 1813; conforme a lo prescrito en los artículos 92 y 93 la comisión de orden y gobierno interior manejará en exclusiva, no solo los caudales también la superintendencia de la redacción del Diario⁵³, lo que conviene destacar tanto por el aumento de competencias encomendadas a este órgano, como por la progresiva precisión en la regulación del funcionamiento parlamentario, visible a través de las funciones asignadas a las comisiones.

En segundo lugar la comisión de Estilo, que el Reglamento de 1821 configura como comisión especial, que no temporal. Su principal tarea consistirá, tal y como dispone el Art. 85 del Reglamento, en la corrección de todas las leyes y decretos que emanasen de las Cortes. En principio su función de redacción no parece introducir más novedad que la atención por parte de la Asamblea a la expresión gramatical y al cuidado del estilo de sus normas, sorprende sin embargo, y así como curiosidad lo recogemos, que el propio artículo determine que “sin cumplir este requisito ninguna norma podrá presentarse ante S.M., ni publicarse, lo que supone que la tramitación por parte de la comisión de estilo se considera requisito formal de perfeccionamiento de la norma.

Así mismo el Reglamento de 1821 se ocupa con mayor detenimiento de la organización interna de las comisiones, que se va asemejando a la organización plenaria. Según lo dispuesto en el Art. 99 del Reglamento en las comisiones deberá nombrarse un Secretario, que será elegido de entre los miembros de la dirección de la Cámara; sus funciones se limitarán al registro formal tanto de documentos como de expedientes que pasen por la comisión. En segundo lugar, podemos deducir de lo dispuesto en el Art. 97 del Reglamento que deberá elegirse un Presidente de la Comisión. Por último se ocupa también el Reglamento de lo que podría ser el precedente del “ponente relator” en nuestro sistema parlamentario, si bien éste debe ser entendido como portavoz de la Comisión ante el Pleno.

⁵² El artículo 80 del Reglamento de 1813 proclama: “...y una Comisión especial encargada del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes”. Si bien si tenemos en cuenta su composición, que incluye al Presidente de la Cámara, el secretario más antiguo y tres diputados más y que forma parte de las comisiones que enumera el artículo 80, nos inclinamos a pensar que es considerada como especial por su especialidad, y no por su temporalidad.

⁵³ El Capítulo XXI del Reglamento “De la redacción del Diario”, regula específicamente todo el procedimiento a seguir en la redacción del Diario de las Cortes.

Tras el preceptivo examen de los dictámenes emitidos por la comisión, el Reglamento determina que en el Pleno tendrá preferencia en la palabra uno de los individuos de la comisión para “aclarar la materia, dar justa idea de los fundamentos del dictamen y todo lo demás que juzgue necesario para la debida ilustración del Congreso”. Así, de entre los miembros de la comisión deberá elegirse un diputado que exponga y aclare el dictamen a los demás miembros de la Cámara. En suma, se confiere una primitiva estructura en la organización interna de las comisiones que permitirá el desarrollo de una mayor eficacia en los trabajos parlamentarios y que supone el antecedente de la estructura de trabajo parlamentaria tal cual la concebimos en la actualidad.

La limitación en el objeto del presente trabajo nos impide desarrollar el criterio de composición política de las comisiones, si bien y dado que consideramos que se trata de uno de los elementos que componen el sistema de comisiones con gran impacto en la estructura de organización parlamentaria, analizaremos brevemente esta cuestión en el Reglamento de 1821 teniendo presente la organización del Parlamento durante todo el siglo y que las secciones hacen su aparición en España en el Reglamento de 1838, manteniéndose como sistema de organización del trabajo de la Cámara, salvo el breve periodo de vigencia del Reglamento de 1873, hasta 1931, y que su principal especialidad supone la constitución al azar.

