

La «Orgánica» de las Cortes 1810-1813

EMILIO DE DIEGO GARCÍA
Departamento de Historia Contemporánea
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Este trabajo intenta poner de manifiesto algunas respuestas sobre cuestiones concernientes a los aspectos más importantes de la organización y de las actividades del Parlamento de Cádiz, la más temprana expresión del liberalismo español.

Especialmente nos referimos a las reglas de funcionamiento y a la estructura administrativa y de servicios de este primer cuerpo legislativo.

Para estudiar estos temas de manera adecuada se ha consultado el Diario de Sesiones, la Reglamentación Gubernamental de 1810 a 1813, la Constitución de 1812 con la profundización necesaria para el propósito de este trabajo.

ABSTRACT

This work intends to bring forward some answers to questions regarding the main aspects of the organization and activities of the «Parliament of Cádiz», the earliest expression of Spanish Liberalism.

Particularly we will refer to the operating rules, and administrative and services structure of that first legislative body.

In order to study these subjects properly, we have consulted the Parliamentary report, the Governmental Regulations of 1810 and 1813, and the Constitution of 1812, to the extent that it has been necessary for the purpose of our work.

INTRODUCCIÓN

Los trabajos publicados en torno a la labor realizada por las Cortes del primer liberalismo español, principalmente sobre la Constitución de 1812, así como los referentes a los múltiples aspectos relacionados con ellas, forman un catálogo amplísimo¹. Sin embargo, aunque también numerosos, no abundan en la misma medida los estudios acerca del funcionamiento de tal asamblea, cuyo proceso preparatorio culminaba, en Cádiz, con la comprobación de los poderes de los primeros diputados, propietarios y suplentes, por una Comisión de cinco miembros designada por el Supremo Consejo de Regencia y en la que se encontraban representantes de las dos grandes tendencias ideológicas del momento². En términos coloquiales —si se nos permite— diríamos que sabemos más de la historia externa, o exteriorizada, que de la historia interna de aquellas Cortes³.

¿Cómo se organizó y a qué normativa se autosometió la primera expresión parlamentaria del liberalismo en España? ¿De qué medios podía valer-se? Conviene recordar que al momento de comenzar sus trabajos, las Cortes no disponían de ningún tipo de norma interna (únicamente lo marcado por una orden de la Regencia de 23-IX-1810 de cara a la ceremonia para la sesión

¹ Resulta imposible aquí, por razones de espacio, indicar, ni siquiera, una breve relación bibliográfica de carácter general, pero creemos que la obra de MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, 1978, es la publicación de referencia obligada; sin olvidar los libros de ARTOLA, M. (ed.): *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991, y SUÁREZ, F.: *Las Cortes de Cádiz*, Pamplona, 1982. Para cualquier consulta resulta útil el trabajo de HERRERO GUTIÉRREZ, R., y otros: *Las Cortes y la Constitución de 1812. Catálogo bibliográfico*, Madrid, 1987. En cuanto a los estudios sobre la formación de aquella Asamblea cabe citar por ejemplo: CHÁVARRI, P.: *Las elecciones de diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*, Madrid, 1988 y en lo concerniente al reconocimiento de los diputados electos pueden verse, entre otros muchos, *Cortes Generales y Extraordinarias. Listas de los señores diputados que en principios del año de 1811 componían el augusto Congreso que con el título de Cortes se instaló en la Real Isla de León el 24 de septiembre de 1810*, Cádiz, 1811; y *Lista de los Señores Diputados que componen las Cortes ordinarias instaladas en Cádiz en 25 de septiembre de 1813, trasladadas a la Isla de León en 13 de octubre del mismo año, y a Madrid en 15 de enero de 1814*, Madrid, 1814.

² Ver *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)*, Sesión de 24 de septiembre de 1810, p. 1. Formaban parte de la indicada comisión los señores Ramos Hermida (diputado representante del reino de Galicia), el marqués de Villafranca (por el reino de Murcia), Ramón Power (por la isla de Puerto Rico), Felipe Amat (por el principado de Cataluña) y Antonio Oliveros (por Extremadura).

³ Recientemente ha aparecido un importante trabajo en esta parcela; se trata del libro de GÓMEZ RIVAS, J. V., *La Administración parlamentaria española. Creación y consolidación*, Madrid, 2002.

inaugural); ni siquiera contaban con el menor aparato administrativo que ayudase a los parlamentarios a realizar su misión⁴. Como cualquier otro organismo de naturaleza similar aquel parlamento estaba obligado a superar ambos obstáculos para asegurar su supervivencia.

En lo concerniente a la primera de las dificultades no es de extrañar que, como señalaba M.^a C. Cillán, «... desde el comienzo de la existencia de las Cortes se sintió la perentoriedad de un Reglamento, que no había llegado a formarse ni por la Junta Central, ni por el Consejo de Regencia, que le sucedió en el Gobierno, ni por la primera Comisión de examen de poderes...»⁵. Cabría decir que más que perentoria la necesidad de un Reglamento era esencial para una Cámara que no sabía ni cómo dar noticia de su propia reunión; ni publicar sus decretos; ni si debían admitir o no, y en su caso cómo, los escritos que presentara cualquier individuo, aun de forma anónima; ni cómo organizarse, etc.; y en la cual hasta la fórmula del juramento de sus miembros, cuyos términos en materia religiosa y política resultaban trascendentales, hubo de ser confeccionada un tanto aceleradamente. No obstante, en las coordenadas políticas y militares por las que atravesaba la España de entonces, y en el clima social que se vivía en aquel rincón gaditano⁶, parece más que dudoso, que tal congregación parlamentaria hubiera admitido con facilidad disposiciones reglamentarias provenientes de otras instancias.

