

LOS REGLAMENTOS DE LAS CORTES EN LA EPOCA DE ISABEL II

JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO

La promulgación del Estatuto Real en 1834, y posteriormente, los alternativos modelos constitucionales, *progresista* y *moderado*, de 1837 y 1845, tuvieron la virtualidad de que se consolidasen en nuestro país durante el reinado de Isabel II la monarquía constitucional y las formas del Gobierno representativo. Las Constituciones isabelinas hicieron preceptiva la concurrencia de las Cortes para la formación de las leyes y para la votación anual de las contribuciones. En esta perspectiva, cobra especial interés el conocer cuáles fueron las normas por las que se reguló en la época nuestra vida parlamentaria, normas plasmadas en los *Reglamentos* de los Cuerpos Colegisladores.

1. EL PRINCIPIO DE AUTONORMATIVIDAD EN LA FORMACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

La primera cuestión que debe llamar nuestra atención es el grado de autonomía con que contaron en la época los Cuerpos Colegisladores para dotarse de sus Reglamentos. En tiempos del Estatuto Real los Reglamentos de las Cortes fueron sustraídos a la deliberación de los propios Estamentos del Reino, ya que el Estatuto no reconoció a éstos la capacidad de reglamentarse autónomamente el ejercicio de sus facultades. En aquel período las normas reglamentarias emanaron exclusivamente de la Corona, a través de sus Ministros, y tanto el *Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores* como el correspondiente al de Próceres, que habrían de estar vigentes en el interesante trienio de 1834-

1836, fueron dados por simple Real Decreto en 15 de julio de 1834, en tiempos del Ministerio *moderado* de Martínez de la Rosa.

Este procedimiento suscitó en la primera legislatura del Estatuto la oposición al mismo de la minoría progresista en el Estamento de Procuradores. En agosto de 1834 dicha minoría, ejercitando la única iniciativa que el Estatuto reconocía a las Cortes, promovió una *petición* cuyo tenor era el siguiente: «(...) pedimos a V. M. se sirva declarar que el *Reglamento interior* del Estamento de Procuradores del Reino está sujeto a las enmiendas, correcciones y adiciones que los Representantes acuerden» (1). En la exposición de motivos que abría la petición, los firmantes de la misma reivindicaron la plena autonomía de cada Estamento para dotarse de sus Reglamentos, señalando que la confección de éstos correspondía «privativamente» a las Cortes. La petición se apoyó argumentándose que desde el momento en que el artículo 33 del Estatuto había hecho preceptiva la concurrencia de las Cortes en la formación de las leyes, el hecho de que las normas reglamentarias para el proceso legislativo fuesen decretadas por el poder ejecutivo, no podía por menos de ir en detrimento de la necesaria «independencia» de las Cortes en el ejercicio de su «derecho legislativo» (2).

El Presidente del Consejo de Ministros, Martínez de la Rosa, rebatió a la oposición negando a las Cortes la plena autonomía que reclamaban para la elaboración de sus Reglamentos, y se opuso a la aprobación de la petición puntualizando que, en todo caso, la revisión de los Reglamentos de 1834 debería sujetarse a los requisitos que el Estatuto Real fijaba para la formación de las *leyes* y que, por tanto, la iniciativa de la revisión sólo podría partir del Gobierno de la Corona, al que constitucionalmente pertenecía el monopolio de la iniciativa de *ley* (art. 31), a la vez que las modificaciones que acordase el Estamento en la normativa reglamentaria quedarían sujetas en última instancia a la sanción regia y, por ende, al veto ilimitado de la Corona —prerrogativa regia reconocida en el artículo 33 del Estatuto—. Bastó esta toma de postura para que el Estamento popular de mayoría *moderada* desaprobase

(1) *Diario de Sesiones de Cortes*, Estamento de Procuradores, Legislatura 1834-35, núm. 54.

(2) *Idem*.

la petición (3). De esta forma, la corta pero fecundísima actividad de las Cortes del Estatuto estuvo, hasta su fin, regulada por unos Reglamentos dados exclusivamente por Real Decreto.

Tras el movimiento revolucionario de agosto de 1836, que puso fin al sistema político del Estatuto Real y posibilitó a los *progresistas* el acceso a la dirección de los asuntos políticos del país, las Cortes Constituyentes de 1836-37 plasmaron en la nueva Constitución *progresista* de 18 de junio de 1837 una ruptura total con los precedentes del Estatuto en la cuestión de la que nos estamos haciendo cargo. En la nueva Ley fundamental se reconoció de manera expresa la facultad exclusiva de cada uno de los Cuerpos Colegisladores, que conformaban las Cortes, para dotarse autónomamente de sus propios y respectivos Reglamentos. La Constitución previno, escueta, pero nítidamente:

Art. 29. «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior.»

Este reconocimiento constitucional sobre la exclusiva competencia del Senado y del Congreso de los Diputados para autodotarse de las normas reglamentarias a las que debería sujetarse el ejercicio por los mismos de las facultades que la Constitución señalaba a las Cortes, sentó un precedente decisivo, dada su permanencia y continuidad durante todo el resto de la época isabelina; en este sentido hay que recordar que la Constitución *moderada* de 1845 recogió literalmente aquella previsión en su correspondiente artículo 28. A partir de aquel momento, y en claro contraste con los precedentes del Estatuto, en la elaboración de los Reglamentos de las Cortes no tuvo ninguna participación el poder ejecutivo, y no se pudo exigir que la formación de los mismos se sujetase a los trámites fijados por la Constitución para la elaboración de las leyes, ya que, a diferencia de éstas, el Reglamento de cada uno de los dos Cuerpos Colegisladores —Senado y Congreso de los Diputados— no requirió de la concurrencia y acuerdo positivo del otro, ni de la sanción regia.

Las previsiones constitucionales citadas, de 1837 y 1845, fueron

(3) La discusión y votación de la petición en sesión de 6 de octubre de 1834 del Estamento de Procuradores.

la base para que en la época isabelina los Cuerpos Colegisladores se autodotasen de los siguientes Reglamentos: en la época constitucional de 1837, por lo que respeta a la Cámara Baja, el *Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838*, y por lo que hace referencia a la Alta Cámara, el *Reglamento para el gobierno interior del Senado de 17 de febrero de 1838*, y tras su reforma, el correspondiente *Reglamento del Senado de 26 de enero de 1842*; en la época constitucional moderada de 1845, en la Cámara Baja, el *Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847* y el efímero de 25 de junio de 1867, y por lo que hace referencia a la Cámara Alta, el correspondiente *Reglamento del Senado de 10 de marzo de 1847*.

Sólo en el último tercio de la «década moderada», y simultáneamente a la reacción antiparlamentaria que se manifiesta en los Gobiernos de Isabel II tras el fracaso de los movimientos revolucionarios de 1848, fue cuando de nuevo se puso en tela de juicio la autonomía de las Cortes para formar sus propios Reglamentos. Así, dentro de los proyectos de *reforma política* de Bravo Murillo, y en concreto en el proyecto de Ley para el *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 2 de diciembre de 1852, se intentó prevenir que, a partir de ese momento, los Reglamentos serían elaborados no por el pleno de las Cámaras, sino por las respectivas Presidencias del Senado y del Congreso, oyendo previamente a las Mesas o Consejos de la Presidencia de cada Cámara (art. 74), teniendo que ser sometidos posteriormente a la «... aprobación Real» (art. 74). Aparte la necesidad de la sanción regia, aquella disposición cobraba toda su significación si se tiene presente que en aquel mismo proyecto se preveía que la Presidencia de las Cámaras no sería fruto de la elección hecha por éstas de uno de sus miembros, sino que dicho encargo sería cubierto en última instancia por designación regia (artículo 2.º). Sin embargo, estas previsiones no pasarían del nivel de proyecto al fracasar en su conjunto el intento reformista en sentido autoritario de Bravo Murillo, debido a la oposición al mismo de los moderados doctrinarios; hecho que salvaría la autonomía de las Cortes en la formación de sus Reglamentos.