El sistema de designación y los criterios de integración de las comisiones determinan la composición política de los órganos de trabajo. En este sentido ambos condicionan, no sólo los miembros que formarán parte sino también el funcionamiento mismo de las comisiones. Históricamente, los criterios de integración de las comisiones se han articulado básicamente de acuerdo a tres principios: el azar, el principio mayoritario y el principio proporcional. Evidentemente en el parlamento decimonónico sin la regulación de los grupos parlamentarios, no era de aplicación el tercero de los principios, pero si los dos primeros y, evidentemente la elección de uno u otro no resulta neutra.

El Reglamento de 1821 siguiendo la tendencia de los Reglamentos previos determina que los encargados de designar a los miembros de las comisiones son los órganos de dirección de la Cámara, lo que sin duda evidencia una “proximidad” de los órganos parlamentarios al poder ejecutivo. El Reglamento determina que el procedimiento a seguir en el nombramiento lo precisará el Presidente en el momento en que procede a la asignación de asientos. Luego entendemos que el criterio de aplicación en la integración de las comisiones es el mayoritario. Así mismo el artículo 88 dispone que: “El Presidente y los Secretarios cuidarán de que se reparta las comisiones ordinarias de manera que un diputado no pertenezca a más que a una o dos cuando más, si la necesidad lo exigiere, a fin de que sea menos incómodo y más expedito el despacho de los negocios”. Por lo que el reparto de los diputados en una u otra comisión tendría enorme trascendencia teniendo en cuenta el posible nombramiento como relator de los trabajos de la comisión ante el Pleno y las discrepancias entre las distintas posturas entre los liberales, que seguramente tuvieran su reflejo en el debate de los asuntos que trataran las comisiones.

Desde este prisma, quizá resultara sorprendente analizar la incidencia del sistema de trabajo de la Cámara en la evolución del Parlamento, evidenciando que donde el Parlamento se revela como pieza clave del sistema, mayor desarrollo del sistema de trabajo, mayor dotación de recursos a sus comisiones y mayor identidad de las comisiones con la estructura plenaria. En el mismo sentido pero con objetivo diferenciado, cuando existe un desequilibrio del Parlamento a favor del órgano ejecutivo, más desestructurado aparece su sistema de trabajo, bien por la composición al azar de sus órganos de trabajo, como es el caso de las secciones, o menos facultades y poderes son asignados a sus comisiones; lo mismo sucede cuando existe mayor “presencia” de los órganos de dirección en la constitución de los órganos de trabajo. Como prueba de lo expuesto y de la importancia de las comisiones y del esfuerzo realizado en la reglamentación de la estructura interna de la Asamblea doceañista, no tenemos más que pensar en lo que sucede en nuestra historia parlamentaria hasta el siglo XX y la organización del trabajo parlamentario durante este periodo.

En definitiva, los Reglamentos parlamentarios durante el primer periodo constitucional evidencian un perfeccionamiento de las técnicas de trabajo parlamentario tanto en su composiciones como en su organización, dotando de una mayor eficacia a la estructura de trabajo que se inclina hacia lo que podríamos denominar un sistema estable de comisiones que, aún cuando adolece todavía de una organización y estructuración acorde con el tendente aumento de la autonomía parlamentaria, resulta conforme a las aspiraciones parlamentarias doceañistas y a la relevancia de las Cortes que encerraron en sí mismas el completo ciclo del proceso legislativo, lo que les sería perfectamente funcional para formar la legislación desarticuladora del Antiguo Régimen y para ello tanto en el periodo pre-constituyente como los posteriores, optan por un sistema de comisiones parlamentarias que sientan las bases del escalón más primario de un sistema de comisiones permanentes inaugurado por el Reglamento de 1810 y continuada en los Reglamentos parlamentarios de 1813 y 1821⁵⁴ que permitirá que las Cortes sean la pieza esencial en la estructuración de la Monarquía constitucional en la España liberal.

⁵⁴ GARCÍA MAHAMUT, R. *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*. Mc Graw Hill. Ciencias Jurídicas. Madrid, 1996, p. 2.