En todo caso, lo cierto es que la ausencia de cauces reglados obligaba a corregir este vacío en el menor plazo posible. Hasta el extremo de que, según Pérez Serrano⁷, desde una teoría más completa sobre este tipo de norma, el Reglamento resulta imprescindible, no sólo para la ordenación de los deba-

⁴ RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Los reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español»: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, 1985, pp. 181-189.

⁵ CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M.^a del C.: *Historia de los Reglamentos parlamentarios en España (1810-1936)*, Madrid, 1985, p. 2.

⁶ No pocos son los trabajos que nos permiten asomarnos al entorno inmediato de aquellas tareas parlamentarias, entre otros pueden verse: GAUTIER, E. (ed.): *Cortes generales y extraordinarias 24 de septiembre de 1819: noticias y sucesos dignos de mención referentes a esta época*, Cádiz, 1896; CASTRO, A. de: *Cortes de Cádiz: complementos de las sesiones verificadas en la isla de León, extractos de las discusiones, datos, noticias, documentos y discursos publicados en periódicos y folletos de la época*, Madrid, 1913; SALILLAS, R.: *En las Cortes de Cádiz (revelaciones acerca del estado político y social)*, Madrid, 1910; SOLÍS, R.: *El Cádiz de las Cortes: la vida en la ciudad en los años 1810 a 1813*, Madrid, 1987; etc.

⁷ PÉREZ SERRANO, N.: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», *Estudios Políticos*, n.º 105, pp. 99-167.

tes, sino para la tramitación y aprobación de las leyes; para el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico del Ejecutivo y del Legislativo, y hasta, para la marcha del régimen político en su conjunto.

La Asamblea francesa, tan admirada por muchos de nuestros diputados en Cádiz, se había visto en trance semejante, pero el ejemplo del país vecino podía servir en esta coyuntura sólo en términos negativos pues, a pesar de los esfuerzos de Mirabeau, aquella institución se había dado un texto reglamentario bastante defectuoso, incluso en su objetivo reducido de limitarse a poner orden en las discusiones. De esta forma, obligados a asumir cierta originalidad, nuestros diputados se enfrentaron a la preocupación de construir una herramienta tan indispensable como el Reglamento.

Algo parecido podríamos indicar en cuanto a la precisión de recursos para dotar a los indispensables soportes burocráticos de sus correspondientes medios físicos y humanos, cara al desenvolvimiento de la vida parlamentaria. Desafío al que se respondía, igualmente, desde una notable penuria en todos los órdenes.

Tendremos presente pues, a la hora de evaluar los resultados, que la «Orgánica» de 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 desarrollo. En consecuencia, si el proceso para llegar a la reunión de las Cortes había sido largo y complicado, dando lugar a numerosas disposiciones⁸ y aplazamientos (al punto de que Rico y Amat escribiría, no sin razón, que «*Las Cortes Generales y extraordinarias de 1810 se congregaban efectivamente en circunstancias las más difíciles y arriesgadas*»)⁹, el inicio de sus trabajos, tampoco resultó fácil.

⁸ Decreto de la Junta Suprema Gubernativa del Reino de 22-V-1809 determinando el restablecimiento de las Cortes; Decreto de 8-VI-1809 creando la Comisión de Cortes; Circular de la Comisión de Cortes de la Junta Central de 24 y 30-VI-1809; Manifiesto de la Junta Suprema de 28-X-1809 fijando la convocatoria de Cortes para el 1-I-1810; Decreto de 29-I-1810 última disposición de la Junta sobre las Cortes; Decreto del Consejo Supremo de Regencia de España e Indias de 18-VI-1810 señalando el mes de agosto de ese mismo año para la reunión de las Cortes; Edicto del Consejo de Regencia, de 18-VIII-1810, disponiendo la formación de listas de reinos que no podrían votar por hallarse ocupados sus distritos por el enemigo; Edicto y Decreto de 8-IX-1810 señalando el número de diputados suplentes de América y provincias ocupadas; Decreto de 9-IX-1810 sobre como celebrar elecciones en tales provincias; Orden de la Regencia de 20-IX-1810 fijando la reunión de las Cortes para el 24 del mismo mes y año, en un solo cuerpo.

⁹ RICO Y AMAT, J.: *El libro de los diputados y senadores*, Madrid, 1862, p. 13.

LOS RUDIMENTOS DE UNA ORGANIZACIÓN

Los temas a tratar por aquella representación parlamentaria eran numerosos; muchos absolutamente decisivos, y, casi todos, apremiantes. Pero, como decíamos, entre las prioridades figuraba, sin duda, la creación de la normativa a la que debían ajustarse los delegados de la Nación para el cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, apenas consumida la sesión inaugural de las Cortes, en la Real Isla de León, el 24 de septiembre de 1810, dedicada a proclamar, por boca de Muñoz Torrero, la legitimidad de aquella Asamblea como detentadora de la soberanía nacional, se abordó, al día siguiente, el problema de la preparación del Reglamento. Al efecto fue nombrada una comisión de cinco miembros¹⁰ que, en menos de una semana, el 1 de octubre, presentó al pleno de la Cámara el correspondiente proyecto.

Sin embargo, la naturaleza de la materia y los intereses encontrados, en torno a la misma, dieron pie a que se planteara, de inmediato, otro proyecto alternativo, lo cual abrió paso a un largo y arduo contraste de pareceres. No hubo acuerdo ni siquiera en aceptar, provisionalmente, el texto elaborado por la comisión y la discusión fue dilatándose más de lo previsto. Mientras, no obstante, resultaba inaplazable ordenar las actuaciones de la Cámara, para evitar el bloqueo de las Cortes¹¹. Ante la premura del caso, el ya citado Muñoz Torrero expuso la conveniencia de celebrar ocho o diez sesiones nocturnas sobre el tema exclusivo del Reglamento.