2. EL CARÁCTER MODÉLICO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 1838.

Al iniciar el análisis de las reglas por las que transcurrió nuestra vida parlamentaria en la época isabelina, y dada la multiplicidad de Reglamentos, ya citados, nos vemos obligados, en orden a la claridad de nuestra exposición, a escoger uno de entre todos ellos, que por su significación, por las circunstancias que concurrieron en su elaboración, y por contener y resumir en sí mismo las normas esenciales a las que se atemperó en la época nuestra actividad parlamentaria, tenga un carácter modélico y que, por tanto, su análisis particular sirva para exponer con carácter generalizador las normas por las que se reguló en la época el ejercicio por las Cortes de sus facultades constitucionales. Este carácter modélico lo tuvo el *Reglamento del Congreso de los Diputados* de 14 de febrero de 1838, en el que se va a centrar primordialmente nuestra exposición.

En primer lugar, la significación del Reglamento de la Cámara popular de 1838 radica, por un lado, en que el mismo supuso un punto de ruptura definitivo con los Reglamentos de Cortes de la época constitucional *doceañista*, y por otro, en que aquél supuso la adopción en nuestro país de las normas reglamentarias que estaban en ese momento vigentes en las Cámaras de la Francia *orleanista*, normas que en sus características esenciales habrían de perdurar en España durante todo el reinado de Isabel II.

A su vez, el interés de centrar nuestro análisis en el Reglamento citado radica también en el hecho de que el mismo fue el único en toda la época elaborado conjuntamente por *moderados* y *progresistas*, y en cuya aprobación estuvieron unánimemente acordes los dos partidos en que se dividía la opinión liberal del momento (4).

(4) El proyecto de Reglamento fue elaborado en la legislatura de 1837-38 por una *Comisión de Reglamento interior* del Congreso donde las vocalías se repartieron a partes iguales entre moderados y progresistas, siendo vocales por parte de los primeros: A. Mon, A. Carramolino y F. Pacheco; y por los segundos: S. Olózaga, V. Sancho y Camaleño. Dicha Comisión estuvo plenamente acorde en su Dictamen (véase *Apéndice 2.º* al núm. 44 del *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1837-38), y su proyecto de Reglamento fue aprobado de forma casi unánime por un Congreso de mayoría moderada, donde el progresismo era minoría de oposición.

La tercera y fundamental razón por la que nos vamos a ocupar preferentemente del Reglamento de 1838 es por el hecho de que sus previsiones pueden proyectarse con carácter generalizador a toda la época isabelina. Por un lado, este Reglamento no sólo estuvo vigente durante toda la época constitucional presidida por la Ley fundamental *progresista* de 1837, sino que proyectó su vigencia a los primeros años de la «década moderada», y en concreto al período en que se elaboró en las Cortes el régimen político moderado *doctrinario* de 1845. Por otro, cuando los *moderados* acometieron la revisión de aquél, el nuevo Reglamento del Congreso de 4 de mayo de 1847 mantuvo una casi perfecta continuidad con la normativa de 1838, y sólo se separó de ésta en dos puntuales cuestiones: en primer lugar, si el Reglamento de 1838 diseñó unas normas con carácter único para la discusión parlamentaria de cualquier tipo de asunto, en contraste, el Reglamento de 1847, aunque sin apartarse en lo esencial de aquel principio, optó por diseñar al lado de la norma general un tipo de debate específico en sentido restrictivo para la tramitación de la *Contestación al Discurso de la Corona*; en segundo lugar, una novedad fundamental aportada por la reglamentación de 1847 fue diseñar por primera vez en nuestro derecho parlamentario, aunque de una forma muy incompleta, una norma específica para la emisión de un *voto de censura*. Aparte estas reformas parciales, la identidad esencial del Reglamento del Congreso de 1847 con el de 1838 es muy de significar, si consideramos que aquél iba a estar vigente durante la práctica totalidad del resto del reinado de Isabel II, y que más allá de éste su vigencia se proyectaría, aunque sujeto a reformas parciales, a gran parte de la época de la *Restauración*, y en concreto hasta la elaboración del Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918.

A su vez, los Reglamentos de los que se autodotó el Senado poseyeron también, en su mayor multiplicidad, un alto grado de identidad con las previsiones del Reglamento de la Cámara popular de 1838. Sólo en un punto de relativa importancia se apartaron los Reglamentos del Senado de 1838 y de 1847 de las normas diseñadas por la Cámara Baja: nos referimos a la adopción por la Alta Cámara de la votación *secreta* para tomar acuerdos de ley, en contraste con el factor de publicidad que esta operación tendría siempre en el Congreso.

Por las razones antedichas, al iniciar el estudio de la regulación de la actividad parlamentaria en la época isabelina nos vamos a centrar primordialmente en el Reglamento de la Cámara popular de 1838.

3. EL EXAMEN DE LAS ACTAS ELECTORALES

Ya el Estatuto Real en su artículo 20 previno la competencia del Estamento popular para el «... examen de los poderes» de los Procuradores electos a Cortes. Posteriormente, la Constitución de 1837, en una disposición que recogería literalmente la Constitución moderada de 1845, señaló la capacidad y competencia exclusiva de cada uno de los Cuerpos Colegisladores para examinar y decidir sobre «... la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que le componen» (art. 29, y art. 28 de la Constitución de 1845).

Si consideramos que una de las características más peculiares de la época isabelina fue el sistemático fraude electoral cometido por el poder gubernativo, a través de su eficaz control sobre los mecanismos de las consultas electorales a Cortes (5), las disposiciones constitucionales antedichas brindaron a las Cortes un medio que, si no fue tan poderoso como para impedir la «fabricación» gubernativa de cómodas mayorías «ministeriales», sí sirvió, al menos, para que las oposiciones parlamentarias denunciases públicamente en las sesiones de Cortes las mediatizaciones llevadas a cabo por el poder ejecutivo en las elecciones generales. En este sentido el examen de las *Actas electorales* en las Cortes se habría de convertir en uno de los campos donde ejercitar el control parlamentario sobre la acción del poder ejecutivo.

En esta perspectiva, fueron los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores los llamados a regular los mecanismos a través de los cuales éstos examinarían y decidirían tanto sobre la legalidad de las elecciones a Cortes, como de la adecuación de sus presuntos miembros a los requisitos de carácter «censitario» exigidos por las Leyes electorales del momento.

(5) Sobre el fraude electoral en la época, véase M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Tomo I, Madrid, 1974, págs. 119 y sigs.

Según previnieron en la época los Reglamentos del Congreso, el examen de las Actas electorales habría de ser el primer acto a llevar a cabo en todo período anual de sesiones de Cortes —o *legislatura*, según denominación peculiar de la época—, siempre que hubiese mediado una consulta electoral. Tras la apertura de Cortes, aquel examen habría de ser la condición previa para la «constitución definitiva» de la Cámara popular.

El Reglamento del Congreso de 1838 reguló el examen de las Actas electorales en su Título I, artículos 1.º a 10, y el correspondiente de 1847 lo haría en su Título III, artículos 17 a 31. Los rasgos más esenciales de esta regulación fueron los siguientes: Las actas serían, en un primer momento, informadas por una *Comisión de Actas electorales* salida del seno de la Cámara popular, extendiéndose los dictámenes de la misma tanto sobre la legitimidad de las elecciones como sobre la adecuación de cada presunto diputado a los requisitos que las Constituciones y las Leyes electorales «censitarias» exigían a los representantes de la Nación. La previsión más a destacar residió en el hecho de que los dictámenes de aquella Comisión deberían ser objeto de debate público y votación a nivel de sesión plenaria del Congreso.

La «constitución definitiva» de la Cámara popular, que según los Reglamentos debería llevarse a cabo a través de la elección de la Presidencia del Congreso para una legislatura anual y de la toma de juramento a los diputados (arts. 11, 12, 14 y 16 del Reglamento del Congreso de 1838), sólo podría verificarse cuando, de resultas del examen de las Actas electorales, hubiesen sido «admitidos» en el Congreso la mitad más uno del número de diputados que componían el censo de la Cámara (art. 12, Reglamento de 1838), magnitud que se correspondía exactamente con la concurrencia mínima que las Constituciones exigían para la votación definitiva de las leyes (artículo 38, Constitución de 1837, y art. 37 de la Ley fundamental de 1845). Hasta el momento de la «constitución definitiva» el Congreso no podría emplearse más que en el examen de las Actas electorales (art. 16, Reglamento del Congreso de 1847), y sólo después de aquella constitución podría iniciarse la tramitación de la Contestación al Discurso de la Corona, el proceso legislativo, y la discusión y votación de los Presupuestos anuales.

El examen de las actas, al ser el primer acto de toda legislatura anual y ser objeto de debate público a nivel de sesión plenaria, se convirtió en la primera ocasión donde las Cortes isabelinas iban a tener la oportunidad de ejercitar el control parlamentario sobre la acción de gobierno, control centrado en este caso en examinar la conducta del poder gubernativo en las consultas electorales a Cortes, y en denunciar las prácticas de fraude electoral cometidas por aquél.

Por esta razón resulta significativo que, cuando dichas prácticas se agudizaron a raíz de 1848, y a la par que en el seno de los *moderados* se generaba una reacción crítica frente al parlamentarismo, el Gobierno Bravo Murillo acabó por proponer en sus proyectos de reforma política de 1852 que el examen de la legalidad de las elecciones fuese trasvasado al Tribunal Supremo de Justicia, poniendo fin a la competencia exclusiva de las Cortes en el examen de las actas electorales. Esta proposición se plasmó en el artículo 17 del proyecto de Ley Orgánica para las *Elecciones de los diputados a Cortes* de 2 de diciembre de 1852. Aunque esta propuesta no llegó a prosperar, debido a las resistencias que el conjunto de la citada reforma política encontró en el seno de la opinión liberal, su sola formulación denotó la preocupación de los Gobiernos isabelinos del último tercio de la «década moderada» por eludir el control parlamentario sobre su acción mediatizadora en las consultas electorales.

4. LA PRESIDENCIA DE LAS CÁMARAS

Uno de los puntos de contraste entre las Cortes del Estatuto Real y las correspondientes de las épocas constitucionales de 1837 y 1845, radicó en el hecho de que a las primeras no se les reconoció, por parte de la Corona, capacidad para designar autónomamente la persona llamada a ordenar y dirigir los trabajos parlamentarios y moderar los debates de Cortes.

El Estatuto Real previno en su artículo 21 que el Presidente del Estamento popular sería fruto en última instancia de designación regia, si bien la discrecionalidad de la Corona estaría limitada por el hecho de que la citada designación se debería realizar

dentro de una candidatura de cinco Procuradores propuesta por el Estamento popular. En una ruptura radical con este precedente, la Constitución de 1837 reconoció en su artículo 30 la competencia exclusiva del Congreso de los Diputados para elegir de entre sus miembros a su Presidente, vicepresidentes y secretarios. Este reconocimiento fue considerado en la época como punto capital para preservar la independencia que, frente al poder ejecutivo, debía tener la Cámara popular en el ejercicio de las facultades que constitucionalmente le correspondían de forma específica. La previsión de la Constitución *progresista* sería una constante para el resto de la época isabelina, ya que la misma sería recogida literalmente por la Constitución *moderada* de 1845 en su artículo 29.

Por el contrario, tanto la provisión de la Presidencia del Estamento de Próceres en la época del Estatuto Real, como la del Senado de 1837 y 1845, quedaron vinculadas a la persona que entre sus miembros designase discrecionalmente la Corona (art. 12 del Estatuto Real, art. 31 de la Constitución de 1837 y art. 30 de la Ley fundamental de 1845). Esta distinta previsión pareció dictada por el hecho de que la Alta Cámara en la época isabelina fue concebida como una Cámara de designación regia que sirviese de apoyo al poder de la Corona (6), frente a una Cámara electiva, como el Congreso, llamada a reflejar los mudables estados de la opinión pública.

En tiempos de Isabel II se abandonó definitivamente la práctica seguida en la anterior época constitucional *doceañista*, en la que la Presidencia de las Cortes se renovaba mensualmente, al inicio de cada uno de los tres meses consecutivos que, constitucionalmente, duraba el período anual de sesiones (art. 35 del Reglamento de Cortes de 1821). Ahora se consideró que este sistema era disfuncional para el buen ordenamiento de los trabajos parlamentarios, porque generaba un alto grado de inestabilidad en la Presidencia de las Cámaras. En la época isabelina se acabó por adoptar el sistema vigente en aquel momento en las Cámaras de la Francia *orleanista*, y así se reguló que el cargo de Presidente en cada uno de los Cuerpos Colegisladores sería ejercido por una misma persona durante toda una *legislatura* (art. 12 del Reglamento del Congreso

(6) Recuérdese que el artículo 14 de la Constitución de 1845 señaló: «El número de senadores es ilimitado: su nombramiento pertenece al Rey.»

de 1838); debiéndose tener presente que en estas fechas con el término legislatura se denominaba estrictamente a cada uno de los períodos anuales de sesiones de Cortes, y no al período de duración ordinaria del mandato de una diputación electa a Cortes.

La elección definitiva a la Presidencia del Congreso, junto con la toma de juramento a los diputados, se diseñó como la operación por la que se procedía a la «constitución definitiva» de la Cámara popular, no pudiéndose verificar aquella hasta que, de resultados del examen de las actas electorales, no hubiesen sido «admitidos» en el Congreso tantos diputados como exigían las Constituciones para la votación de las leyes (art. 12, Reglamento de 1838).

Se previno que la elección presidencial tendría carácter *secreto*, realizándose, como habría de ser norma para toda elección de personas, a través de votación por *papeletas* (art. 135, Reglamento del Congreso de 1838, y arts. 6.º y 33 del correspondiente de 1847). Para que un candidato resultase electo debería reunir la mayoría absoluta de los votos emitidos (*ídem*), ajustándose el «quórum» para la elección presidencial a la magnitud que los Reglamentos señalaron para tomar cualquier decisión que no tuviese carácter de ley, es decir, una concurrencia mínima de la quinta parte del censo de la Cámara popular (art. 42, Reglamento de 1838). En ningún momento se previno la posibilidad de abrir un debate en *sesión*, de forma previa a la elección presidencial, para la presentación y apoyo de las diversas candidaturas.

El Reglamento del Congreso de 1838 pormenorizó en su artículo 21 las funciones del Presidente de la Cámara, destacando de entre ellas el «señalar y dirigir» los debates parlamentarios, y sobre todo su atribución de fijar el *orden del día* de las sesiones —«El Presidente fijará las cuestiones que se han de discutir y votar» (art. 21)—, orden del día al que la Presidencia debería dar publicidad formal en la sesión inmediatamente anterior, y que se debía «comunicar» expresamente al Gobierno con igual anticipación (artículo 25).

Las importantes atribuciones de la Presidencia en orden a moderar los debates y ordenar los trabajos parlamentarios, hicieron que los Gobiernos de la Corona, que necesitaban de la concurren-

cia de las Cortes para desarrollar su programa de legislación, juzgasen de trascendental necesidad el poder contar con un diputado «ministerial» en la silla presidencial. Y así, en la época isabelina se articuló una práctica parlamentaria por la que los Gobiernos llegaron a hacer *cuestión de gabinete* la elección de un candidato «ministerial» a la Presidencia de la Cámara popular, dando a dicha elección unas dimensiones «políticas» muy nítidas, que convirtieron a la misma en el marco de una operación de contraste de la confianza parlamentaria, a pesar de los inconvenientes que ofrecía llevar a cabo una operación de este tipo a través de una elección de personas con carácter secreto (7).