Con el mismo propósito de activar la cuestión, el 5 de octubre de aquel año, Dueñas de Castro (representante de Granada) propuso —en el poco fluido estilo literario que podemos ver a continuación— *«que cada diputado nombrase un compañero para componer una comisión y que los once sujetos que reunieran mayor número de votos compusieran la Comisión encargada de formar un Reglamento teniendo a la vista los presentados»*¹². Además, añadía *«que el Reglamento que presenten, aprobado por la mayoría absoluta y fir-*

¹⁰ Ver DSC, Sesión de 25 de septiembre de 1810, p. 6. Fueron: Gutiérrez de la Huerta (diputado suplente por Burgos), Argüelles (diputado suplente por el principado de Asturias), Luján (diputado por Extremadura), Tenreiro (diputado por Santiago) y Golfín (diputado por Extremadura).

¹¹ El 1-X-1810 empezó el examen del proyecto de Reglamento y se anunció su lectura en la Cámara para el día siguiente. El 4-X-1810 se llevó a efecto dicha lectura y el 5 comenzó una prolíja discusión. Sobre el Reglamento ver DSC, Sesiones de 25 de septiembre, 1, 4, 5, y 6 de octubre de 1810, pp. 6, 17, 23, 26, 28 y 130.

¹² DSC, Sesión de 5 de octubre de 1810, pp. 25-26.

mado por todos los once, quede aprobado interinamente y sirva de regla, sin necesidad de más discusión, pero sin perjuicio de que cada señor diputado pueda poner las objeciones que estime y presentarlas para que recaiga la aprobación de las Cortes»¹³. Como resultado de esta propuesta se formó la mencionada comisión, aunque no de once, sino finalmente de doce miembros, responsable de redactar el proyecto de Reglamento que acabaría siendo definitivo¹⁴.

De forma simultánea se llevaron a la Cámara otras iniciativas, para crear la mínima infraestructura operativa, en parcelas casi tan trascendentales como los mismos debates. Ese día, el diputado Oliveros, representante de Extremadura, se manifestó a favor de la impresión de un periódico de las Cortes destinado a publicar lo tratado en las sesiones¹⁵. Entre tanto, como el tiempo apremiaba, cuatro fechas después, Manuel M.^a Martínez, también diputado por Extremadura, pidió que se designasen dos taquígrafos para recoger y hacer llegar a la gente los discursos y las actas de las sesiones públicas, hasta que pudiera salir a la luz el periódico solicitado.

En la misma fecha se trató del personal que debería ocuparse de las no menos definitivas tareas de la Secretaría. No obstante se tardó casi un mes más, hasta el 4 de noviembre, en seleccionar a los funcionarios que iban a ocupar estos cargos y el de archivero¹⁶. Paso a paso, aunque con el ritmo, no siempre rápido, impuesto por las circunstancias, se fueron buscando respuestas a cuestiones tan simples como fundamentales en cualquier orden de la vida ¿de qué modo hacer las cosas? y ¿quién las llevaría a cabo?

En el primer caso, hasta la entrada en vigor del Reglamento, las Cortes estuvieron dirigidas por una mesa integrada por el presidente, vicepresidente y dos

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *DSC*, Sesión de 6 de octubre de 1810, p. 28. Los diputados elegidos fueron: Terrero, 15 votos (diputado por Cádiz); Luján, 9 votos (Extremadura); Creus, 8 (Cataluña); José Zorraquín, 6 (Madrid); García Herreros, 4 (Extremadura); Morales Gallego, 3 (Sevilla); Vázquez Parga, 3 (Lugo); Dueñas de Castro, 3 (Granada); Manuel Martínez de Tejada, 3 (Extremadura); Morales Duárez, 2 (Perú); Capmany, 2 (Cataluña); Obregón, 2 (Nueva España). Se optó por mantener doce miembros para no deshacer el empate entre los tres últimos.

¹⁵ Ver *Prospecto del periódico intitulado Diario de las Cortes* (1810).

¹⁶ *DSC*. Fueron éstos: Juan Martínez de Novales (Secretario y contador de la Dirección General del Reino) nombrado oficial mayor; José Gelabert; Juan José Sánchez; Fausto Eduardo de la Rosa; y Antonio Llaguno. El cargo de archivero recayó en Antonio Moreno y Galea. Sobre este tema ver 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.

secretarios (todos renovables al cabo de un mes), funcionando de manera un tanto provisional, en la preparación y estudio de los asuntos a tratar, por medio de comisiones. Éstas eran nombradas por el presidente, con número aleatorio de miembros¹⁷. En el plano decisorio, las actuaciones para la correspondiente aprobación o rechazo de los temas planteados se abordaban, como es lógico, por el pleno de la Cámara.

Desde sus orígenes, las comisiones, convertidas en instrumento básico de las tareas parlamentarias, se veían, a pesar de ello, limitadas en sus capacidades de acopiar la información indispensable para realizar su cometido. Por una parte, sólo podían obtenerla a través de los secretarios de las Cortes y, por otra, les estaban vedadas aquellas noticias cuyo contenido se estimase secreto en aras del interés público¹⁸. Estas cautelas, en cierto sentido comprensibles, darían pie, más tarde y con frecuencia, en otros Parlamentos, a maniobras de obstrucción indeseables, por parte del ejecutivo, respecto de la función controladora del legislativo. Pero, entonces, esas restricciones podrían entenderse como mecanismos encaminados a evitar la preponderancia de personas o grupos en el seno de las Cortes. Tales prevenciones, unidas al carácter rotatorio de los cargos de la Mesa¹⁹, al valor simple del voto presidencial, idéntico al de cualquier otro diputado, así como la mención explícita de que no habría preferencia en los asientos de los diputados, y otros rasgos similares en esta misma línea, parecen transmitir no poco de la filosofía asamblearia del Parlamento gaditano.

EL REGLAMENTO DE 1810 PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CORTES

A pesar de la premura a que nos venimos refiriendo, hubieron de transcurrir más de siete semanas desde el nombramiento de la comisión encargada hasta que ésta presentó a las Cortes el proyecto de reglamento inte-

¹⁷ En ocasiones hasta once, otras diez u ocho, alguna vez seis, más frecuentemente cinco y, en determinados momentos, sólo tres, considerándose estas últimas de carácter especial.

¹⁸ *DSC*, Sesión de 11 de octubre de 1810, p. 37. Rodríguez de la Bárcena propuso que las comisiones estuviesen autorizadas a pedir noticias y antecedentes, a quien corresponda, para el conocimiento del objeto de su competencia. Pero, Argüelles, acabó imponiendo el criterio de que este trámite corriese a cargo de los Secretarios de Cortes.

¹⁹ Ver *DSC*, Tomos VIII y IX e Índice.

rior, el 24 de noviembre de 1810, todavía en la Real Isla de León, siendo leído ante la Cámara el día 27 del mismo mes²⁰. En aquel escrito, aunque sin perder su peculiaridad, resultaba evidente la huella de la influencia inglesa, tanto de forma directa, como a través del inevitable y poco aconsejable modelo francés. Se trataba de un texto, que podríamos llamar «de mínimos», dividido en once capítulos, para un total de 107 apartados o artículos, designados cada uno de éstos por el cardinal correspondiente dentro de cada capítulo²¹.

La posible itinerancia de las Cortes; el carácter público de los debates, salvo ocasiones excepcionales²²; el horario y el calendario de las sesiones; así como la prohibición de asistencia femenina a ninguna de las galerías de la sala, en tanto que se admitía la presencia de los hombres de todas las clases, constituían algunos de los puntos más destacados del capítulo I.

El capítulo II, por su parte, regulaba las competencias del presidente y vicepresidente reducidas, casi en exclusiva, a conducir el desarrollo de las sesiones. Además, la brevedad del período establecido para desempeñar la presidencia y la vicepresidencia (renovadas por elección a celebrar el 24 de cada mes), propició el desfile de 37 presidentes entre septiembre de 1810 y el mismo mes de 1813, refrendando, una vez más, la preocupación, ya señalada, de las Cortes generales y extraordinarias por acentuar el igualitarismo entre sus miembros.

A idénticos principios se sometía la designación de los secretarios y del vicesecretario, aunque en el caso de éstos se prolongaban sus funciones, principalmente las de autorizar y firmar las órdenes y los decretos emanados de

²⁰ Ver CORTES. SECRETARÍA: *Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*, Madrid, 1977, p. 7. Estaba firmado por los doce miembros de la comisión, con Morales Gallego en primer lugar y Luján en el último. No se comunicó oficialmente al Consejo de Regencia, ni se incluyó en la colección de decretos de las Cortes. Se imprimió en un folleto de 18 páginas en 8.^a, en una tirada de 600 ejemplares, bajo el título *Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes*, Cádiz (en la Imprenta Real), Año 1810.

²¹ Ver *Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes* (24-XI-1810): Cap. I.— De las Cortes (13 apartados). Cap. II.— Del Presidente y Vicepresidente (12 apartados). Cap. III.— De los Secretarios (8 apartados). Cap. IV.— De los Diputados (8 apartados). Cap. V.— De las proposiciones y discusiones (18 apartados). Cap. VI.— De las votaciones (18 apartados). Cap. VII.— De las Comisiones (10 apartados). Cap. VIII.— De los decretos (2 apartados). Cap. IX.— De la guardia (2 apartados). Cap. X.— De los porteros (4 apartados). Cap. XI.— De los juramentos (12 apartados).

²² Ver PÉREZ DE GUZMÁN, J.: «Las sesiones secretas de las Cortes de Cádiz», *España Moderna*, n.º 285 (septiembre, 1912), pp. 6-12.

las Cortes, durante dos meses. Aquí, como en el resto de las dependencias, era tal el espíritu de precariedad que, al poco tiempo de la apertura de los trabajos parlamentarios, se hizo aconsejable ya ampliar y reordenar la Secretaría. De este modo, por el apartado 1.º del capítulo III, fue aumentado el número de secretarios de dos a cuatro y, en el apartado 8.º, se establecía que éstos debían formar el Reglamento para el gobierno de la oficina de su cargo y para el del Archivo.

Las obligaciones de los diputados, en relación con su asistencia a las sesiones de las Cortes, y la protección que había de ampararlos en el ejercicio de su cometido, ocupaban el capítulo IV. Entre las primeras, la presencia puntual y permanente, de comienzo a fin a cada sesión, a menos que las Cortes otorgasen la oportuna licencia, constituía el principal compromiso. En cuanto a su seguridad, la condición de diputado llevaba aparejada la inviolabilidad personal por sus opiniones y cualquier procedimiento en su contra, aun hasta después de un año de terminado el mandato representativo, debía seguirse ante un tribunal nombrado por las propias Cortes²³.

Más amplio era el espacio dedicado a la regulación de las proposiciones y discusiones, de las que se hacía cargo el capítulo V, y la atención prestada a las votaciones, de las que se ocupaba el capítulo VI, llegándose al punto de que ambas cuestiones procedimentales, junto con las normas acerca de la formación y funcionamiento de las comisiones, capítulo VIII, abarcaban la parte central del Reglamento. Claro que la falta de previsión asomaba, una vez más, en detalles tales como no establecer fórmulas para solventar posibles empates en las votaciones.