Las relevantes atribuciones de la Presidencia y la dimensión «política» que cobró su elección, hicieron que, cuando a raíz de 1848 se produjeron reacciones críticas en los Gobiernos isabelinos frente al *parlamentarismo*, el Ministerio Bravo Murillo optase por tratar de poner fin en sus proyectos de reforma política de 1852 a la autonomía del Congreso en la provisión de su Presidencia; y así se llegó a proponer que ésta se vinculase exclusivamente a la designación regia (art. 2.º del proyecto de ley para el *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 2 de diciembre de 1852). Sin embargo, esta propuesta, que intentaba plantear un decisivo control de la vida parlamentaria por la Corona en detrimento de la independencia de las Cortes en el ejercicio de sus facultades privativas, no llegó a prosperar por la resistencia que el conjunto de aquella reforma suscitó en el seno de la opinión liberal.

5. EL SISTEMA DE SECCIONES

En la época analizada, y en concreto a raíz de 1838, el proceso legislativo en cada uno de los Cuerpos Colegisladores se articuló en tres niveles de deliberación. La discusión *pública* de la parte

(7) Esta cuestión ha sido analizada por JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO, Tesis Doctoral, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1984 (ejemplar mecanografiado). Véase también D. SEVILLA ANDRÉS, «Orígenes del control parlamentario en España» en el libro colectivo, *El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas*, dirigido por M. Ramírez, Barcelona, 1978.

dispositiva de las leyes y la votación definitiva de éstas se debió celebrar siempre a nivel de *sesión* en cada Cuerpo. Esta fase, última a celebrar en el orden temporal, supuso el punto culminante del proceso legislativo en Cortes. Sin embargo, las reglamentaciones de la época previnieron que el debate legislativo en sesión debería recaer sobre un previo *dictamen* que, en relación con cada concreto texto de ley, hubiese elaborado una *Comisión* salida del seno del Cuerpo Colegislador correspondiente. La deliberación en Comisión tendría como objeto que el dictamen evacuado por la misma expresase el criterio mayoritario preexistente en el pleno de la Cámara y, a su vez, recogiese las opiniones de las minorías existentes en la misma, reflejando proporcionalmente el distinto grado de implantación que cada uno de aquellos criterios dispares tenía en la Cámara correspondiente; todo ello con la finalidad de que el dictamen de Comisión sirviese para centrar y agilizar el posterior debate y votación de las leyes a nivel de sesión pública. Para que el dictamen de una Comisión cubriese plenamente la función que se le asignaba, resultó de vital importancia adoptar un adecuado método de nombramiento para la formación de las Comisiones. A tal objeto, y a raíz de 1838, se introdujo en nuestro país el sistema de *Secciones*, que sería el primer nivel en la deliberación en Cortes sobre los textos de ley.

A partir del Reglamento del Congreso de 1838 se juzgó que los dictámenes de Comisión no ayudarían a centrar el debate en sesión mientras el nombramiento de los miembros de las Comisiones quedase sujeto a la discrecionalidad de los Presidentes de las Cortes, como había sucedido en la época constitucional *doceañista* (art. 87, Reglamento de las Cortes de 1821) y en la misma época del Estatuto Real (Título IV, arts. 46, 50 y 51 del Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834). A tal efecto, aquel Reglamento adoptó para nuestro país el sistema, vigente en la Francia *orleanista*, de dividir las Cámaras en Secciones, para que éstas eligiesen las Comisiones.

El citado Reglamento, y el correspondiente del Senado de 17 de febrero de 1838, articularon el sistema de Secciones de la siguiente forma: una vez «constituidos» el Congreso y el Senado, se procedería de forma inmediata a la «división» de cada Cuerpo en Secciones. La totalidad de los diputados se distribuirían por sorteo en siete Secciones de igual número (art. 17, Reglamento del Congreso

de 1838), correspondiendo el número de Secciones al número de vocalías que habría de poseer toda futura Comisión. Las Secciones se renovarían por sorteo mensualmente en la primera sesión de Cortes de cada mes (art. 19, ídem). Por sus dimensiones peculiares, el Senado se dividiría en cinco Secciones (art. 7.º, Reglamento del Senado de 1838).

Las Secciones fueron en el orden temporal el primer nivel de deliberación en Cortes a que se sometió todo *proyecto de ley* de iniciativa ministerial y toda *proposición de ley* «tomada en consideración» por una Cámara. Las Secciones deliberaron siempre por separado, y sus discusiones fueron secretas. La función específica de las mismas fue que, una vez que cada Sección se declarase suficientemente instruida en el texto de ley objeto de su deliberación, cada una eligiese un individuo de su seno que, junto con los nombrados por las demás, pasaría a formar la Comisión especial llamada a dictaminar sobre aquel particular texto de ley. Las deliberaciones secretas de las Secciones no tendieron a sustituir en ningún caso la discusión pública de las leyes en sesión plenaria, ni en las Secciones se pudo tomar ninguna resolución aprobatoria o denegatoria sobre la parte dispositiva de los proyectos de ley, ya que la misión de las Secciones se agotaba en el nombramiento de los *vocales* de las Comisiones (arts. 72 y 73 del Reglamento del Congreso de 1838).

La adopción del sistema de Secciones pareció obedecer a la presunción de que con éste se garantizaba, en mayor medida que cuando las Comisiones eran nombradas a discrecionalidad de la Presidencia, que los dictámenes de Comisión cumplieren con su fin de centrar y agilizar el debate y votación de las leyes en sesión. En 1838 se pensó que las Secciones garantizarían el pleno acierto en los informes de las Comisiones, por varias razones: en primer lugar, por el hecho de que los vocales de éstas serían elegidos directamente por la totalidad de los miembros de una Cámara, siendo cada vocal la personificación de los criterios mayoritarios perfilados en las deliberaciones previas celebradas por cada Sección sobre el texto de ley a dictaminar posteriormente; en segundo lugar, se consideró que las deliberaciones en Sección, por ser secretas y por estar en ellas ausentes las formalidades y el control de la publicidad, que en contraste se daba en las sesiones plenarias, permitirían a los parlamentarios emitir sus opiniones con mayor desenvoltu-

ra; y finalmente, se pensó en que, dado que cada Sección agrupaba un menor número de parlamentarios que el que concurría a las sesiones plenarias, este hecho permitiría que en las deliberaciones en Sección emitiesen su opinión un mayor número de parlamentarios que el que alcanzaría después a hacer uso de la palabra en las sesiones públicas de Cortes. Razones todas ellas que tendían a garantizar el acierto en los dictámenes de Comisión, puesto que los mismos serían un fiel reflejo de los sondeos que sobre las opiniones preexistentes en las Cámaras se hubiesen hecho en las previas deliberaciones en Sección (8).

Con el sistema de Secciones se consiguió realmente que los dictámenes de Comisión reflejasen los criterios mayoritarios preexistentes en el pleno de las Cámaras, y con ello se logró centrar los debates en sesión; pero aquel sistema perjudicó la expresión de las minorías. El nombramiento de las Comisiones por unas Secciones en que se distribuía a los parlamentarios por sorteo, creó serios obstáculos a la minoría de oposición en una Cámara para conseguir una vocalía en Comisión. En la época isabelina se vivió un sistema bipartidista matizado, en que *moderados* y *progresistas* jugaron alternativamente el papel de mayoría «ministerial» o de minoría de oposición. En esta perspectiva, el método de sorteo referido tendió a que en todas y cada una de las Secciones se reprodujese la correlación de fuerzas existente en el pleno de las Cámaras, de tal forma que el sistema de Secciones se dirigió por naturaleza a conformar Comisiones homogéneas y monocolors del signo político que en un determinado momento fuese mayoritario en las Cortes. Para que la oposición pudiese conseguir una vocalía en Comisión era necesario, o bien que el sorteo invirtiese en alguna Sección la relación de fuerzas políticas existente en el pleno de las Cámaras, o bien pasaba a depender de la «voluntad política» que la mayoría tuviese de votar a favor de un parlamentario de la oposición en alguna Sección, con el fin de que la misma tuviese voz en Comisión y pudiese explicar sus criterios discrepantes a través

(8) Véase la exposición de motivos del Dictamen dado por la *Comisión de Reglamento interior* del Congreso en la legislatura 1837-38, proponiendo las *Bases que han de servir para la formación del Reglamento del Congreso*, Apéndice al número 19 del *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura, 1837-38.

de la formulación en el seno de ésta de un *voto particular*. Esta dependencia respecto de la fluctuante «voluntad política» de las mayorías hizo que el sistema de Secciones perjudicase en gran parte a la oposición parlamentaria de turno.

El hecho de que los miembros de las Comisiones fuesen nombrados por unas Secciones donde se agrupaba a los parlamentarios por un mecanismo de azar, como era el sorteo, pareció dictado por una de las características de la época, que era el no reconocimiento formal de los *grupos parlamentarios*. El liberalismo individualista que presidió la época isabelina trajo consigo el no reconocimiento legal y expreso de los partidos políticos (9), lo que generó en correspondencia que los Reglamentos de las Cortes no contemplasen formalmente la existencia de grupos parlamentarios. Y esto independientemente de una realidad política en que la opinión liberal se dividía en *moderados* y *progresistas*, y donde los parlamentarios de cada uno de estos signos políticos tendían a agruparse informalmente en las Cortes con sus «amigos políticos», con el fin de desarrollar una estrategia común en debates y votaciones. Sin embargo, el no reconocimiento formal por los Reglamentos de la época de los grupos parlamentarios, imposibilitó que las Comisiones se formasen repartiendo sus vocalías en proporción al número de escaños de que gozase cada hipotético grupo en las Cámaras.

En esta perspectiva hay que destacar, aunque desborde el marco temporal de nuestro estudio, que a pesar del reconocimiento constitucional en 1869 del derecho de asociación política, y de su regulación estable en la *Restauración*, este hecho no se reflejó en un cambio en nuestro derecho parlamentario, ya que el sistema de Secciones estaría vigente hasta el Reglamento de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931, donde por primera vez se contemplaron formalmente los grupos parlamentarios, y se diseñó un método para nombrar las Comisiones distribuyendo las vocalías de éstas en proporción al número de escaños de cada uno de aquéllos (Título III, arts. 11, 12 y 35, apartado 4.º).

(9) M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Tomo I, Madrid, 1974, págs. 178 y sigs.

6. LAS COMISIONES

La deliberación de las leyes en Comisión supuso la segunda fase en el orden temporal de la tramitación de todo texto de ley en cada Cuerpo colegislador. Las Comisiones agotaron su función en dictaminar los proyectos y proposiciones de ley. Sus dictámenes tuvieron como finalidad exclusiva el centrar y agilizar el posterior debate y votación definitiva de las leyes a nivel de sesión pública en los Cuerpos colegisladores.

Durante la época del Estatuto Real el nombramiento de las Comisiones quedó vinculado a la discrecionalidad de la Presidencia de cada Cámara. Los Reglamentos de 1834 previnieron que al inicio de toda legislatura anual la Presidencia de cada uno de los Estamentos daría a conocer la lista de las Comisiones *ordinarias* que hubiese nombrado conforme a un repertorio temático fijado a su absoluta discreción, así como los parlamentarios designados por la misma para la composición de cada una de ellas. Estas Comisiones *ordinarias* serían permanentes para todo un período anual de sesiones, y cada una de ellas entendería en todos los proyectos de ley que perteneciesen a su área temática particular (Título IV, arts. 46 a 53, Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834).

Este sistema fue desechado global y definitivamente a raíz del Reglamento del Congreso de 1838. En esta fecha el nombramiento de los miembros de las Comisiones quedó vinculado a las Secciones, por las razones ya estudiadas, y a su vez, para mayor garantía de acierto en los dictámenes de aquéllas, se juzgó conveniente que toda Comisión fuese *especial* «... para objeto determinado» (art. 84, Reglamento del Congreso de 1838), poniéndose fin al sistema de la época del Estatuto. Ahora ya no habría Comisiones *ordinarias* permanentes para toda una legislatura y que entendían en todos los textos de ley de su área temática, sino que habría tantas Comisiones *especiales* como proyectos o proposiciones de ley se tramitasen en una legislatura (10).

(10) Las únicas que se contemplaron como *permanentes*, nombradas al inicio de una legislatura, fueron: la Comisión de Actas electorales, la de Presupuestos, la de examen de cuentas, la de peticiones, la de gobierno interior, y la de corrección de estilo (artículo 85, Reglamento del Congreso de 1838).

Las deliberaciones en Comisión no tendrían carácter público, al igual que ocurría en las Secciones. Las Comisiones, a la hora de elaborar sus informes, podrían convocar a cualquier parlamentario o persona de fuera de los Cuerpos colegisladores que por su especialidad pudiese asesorar a aquéllas en la formulación de sus dictámenes (art. 76, Reglamento del Congreso de 1838), e igualmente, podrían recabar del Gobierno cuanta información o antecedentes considerasen oportunos para dictaminar con acierto un texto de ley (art. 77, ídem). Precisamente, en este mayor volumen de información y grado de cualificación de la misma, iba a residir la mayor eficacia de las Comisiones para enmendar los proyectos de ley originarios a través de sus dictámenes, en comparación con las posibilidades con las que iba a poder contar un parlamentario aislado para enmendar un texto de ley en su debate en sesión. De ahí el protagonismo que iban a alcanzar en la época los individuos de una Comisión en el curso del debate en sesión plenaria de la ley que habían dictaminado.

Los *dictámenes* de Comisión serían impresos y repartidos a los miembros de la Cámara correspondiente (art. 81, Reglamento del Congreso de 1838). Para proteger a las minorías de oposición, se previno que, en caso de que las mismas hubiesen obtenido una vocalía en Comisión, podrían exponer sus criterios discrepantes del dictamen de la mayoría extendiendo por separado un *voto particular*, voto que se presentaría al pleno de la misma forma que aquél (art. 82, ídem).

Los dictámenes de Comisión de la época, en lo que respecta a su contenido, bien pudieron recoger el proyecto o proposición de ley originario enmendando parcialmente su articulado, bien proponer que fuese desechado en su totalidad, o bien pudieron contener una enmienda a la totalidad con presentación de un texto articulado alternativo al mismo, en cuyo caso el dictamen sólo guardaba relación con el proyecto originario en cuanto a la materia que se trataba de regular por ley. Esto es muy de significar, ya que a partir de 1838, y en contraste con lo reglamentado en la época del Estatuto Real, se observó invariablemente por los Reglamentos de Cortes el principio de que el debate y los acuerdos de ley a realizar en *sesión* pública no recaerían sobre el proyecto o proposición de ley originarios, tal como habían sido éstos presen-

tados por el Gobierno o propuestos por individuos de un Cuerpo colegislador, respectivamente, sino que siempre habrían de recaer sobre el *dictamen* que una Comisión *especial* hubiese evacuado sobre los mismos. A este respecto, el Reglamento del Senado de 1842 fue bien explícito, cuando al referirse al proceso legislativo en sesión señaló en su artículo 106: «El dictamen de la Comisión es la materia de discusión, así en la totalidad como en las partes o artículos».