Curiosamente, al menos, hasta cierto punto, nos encontramos con que a las diversas circunstancias de la labor legislativa, elaboración y publicación de decretos y leyes, que constituye la atribución esencial de las Cortes, apenas se dirigían los dos breves apartados o artículos del capítulo VIII. Desde luego, a faceta de tanta trascendencia se prestaba mucha menor atención que a los diferentes aspectos de la fórmula y el ceremonial del juramento de los diputados, individuos del Consejo de Regencia y las demás personas que tuviesen que jurar ante las Cortes (capítulo IX), pues bajo este epígrafe se encontraban incluidas varias disposiciones definitivas de las competencias de la representación nacional frente al ejecutivo. Un frente en el cual se

²³ Un decreto de las Cortes de 28-XI-1810 confirmaba la inviolabilidad de los diputados de Cortes, declaraba los términos en que, civil o criminalmente, se podía intentar acción contra ellos y designaba el tribunal que los habría de juzgar.

desenvolvían las no siempre fáciles relaciones entre aquel Parlamento y la Regencia; si bien, a pesar del interés mostrado, quedaban no pocos cabos por atar también en este terreno²⁴.

Completaban el texto de 1810 los capítulos IX y X cuya finalidad se centraba en la seguridad y la atención al buen funcionamiento del llamado, más o menos eufemísticamente, Palacio de las Cortes. Para el primero de estos objetivos, la guardia se confiaba en el interior a los Reales Cuerpos de Guardias de Corps y Alabarderos y, en el exterior y la galería, a las Reales Guardias Españolas y Walonas. El segundo se encomendaba al cuidado de cuatro porteros y dos mozos para los oficios inferiores, que constituían la plantilla al servicio de las Cortes y la Secretaría.

En general, aunque más elaborado que su antecedente francés, se advertían en el Reglamento de 1810, como venimos apuntando, no pocos vacíos y denotaba una innegable precariedad. Así, por ejemplo, no contemplaba la existencia y el funcionamiento de un factor clave en el futuro trabajo parlamentario, como las secciones. Tampoco fijaba, aunque mostrara, como dijimos, preocupaciones al respecto, la forma en la que las Cortes deberían ejercer una de sus funciones emblemáticas, la del control del poder ejecutivo. En ese sentido, apenas esbozaba ninguno de los aspectos más importantes de la relación entre las propias Cortes y la Corona y no eran, éstas desde luego, sus únicas ausencias.

En otros campos, dejaba también sin resolver problemas como el de la publicación del diario de sesiones o la regulación de órganos, como el ya aludido de Secretaría²⁵. A propósito de esto último, la prolongada incertidumbre de la situación de algunas dependencias de las Cortes se cernía amenazante sobre el futuro de las personas afectadas. Los oficiales de la Secretaría, por ejemplo, no veían claro su porvenir en aquel destino y el 11 de noviembre de 1811 presentaron un escrito a la Cámara solicitando que se asegurara la continuidad de dicha sección. De no ser así pedían ser recomendados al Consejo de Regencia para que les fueran otorgadas las prime-

²⁴ Ver MORÁN ORTÍ, M.: *Poder y Gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Madrid, 1986.

²⁵ Ver *DSC*, Legislatura 1810-1813 e Índice. Aun con sus limitaciones sirvió de marco para la celebración de la mayor parte de las 996 sesiones (978 ordinarias y 18 extraordinarias), que desarrollaron las Cortes de 1810 a 1813 y en las cuales se sancionaron 123 leyes y decretos; tres manifiestos a la Nación y se adoptaron diez y nueve acuerdos notables. Bien que con las aportaciones en esta materia de la Constitución de 1812.

ras plazas que hubieran de ocuparse en cualquiera de las Secretarías de despacho.

En respuesta a esta demanda profesional, las Cortes aprobaron el decreto de 17 de diciembre de 1811 sobre la consideración, el sueldo, las obligaciones y la elección de tales empleados; y parecieron mostrar cierto interés, acerca del resto de las dificultades de la Secretaría, encargando su estudio a una comisión especial, encabezada por García Herreros. Sin embargo, más allá de las cuestiones inmediatas, hubo que esperar al 4 de julio de 1812 para la organización de este servicio, fecha en la que fue presentado en el recinto parlamentario el reglamento para la Secretaría y el Archivo, de cara a su posterior aprobación²⁶.

A corregir otros temas pendientes, pero que nos muestran, por igual, la insuficiente atención a la infraestructura imprescindible, se dirigieron diversas iniciativas complementarias. Cabría reseñar, como una de las primeras, la propuesta de Manuel Gómez del Campo, al Consejo de Regencia, el 29 de enero de 1811, para normalizar el gobierno y la administración del establecimiento de las Cortes. Pero, o no prosperaron o se fueron aplazando, de tal manera que sólo la entrada en vigor de la Constitución de 1812 abrió camino a la superación de las graves deficiencias del Reglamento de 1810. La más significativa de las cuales, compendio de muchas y explicación de no pocas, era, ni más ni menos, que la falta de referencias a la financiación de la propia representación parlamentaria.

LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS CORTES

A las Cortes, palabra más repetida entre los términos institucionales recogidos en la constitución gaditana²⁷, dedicaría específicamente el texto constitucional de 1812 su título III²⁸. En él establecía las pautas de los procesos

²⁶ DSC, Sesión de 4 de julio de 1812, p. 3398.

²⁷ Ver *Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Más de 190 veces se repite el término «Cortes» a lo largo del preámbulo, y en 145 ocasiones lo hace en los 384 artículos de la Constitución.