7. LAS SESIONES PLENARIAS

En el marco de las *sesiones* plenarias es donde alcanzó su punto culminante el proceso legislativo en Cortes. La sesión fue el marco donde reglamentariamente se debían llevar a cabo tanto el debate público como las votaciones para la aprobación definitiva de las leyes. Igualmente habría de ser en las sesiones donde los representantes de la Nación ejercitarían el control parlamentario de la acción de gobierno, bien a través de la tramitación de la *Contestación* escrita al *Discurso de la Corona*, bien por medio de las *interpelaciones* a los Ministros.

Una de las más sobresalientes características de las sesiones de Cortes fue la *publicidad* de los debates celebrados en ellas, en clara contraposición al carácter secreto de las deliberaciones en Sección y en Comisión. A este respecto, ya en el artículo 48 del Estatuto Real se contempló expresamente: «Las sesiones de uno y otro Estamento serán públicas (...)». Y en la misma línea, la Constitución de 1837 prescribió en su artículo 35: «Las sesiones del Senado y del Congreso serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta»; disposición esta última que sería recogida literalmente por la Constitución *moderada* de 1845 en su correspondiente artículo 34. La publicidad en las sesiones de Cortes fue considerada por la opinión liberal como principio esencial del régimen representativo. Y en este sentido no dejó de ser significativo que cuando en las postrimerías de la «década moderada» el Gobierno Bravo Murillo intentó alterar en sentido autoritario las bases de aquel régimen, pretendiese dar carácter secreto a las deliberaciones en sesión de Cortes; y así, en

el artículo 33 de su proyecto de ley de *Régimen de los Cuerpos Colegisladores* de 2 de diciembre de 1852 llegó a proponerse: «Las sesiones serán a puerta cerrada». Aunque este proyecto no prosperó, su sola formulación fue una muestra de las aprensiones que la publicidad acabó despertando en los Gobiernos isabelinos del último tercio de la «década moderada».

La publicidad de las sesiones de Cortes en la época isabelina quedó preservada por dos tipos de previsiones reglamentarias: por un lado, el preceptivo registro por taquígrafos de las deliberaciones y acuerdos tomados en las sesiones de los Cuerpos colegisladores, para su reproducción íntegra y posterior publicación oficial en el *Diario de Sesiones de Cortes*; y por otro, por el libre acceso de los representantes de la prensa periódica y del público en general a las *tribunas* o *galerías* que al efecto se habilitaron en el salón de sesiones de cada Cámara.

Retomando previsiones reglamentarias de la anterior época constitucional *doceañista*, ya observadas en la práctica durante el tiempo del Estatuto Real, el Reglamento del Congreso de 1838 prescribió que se recogiese por taquígrafos de la Cámara los debates y acuerdos tomados en las sesiones, encargando a la *Comisión de gobierno interior* la confección de un *Diario de Sesiones de Cortes*, donde «... se insertarán e imprimirán íntegra, fiel e imparcialmente, todos los hechos que pasen y discursos que se pronuncien en sus sesiones públicas; debiendo organizarse su redacción e impresión de manera que no deje de publicarse desde el primer día de las sesiones» (artículo 156).

Por otra parte, ya desde la época del Estatuto Real y con carácter de continuidad para todo el reinado de Isabel II, se garantizó el acceso de los taquígrafos particulares de la prensa periódica y del público en general a las tribunas y galerías del salón de sesiones (art. 141, apartados 3.º y 4.º, del Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834). Previsión que sólo fue interrumpida momentáneamente, por lo que hacía referencia a los primeros, en tiempos del Ministerio Bravo Murillo.

Si descendemos al ordenamiento de las sesiones públicas, cabe destacar, en primer lugar, que los Reglamentos de la época fijaron como concurrencia mínima para la apertura de una sesión plenaria

el mismo «quórum» que se fijó como preceptivo para tomar cualquier decisión que no tuviese carácter de ley, a saber: la quinta parte del censo de las Cámaras (art. 42 del Reglamento del Congreso de 1838 y art. 102 del correspondiente de 1847).

El núcleo central de toda sesión estuvo constituido por la discusión pública y votación de los asuntos señalados en el *orden del día*. En páginas anteriores ya hemos hecho referencia a los requisitos de publicidad anticipada a que se debía someter el anuncio de dicho orden, y cómo su fijación correspondía en principio a la Presidencia de los Cuerpos colegisladores. Respecto a esta cuestión, hay que significar que los plenos de cada Cámara retuvieron siempre la capacidad de alterar en última instancia dicho orden (art. 54 del Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834) y que, a raíz de los Reglamentos de 1838, las Cámaras tuvieron en las llamadas *proposiciones incidentales*, que tenían: «... por objeto determinar el curso que debe darse a los negocios», el vehículo reglamentario para disponer de la última palabra en la fijación del orden del día (arts. 110 y 112 del Reglamento del Congreso de 1838). En la época, el Gobierno no poseyó capacidad para que se diese prioridad a la tramitación de sus proyectos de ley sobre las proposiciones que hubiesen sido formuladas a iniciativa de las Cámaras; e, igualmente, el Gobierno no pudo demorar la discusión de una cuestión, si su demanda al respecto era objeto de reclamación en sentido contrario por parte de algún miembro de un Cuerpo colegislador y esta reclamación era refrendada por el pleno de la Cámara en sesión (art. 111, Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834). Por todo esto, la confección del orden del día se configuró en la época isabelina como una competencia exclusiva de cada Cuerpo colegislador, donde la última palabra correspondía a las decisiones del pleno de cada Cámara.

8. EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN SESIÓN

Cuando en 1838 la *Comisión de Reglamento Interior* del Congreso acometió la elaboración de una nueva reglamentación de la actividad parlamentaria, a la hora de diseñar las normas por las que se deberían regir los debates públicos y los acuerdos de ley a

realizar en *sesión*, aquélla partió explícitamente del siguiente principio: el derecho de las mayorías a hacer prevalecer sus criterios en materia de ley a la hora de las votaciones, debería tener como condición previa el derecho de las minorías de oposición a explicar y contrastar en debate público sus alternativos sistemas de legislación. La necesidad de que el nuevo Reglamento protegiese a las minorías y asegurase el contraste público de los criterios discrepantes, fue juzgado como esencia del régimen representativo. Y así la citada Comisión en la exposición de motivos a su proyecto de Reglamento para el *Gobierno interior del Congreso*, de 8 de enero de 1838, se expresó en los siguientes términos:

«(...) Un buen reglamento en los cuerpos numerosos metodiza las discusiones, facilita los trabajos, asegura el acierto en los acuerdos y precave contra los extravíos de las pasiones acaloradas; pero en los Cuerpos Colegisladores todavía tiene otro objeto acaso de más trascendental importancia. En estas grandes asambleas se debaten todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, y es absolutamente imposible que tantas, tan graves y difíciles cuestiones se vean siempre de un mismo modo. Pero cada una de las diversas fracciones en que necesariamente se dividen los Congresos, debe tener asegurada en los Reglamentos de éstos la libertad de producir su sistema de política y de administración, y de contraponerlo al que defienden los demás. Sin esto, el sistema representativo no es más que una estéril ilusión, y la justicia electoral no puede ejercerse con imparcialidad y acierto en beneficio del país» (11).

Analizaremos, ahora, cómo el Reglamento del Congreso de 1838 tradujo estos principios en normas.

El primer punto de nuestra observación serán las normas diseñadas para el *uso de la palabra* por los parlamentarios en sesión. Desde el momento en que los Reglamentos de la época isabelina no reconocieron formalmente los *grupos parlamentarios*, el uso de la palabra en un debate en sesión se articuló considerando individual-

(11) Apéndice 2.º al *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura, 1837-38, número 44.

mente a los miembros de las Cámaras. De tal forma que las discusiones habrían de celebrarse interviniendo los parlamentarios en «turnos alternativos en contra y en pro» de los dictámenes objeto de aquéllas, y según el orden con que hubiesen pedido la palabra en uno de los dos sentidos (art. 99 del Reglamento del Congreso de 1838 y artículo 124 del correspondiente de 1847). La única limitación de los parlamentarios radicó en el precepto de que ninguno de ellos podría hablar más de una vez en la discusión de un asunto, salvo que se ampliase el debate una vez consumido el «mínimo» reglamentario de tres turnos en contra y tres en pro (art. 47 del Reglamento del Congreso de 1838 y art. 128 del correspondiente de 1847). Independientemente de esta previsión, todo diputado tendría derecho a un turno de «rectificaciones» ceñido a deshacer «...alguna equivocación del orador que le hubiese precedido, o para satisfacer alguna alusión personal» (art. 48, Reglamento de 1838). Este particular ordenamiento tendría la virtualidad de proyectarse más allá de los límites temporales de la época isabelina. En concreto, pervivió hasta el Reglamento del Congreso de 1934, en el cual, una vez reconocidas de derecho las «fracciones» o «grupos parlamentarios» (Título III, arts. 11 a 13), se dispuso que los debates se articularían contando cada grupo con la posibilidad de designar un «representante» o portavoz para que explanase los criterios colectivos de la fracción sobre el asunto discutido, o «explicación de voto» como se denominó expresamente (art. 70, apartado 4.º, y artículo 73, apartado 8.º).

En la época estudiada hay que hacer mención aparte de las previsiones sobre uso de la palabra por los miembros de las *Comisiones* y por los Ministros. Por lo que respecta a los primeros, no tuvieron las limitaciones del resto de los parlamentarios y gozaron de preferencia sobre éstos a la hora de consumir los turnos en pro en los debates de sus dictámenes (art. 47, Reglamento del Congreso de 1838), aunque sin alterar la rigurosa alternancia en los dos sentidos posibles del uso de la palabra, y computándose sus intervenciones de igual forma que las del resto de los parlamentarios a efectos de cubrir el «mínimo» reglamentario para cerrar una discusión. La preferencia de los vocales de Comisión vino justificada, por un lado, por el hecho de que el debate en sesión nunca recaía sobre el proyecto o proposición de ley originario, sino sobre el dic-

tamen emitido por una Comisión *especial* sobre los mismos, y, por otro, porque podía presumirse una mayor ventaja de los miembros de una Comisión respecto del resto de los miembros de una Cámara a la hora de defender su dictamen, debido a que aquéllos habían sido elegidos previamente por las *Secciones* por su especialización en un determinado tema, y porque dichos vocales, a la hora de preparar su dictamen, habían tenido posibilidad de manejar un mayor volumen de información y antecedentes sobre un texto de ley que al que podrían tener acceso los restantes miembros de la Cámara considerados aisladamente. La preferencia de los vocales de Comisión en el uso de la palabra daría a los mismos un decisivo protagonismo en los debates en sesión de sus dictámenes.

Por lo que respecta a los Ministros de la Corona, éstos, independientemente de que fuesen o no miembros electos de las Cortes y en su calidad de responsables de la acción de gobierno, podían solicitar la palabra a cualquier altura de un debate y se les debería conceder de inmediato (art. 49, Reglamento del Congreso de 1838, y art. 132 del correspondiente de 1847). A efectos del cómputo de turnos para poder cerrar una discusión, y en contraste con la rigurosa alternancia en contra y en pro a que estaban sometidos los miembros de las Cámaras, incluidos los de las Comisiones, hay que destacar que las intervenciones de los Ministros no consumieron turno y se pudieron producir sin sujetarse a la citada alternancia (artículo 49, Reglamento de 1838). Esta flexibilidad reconocida a las intervenciones de los Ministros se justificó, por un lado, con el hecho de que gran parte de la actividad de las Cortes se centraba en ejercer el *control parlamentario* sobre la acción de gobierno, y que, por tanto, era necesario que el «objeto examinado» tuviese en todo momento oportunidad y capacidad de respuesta; por otro lado, la citada flexibilidad pareció venir dictada por el hecho de que, a pesar de que las Constituciones de 1837 y 1845 ponían en pie de igualdad a la Corona y a cada uno de los Cuerpos Colegisladores en orden a la iniciativa de ley (art. 36 de la primera), en la práctica ésta era ejercida fundamentalmente por el Gobierno de la Corona, y sólo subsidiariamente por las Cortes, y, por esto, por el hecho de deliberar las Cortes primordialmente sobre los proyectos de ley que el Ministerio consideraba necesarios para desarrollar su acción

de gobierno, fue por lo que se creyó conveniente dar a los Ministros una participación flexible en los debates legislativos.

Finalmente, hay que destacar que en la época isabelina no hubo ninguna limitación de tiempo en las intervenciones de los parlamentarios; aunque el Reglamento de 1847, en orden a evitar prácticas de «obstruccionismo», previno que para que el discurso de un orador pudiese prolongarse más tiempo que el ordinario de una sesión, sin que la Cámara hubiese consentido en prorrogarla, debería mediar acuerdo expreso del pleno del Congreso autorizando a que aquél continuase en la sesión inmediata (art. 134), e igualmente se previno que las intervenciones en sesión deberían ser de «viva voz», sin permitirse lecturas de discursos escritos (art. 133).

En otro orden de cosas, los Reglamentos de la época atendieron a garantizar la expresión de las minorías en sesión pública, a través de la particular regulación de dos cuestiones esenciales: la *amplitud* de los debates parlamentarios, y la tramitación de *enmiendas* y *adiciones*.

Respecto a la primera cuestión, los Reglamentos establecieron, como garantía de las minorías, la exigencia del consumo de un *mínimo* de turnos antes de que se pudiese cerrar una discusión para proceder a votación. En el debate en sesión de un dictamen de Comisión que versase, por ejemplo, sobre un proyecto de ley, tanto si se trataba de una discusión general en totalidad del mismo, como de los debates particulares de su articulado, o de las enmiendas y adiciones formuladas al mismo, dichas discusiones no se podrían cerrar sin que hubiesen hablado «... por lo menos tres diputados en contra, si los hay que tengan pedida la palabra, y otros tanto en pro» (art. 104, Reglamento del Congreso de 1838, y art. 110 del correspondiente de 1847). Cubierto este requisito, y si no mediaba acuerdo expreso en contrario del pleno de la Cámara, la discusión se ampliaría automáticamente. Sólo una vez cubierto aquel «mínimo» reglamentario, la amplitud de una discusión quedaría a merced de la discrecionalidad de la mayoría parlamentaria, pues sólo a partir de aquel momento correspondería al pleno de una Cámara acordar, a pluralidad absoluta de votos, cuando un asunto estaba «suficientemente discutido» como para proceder a votación (art. 103, Reglamento del Congreso de 1838).

En referencia a la segunda cuestión, hay que indicar, en primer lugar, que los Reglamentos de la época del Estatuto Real no llegaron a reconocer formalmente a los parlamentarios la capacidad de enmendar y adicionar los proyectos de ley presentados a deliberación de las Cortes, y que aquella capacidad sólo se reconoció a raíz de los Reglamentos de 1838. Formalmente, fue a partir de esta fecha cuando las Cámaras dejaron de estar constreñidas a debatir un proyecto para luego aprobarlo o rechazarlo en bloque, conforme simplemente a la redacción original que aquél tenía en el momento de su presentación a las Cortes. La normativa de 1838 permitió a los miembros de las Cámaras, a través de la capacidad de *enmienda* y *adición*, proponer y hacer valer en sesión reformas y complementos parciales al texto del proyecto originario, así como textos alternativos globalmente a dichos proyectos. En esta perspectiva, los Reglamentos de la época tuvieron buen cuidado de proteger a las minorías cuando éstas se decantasen por habilitar la vía enmienda o adición para explanar y tratar de hacer valer sus criterios discrepantes y alternativos a los de la mayoría. Así se prescribió que en los debates en sesión «... las adiciones o enmiendas se discutirán y votarán antes que los proyectos o artículos sobre que recaigan» (art. 105, Reglamento del Congreso de 1838), y comenzando siempre por la que más se «separase» del proyecto originario (*idem*); a la vez que no se pusieron límites al número de enmiendas que una vez formuladas podían ser admitidas a trámite.