²⁸ *Ibid.* El Título III comprendía 140 artículos y era, con mucho, el más amplio de la Constitución de 1812. Su desarrollo obedecía al siguiente esquema: Cap. I.— Del modo de formarse las Cortes (art. 27.º a 33.º); Cap. II.— Del nombramiento de diputados de Cortes (art. 34.º);

electorales y la formación de las mismas, de su reunión y de las facultades y desarrollo del ejercicio del poder legislativo. Pero no era el único lugar en aquella carta magna en el que aparecían recogidos algunos de los caracteres que debían revestir la vida parlamentaria. Así, por ejemplo, las cuestiones relativas al gobierno interior de aquel Parlamento, y que habían de formar el armazón reglamentario, experimentaron en la Constitución un notable desarrollo respecto al parco contenido del Reglamento de 1810. En concreto, el capítulo VI introducía diversas novedades sobre la celebración de las sesiones.

No menos relevante venía a ser el capítulo VII, siempre dentro del Título III de la *Pepa*, donde se desarrollaban en un único artículo —el 131.º—, las facultades de las Cortes, enumerándolas en una larga relación de 26 apartados. En especial quedaba definido allí el papel de la representación nacional en el terreno legislativo, dentro del cual sus capacidades, alcanzaban a proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario. Por otra parte, los capítulos VIII y IX señalaban con claridad el proceso de formación y promulgación de esas mismas normas. Además, en el mencionado capítulo VII se indicaban también las competencias del Parlamento en relación con el Rey, el Príncipe de Asturias y la Regencia, en lo referente a acuerdos internacionales, defensa y, sobre todo, sus amplísimas atribuciones en materia de control presupuestario, amén de destacadas facultades en algunos otros como economía, educación, etc. Añadía, por último, dos importantes capítulos, el X y el XI, para el tema que nos ocupa el primero de ellos dedicado a la Diputación permanente de las Cortes y el otro a las Cortes extraordinarias²⁹.

La Constitución de 1812 miraba decididamente hacia el futuro de la representación parlamentaria de la soberanía nacional, en tanto que el Reglamento de 1810 había tenido que ocuparse, fundamentalmente, del presente inmediato en los días de su aprobación. Ahora, después de un amplio período de práctica, había llegado el momento de implementar medidas más eficaces para

Cap. III.— De las juntas electorales de parroquia (art. 35.º a 58.º); Cap. IV.— De las juntas electorales de partido (art. 59.º a 77.º); Cap. V.— De las juntas electorales de provincia (art. 78.º a 103.º); Cap. VI.— De la celebración de las Cortes (art. 104.º a 130.º); Cap. VII.— De las facultades de las Cortes (art. 131.º); Cap. VIII.— De la formación de las leyes y de la sanción real (art. 132.º a 153.º); Cap. IX.— De la promulgación de las leyes (art. 154.º a 156.º); Cap. X.— De la Diputación permanente de las Cortes (art. 157.º a 160.º); Cap. XI.— De las Cortes extraordinarias (art. 161.º a 167.º).

²⁹ Ver MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *op. cit.*, pp. 320-334.

el funcionamiento regular de la institución clave del sistema liberal. Resultaba obligado traducir en términos de reglamentación interna lo indicado al respecto en el texto constitucional. El Parlamento ya no era el organismo recién nacido de 1810, había crecido y demandaba normas más completas y medios mayores. Las Cortes generales y extraordinarias, terminada su tarea constituyente, daban paso a una singladura distinta y de naturaleza ordinaria, desde el 25 de septiembre de 1813, en Cádiz; continuada, a partir del 13 de octubre, por segunda vez, en la Isla de León; y, reanudada, en Madrid, ya el 15 de enero de 1814.

EL REGLAMENTO DE 1813

Uno de los signos de la nueva andadura que el régimen parlamentario se disponía a emprender fue, sin duda, el proyecto de reforma del Reglamento de gobierno interior de las Cortes, presentado en la Cámara el 15 de agosto de 1813, por la comisión encargada³⁰. Tres años de experiencia habían puesto de relieve los inconvenientes del Reglamento de 1810. Además debía atenderse al funcionamiento de algunos órganos creados en la propia Asamblea nacional, como por ejemplo la Diputación permanente de las Cortes, cuyas facultades, asignadas por la Constitución, tenían que ser reglamentadas.

El proyecto, que contenía los cambios citados, aunque sus autores resaltaban la similitud que mantenía respecto al hasta entonces vigente, en un comprensible afán continuista, presentaba notables diferencias con aquél. Consta de 24 capítulos con 200 artículos por lo que, en principio, era mucho más extenso que el de 1810. Pero no eran sólo modificaciones cuantitativas, sino cualitativas, las que se proponían.

El 23 de agosto de 1813 se inició la tramitación parlamentaria de aquel texto a fin de ser aprobado, rápidamente, como Reglamento interior. En el intento de abreviar las diligencias, el presidente de las Cortes, con no poca exageración, recomendó su discusión por capítulos, pues temía que de hacerlo artículo por artículo «... *no podrían concluir su discusión ... aun cuando no se empleasen en otra cosa...*»³¹.

³⁰ *Diario de Sesiones del Congreso*, Sesión de 15 de agosto de 1813, pp. 5945 a 5954. El proyecto, firmado por Antonio Oliveros, como vicesecretario de la comisión, llevaba fecha de 12 de agosto de 1813.

³¹ *DSC*, Sesión de 23 de agosto de 1813, p. 6034.

Aceptada la recomendación presidencial no se suscitaron grandes cuestiones, salvo la relativa a la formación del Tribunal de Cortes que habría de juzgar a los diputados y los casos de las ausencias de éstos por imposibilidad o fallecimiento. El resto de las discrepancias se referían a materias que podríamos denominar como «de detalle». En su paso por las Cortes se añadió un capítulo más, con el número XXIV, en el cual se trataba de la redacción del *Diario de Sesiones* y se elevó a 206 el número total de artículos del texto definitivo. En general, los debates fueron bastante rápidos y al cabo de cinco sesiones, el 31 de agosto de 1813, quedó aprobado el segundo Reglamento del Parlamento liberal en España³². Entró en vigor el 4 de septiembre de 1813. En él, como decíamos, se contemplaban cuestiones no abordadas con anterioridad, ni recogidas en el de 1810, y se modificaban varias de las disposiciones vigentes hasta entonces³³. Aun a riesgo de abusar de la atención del lector, dada la aridez de la materia, haremos un breve repaso de sus rasgos más sobresalientes respecto al que venía aplicándose.

Temas como el referente al capítulo I, titulado ahora «Del lugar de Sesiones» y antes «de las Cortes», apenas recibieron más que puntualizaciones protocolarias acerca del sitio que debía acoger a los diputados; al Trono y a la mesa presidencial; así como al público asistente: embajadores, ministros extranjeros, etc., en tanto se mantenía la prohibición de la presencia femenina³⁴.

Dentro del capítulo II, «De las Juntas Preparatorias de Cortes», en gran parte nuevo, además de asumir el anteriormente denominado «De los juramentos» (capítulo XI del Reglamento de 1810), se incorporaban varias precisiones sobre el calendario de celebración de las reuniones para la constitución de las Cortes, así como acerca de la convalidación de los poderes de los diputados presentes y otros asuntos del procedimiento para la elección

³² DSC, Además de la del 23 y 24 se emplearon, en buena medida, las sesiones de 25, 26, 30 y 31 de agosto de 1813. Intervinieron numerosos diputados, entre otros, Arispe, Argüelles, Capmany, Ostolaza, Gordo, Antillón, Golfín, Creus, Muñoz Torrero, ... Como anécdota cabría señalar que al tratarse del capítulo I «Del lugar de las sesiones» pidió Arispe que se estableciera una biblioteca para las Cortes y Creus observó que, en el capítulo IX, «De las votaciones» no se había previsto ninguna fórmula para resolver cualquier posible empate.

³³ Ver GIL ROBLES Y GIL DELGADO, J. M.^a: *Los reglamentos de las Cámaras*, Madrid, 1987.

³⁴ Una síntesis de las modificaciones del Reglamento de 4 de septiembre de 1813 respecto al de 24 de noviembre de 1810 puede verse en PONS Y UMBERT, A.: *Organización y funcionamiento de las Cortes según las constituciones españolas y reglamentación de dicho cuerpo colegislador: exposición sintética*, Madrid, 1906 (reeditada 1992), pp. 115-127.

de presidente, vicepresidente y secretarios. Las funciones de los dos primeros se contemplaban en el capítulo III, antes en el II, así como la sustitución accidental de cualquiera de ellos, las sucesivas elecciones y el modo de comunicación y publicidad de sus nombramientos. Casi lo mismo se decía en el capítulo IV, antes III, en cuanto a los secretarios, su designación y funciones.

En el capítulo V, «De los Diputados», antes IV, aparte de regular la concesión de licencias (a no más de la tercera parte del número excedente de miembros necesarios para la formación de las leyes), y disponer algunos de los requisitos de su vestuario, establecía, como punto más importante, el controvertido tribunal que debía juzgar las causas criminales de los diputados, desarrollando lo dispuesto en la ley de 12 de octubre de 1812.

Menos cambios sustanciales incorporaba el capítulo VII, «De las Comisiones», salvo alguna precisión a propósito de las materias («poderes», «legislación», «hacienda», «examen de casos de responsabilidad de empleados públicos», «comercio, agricultura, industria y artes», «instrucción pública», «examen de cuentas y orden» y «gobierno interior del edificio de las Cortes») para las que habían de designarse las comisiones y el modo de hacerlo. Eso sí, se elevaba el número de individuos que debían integrar cada una de ellas: el menor, de tres a cinco; y, el mayor, de cinco a nueve. Pero se mantenían las mismas limitaciones sobre la capacidad de actuación de este tipo de órganos, que continuaban privados de autonomía para procurarse la información que hubieran de necesitar (la cual deberían obtener, como antes, por medio de los secretarios de las Cortes) y, además, seguían quedando fuera de su alcance aquellas noticias estimadas como secretas en bien del servicio público.

Tampoco el capítulo VIII, antes V, «De las proposiciones y discusiones», presentaba innovaciones decisivas y en él quedaban comprendidos, principalmente, los asuntos no recogidos en el también capítulo VIII del Título III de la Constitución. Sin embargo, sí contemplaba varias normas de procedimiento, en aras de una mayor eficacia. Algo semejante ocurría con el capítulo IX, antes VI, «De las votaciones», en el cual se hacía hincapié en los diferentes modos en que los diputados podían manifestar su opinión acerca de las cuestiones sometidas a la aprobación de la Cámara, mejorando técnicamente lo dispuesto en el Reglamento de 1810, al exigir un orden más riguroso en la forma de plantearse las consultas y de responder a las mismas. Los casos de empate en cualquier votación en las Cortes, sí previstos, en esta oportunidad, se resolverían repitiendo el escrutinio y si se mantuviese la paridad, se

abriría de nuevo la discusión. Si la situación de igualdad se hubiese generado respecto a elección de personas y persistiera tras la expresión de un nuevo sufragio, se procedería al sorteo entre los afectados.

También se ampliaba, de manera notable, el nuevo capítulo X, antes VIII, denominado «De los decretos». En él, las facultades legislativas de las Cortes se expresaban en 1813 con mucha mayor rotundidad que en 1810, especificándose las diversas fórmulas para la sanción y la publicación de las normas aprobadas, incluso en los casos donde, según la Constitución, estas actuaciones correspondiesen al Rey; o bien, hubiera de intervenir la Regencia.

Sin embargo, era a partir del capítulo XI del texto de 1813, «De las elecciones y propuestas que corresponden a las Cortes» cuando se entraba en la parte verdaderamente novedosa del Reglamento. De ahí en adelante se recogían los mandatos de la Constitución en varias materias, de mayor o menor trascendencia, correspondientes a las innovaciones más destacables que estaban dirigidas, bien a encauzar una de las facultades esenciales de las Cortes, la del control del Ejecutivo (por ejemplo, el capítulo XII, «Del modo de exigir las responsabilidades de los Secretarios de Despacho»); o a regular las relaciones de la representación nacional con otras instituciones, como el XIII «De la diputación de las Cortes para presentarse al Rey»; y, el XIV, «De lo que deben hacer las Cortes en el fallecimiento del Rey y en el advenimiento del sucesor al Trono». Sin olvidar aspectos más protocolarios, como los recogidos en el capítulo XV, «Del ceremonial con el que se ha de recibir al Rey en las Cortes»; el XVI, «Del ceremonial con el que debe ser recibido el Regente o la Regencia en las Cortes»; el XVII, «De lo que deben hacer las Cortes en el nacimiento del Príncipe de Asturias y de los infantes, reconocimiento del Príncipe de Asturias por las Cortes y juramento que éste debe hacer de ellas».

El siguiente tramo del Reglamento de 1813, desde el capítulo XVIII hasta el XXIII, se ocupaba de los distintos apartados sobre personal e instituciones de la sede parlamentaria; incorporando, entre otras, las propuestas del reglamento de gobierno y administración del establecimiento de las Cortes, presentadas el 29 de marzo de 1811, a las que ya nos hemos referido. Se ampliaba la infraestructura de los diferentes servicios conforme crecía el volumen de las tareas a cumplir. Así, la Secretaria pasaba a contar con cinco oficiales, un archivero y un oficial de Archivo; a la vez que el personal subalterno se fijaba en cuatro porteros (uno de ellos con cargo de portero mayor con el sueldo nada despreciable de 13.000 reales al año, y los otros tres, a

8.000, los cuales deberían residir, a ser posible, en la propia sede del legislativo); además de dos celadores de las galerías (con sueldo de 4.000 reales anuales cada uno) y un número indeterminado de mozos («*los que fueren necesarios*») para el aseo y limpieza del palacio de las Cortes y para todos los demás oficios. Aparte, se incorporaba, como novedad, la figura de un inspector arquitecto, responsable técnico de la conservación y seguridad de ese mismo edificio.

A la mayor, aunque todavía reducida, dotación de medios se trató de añadir una gestión más eficiente. El orden y el gobierno interior de las instalaciones parlamentarias quedaban a cargo de una comisión *ad hoc*, en los períodos normales de cada legislatura, y de la Diputación permanente, cuando ésta se hallaba en funciones. Una y otra disponían de todas las atribuciones en tales materias salvo en algunos asuntos de nombramientos y ceses del referido personal de Secretaría y del inspector.

Se establecieron, asimismo, varias modificaciones, aparentemente llamativas, en cuanto a la Guardia de las Cortes, capítulo IX del Reglamento de 1810 y XXI del de 1813, pues mientras en el primero eran los ya citados Reales Cuerpos de Guardias de Corps y Alabarderos y las Reales Guardias Españolas y Walonas los encargados de la seguridad; en el segundo, esa función se confiaba en exclusiva a la infantería de los cuerpos que sirviesen en el Palacio del Rey, prohibiendo expresamente esta misión a los Alabarderos y a cualquier otro grupo.

Los dos últimos capítulos atendían al cuidado de aspectos esenciales. En el XXIV se potenciaba el servicio encargado de una de las funciones verdaderamente identificativas de los parlamentos modernos: la publicidad de sus actuaciones. Se producía con ello una variación sustancial en aquel mínimo «organigrama» de las Cortes al tomar cuerpo la redacción del diario de las discusiones y actas de las Cortes, con un establecimiento propio, para cuya planta (según señalaba el art. 202.º) se formaría un reglamento particular.

Finalmente se regulaba la tesorería de las Cortes, capítulo XXV y postre-ro, en orden que no en repercusiones, en el cual se determinaba que los ingresos destinados a mantener la existencia del Parlamento, provendrían de los caudales librados por las provincias para las dietas de sus diputados, más los que decretasen las Cortes para el pago de los subalternos de las oficinas y gastos del edificio. Esta representación nacional, pero con financiación provincial de los diputados, marcaba otra curiosa frontera parcial entre el viejo y el nuevo régimen.

Podríamos concluir que el Reglamento de 1813, no sólo resultaba mucho más completo que el de 1810 como *modus tenendi parliamentum*, es decir, en cuanto al modo en que el Parlamento cumple sus tareas; sino también, como *ordo parlamenti* o sistema de reglas parlamentarias debidamente codificadas³⁴. Venía a reflejar el desarrollo de la institución representativa de la soberanía nacional en todos los campos y a encaminarla hacia un horizonte que parecía prometedor. Otra cosa es que la vuelta de Fernando VII, pocos meses después, y su decisión de implantar el sistema absolutista abrieran un largo paréntesis en la historia del Parlamento español.

³⁴ Ver CILLÁN, M.^a C.: « Teoría general sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, 1985, pp. 355-400.