Analizadas estas cuestiones, podemos detenernos en el análisis de las normas diseñadas por los Reglamentos para la discusión y votación de un dictamen de Comisión en sesión plenaria de un Cuerpo colegislador. Punto que debe llamar principalmente nuestra atención para conocer cuál fue el *procedimiento legislativo* en sesión.

En primer lugar, cabe destacar que el Reglamento de la Cámara popular de 1838, a cuyo carácter modélico venimos haciendo referencia, diseñó unas normas para la tramitación de un dictamen de Comisión en sesión, que se distinguieron por ser *generales* y de carácter *único*. Generales, porque se aplicaron a todo tipo de dictamen, independientemente del asunto sobre el que versase, fuese un proyecto o proposición de ley, o una materia no de ley como un acta electoral o la Contestación al discurso de la Corona. A su vez,

aquellas normas tuvieron carácter único, puesto que no se previnieron nunca procedimientos especiales del tipo, por ejemplo, de procedimientos de urgencia. Estas normas se contuvieron en el Título IX —«De las discusiones»—, arts. 93 a 109 del Reglamento citado.

De acuerdo con las mismas, la tramitación en sesión de un dictamen de Comisión se debería ajustar a tres fases: una discusión en «totalidad», y después discusión por «partes o artículos» (artículo 100, Reglamento del Congreso de 1838), para, finalmente, celebrar una votación en totalidad en orden a su «aprobación definitiva» (art. 109, *idem*). Esta normativa aplicada al procedimiento legislativo trajo consigo que todo proyecto de ley tuvo asegurado en sesión tres *lecturas*: una discusión general o en totalidad; una discusión pormenorizada de su parte dispositiva, estructurada en discusiones particulares y votaciones por separado de cada artículo; y, finalmente, una votación en totalidad del proyecto dictaminado, tal como hubiese salido de la segunda lectura, para su aprobación definitiva en un Cuerpo Colegislador.

Analizaremos ahora cada una de estas tres lecturas:

a) *Discusión en totalidad*.—Esta, que era la primera discusión que se debía celebrar en el orden temporal, versaría sobre «... el principio, espíritu y oportunidad» del proyecto o proposición de ley de que se tratase, tal como lo hubiese dictaminado la Comisión *especial* nombrada para el caso (art. 102, Reglamento del Congreso de 1838, y art. 109 del correspondiente de 1847).

Por lo que respecta a la Cámara popular, en esta fase, y en su caso, se iniciaría la tramitación de los *votos particulares* que hubiesen formulado las minorías de oposición en una Comisión y que contuviesen un texto articulado alternativo a la totalidad del dictamen-proyecto de la mayoría de la Comisión. En esta eventualidad se procedería a abrir una serie de debates por separado y en totalidad de cada uno de los votos particulares, comenzando por el que más se apartase del parecer de la mayoría de la Comisión. Al término de cada una de estas discusiones, se preguntaría al pleno de la Cámara si «tomaba o no en consideración» el voto particular correspondiente; si el pleno se pronunciaba por la negativa, el voto quedaría desechado definitivamente; pero si lo hacía por la afir-

mativa, la Cámara entraría inmediatamente a debatirlo y votarlo por artículos, quedando automáticamente desechados el resto de los votos y el dictamen de la mayoría de la Comisión (art. 106, Reglamento del Congreso de 1838, y art. 4.º de su reforma parcial en 26 de mayo de 1838; así como arts. 113 a 115 del correspondiente de 1847).

Esta previsión reglamentaria en la Cámara popular favoreció el que las minorías de oposición pudiesen presentar a debate público en sesión sus particulares criterios de legislación en materia determinada, formulando al efecto, a través de un voto particular en Comisión, un proyecto de ley alternativo al del dictamen de la mayoría. El hecho de que todo voto particular, independientemente de que fuese o no tomado en consideración por el pleno de la Cámara, tuviese asegurado en todo caso un debate en *totalidad*, dio ocasión a las minorías de explicar y defender en sesión sus particulares criterios de legislación alternativos a los del Gobierno, aunque por la lógica de las votaciones no tuviesen, posteriormente, la posibilidad de que el articulado de los proyectos embudidos en sus votos particulares llegase a ser discutido y votado pormenorizadamente.

Es de significar que en este punto se dio una de las pocas ocasiones en que los Reglamentos del Senado se separaron de lo observado en la Cámara popular; y así, en la tramitación de los votos particulares, la Cámara alta primó la agilización del proceso legislativo en detrimento de la expresión por las minorías de sus criterios discrepantes. A tal efecto, el Reglamento del Senado de 1838 previno que en caso de que no hubiese unanimidad en el seno de una Comisión, en sesión se discutiría y votaría, en primer lugar, el dictamen de la mayoría y después los votos particulares, comenzando por el que estuviera suscrito por un mayor número de firmas, o en caso de que tuviesen igual número, por el que más se acercase a los principios de la mayoría; debiéndose tener presente que la toma en consideración por el pleno del dictamen de la mayoría de la Comisión, llevaba consigo que se entendiesen desechados automáticamente los votos particulares sin abrirse discusión sobre los mismos (art. 69).

En el caso de que una Comisión hubiese sido unánime en su

dictamen, la votación a celebrar al término de la discusión en totalidad sólo versaría sobre la amplitud de dicho debate, sin que a esa altura la Cámara pudiese aprobar o rechazar el proyecto dictaminado, ya que las resoluciones a este respecto sólo podrían tomarse en las otras dos lecturas restantes (art. 103, Reglamento del Congreso de 1838).

b) *Discusión del articulado*.—El Reglamento del Congreso de 1838 previno que «... en los dictámenes de mucha extensión y gravedad», una vez celebrada la discusión en totalidad, se procedería a abrir una serie de discusiones «... por partes o artículos» (artículo 100). Esta previsión aseguró que la parte dispositiva de todo proyecto o proposición de ley sufriría una discusión pormenorizada con una serie de debates particulares y por separado de cada artículo, a cuyo término se celebrarían votaciones individualizadas para la aprobación o rechazo de cada uno de los mismos.

En esta segunda lectura se tramitarían las *enmiendas y adiciones* formuladas en sesión y parcialmente al articulado de un dictamen sobre un texto de ley. Los Reglamentos de la época guardaron absoluto silencio sobre la tipología de las enmiendas y adiciones, según su contenido y amplitud, pero fueron muy precisos al fijar las normas de su tramitación. Precisamente esta cuestión dictó las dos únicas reformas parciales del Reglamento del Congreso de 1838: la de 26 de mayo del mismo año, y la de 5 de diciembre de 1844. Según éstas, toda enmienda o adición al articulado de un dictamen tendría que estar suscrita, al menos, por siete diputados; para poder ser admitidas a trámite, las enmiendas deberían presentarse antes de «abrirse» el debate del artículo al que se refiriesen. Cada enmienda tendría, en primer lugar, una lectura pública en sesión, e inmediatamente se remitiría para su enjuiciamiento a la Comisión a cuyo dictamen se refería. En una segunda lectura, uno de los firmantes de la enmienda gozaría de un turno para apoyarla, y un vocal de la Comisión debería manifestar en turno de contestación la opinión de ésta, señalando si admitía la enmienda, en cuyo caso se incorporaba automáticamente al dictamen, o si aconsejaba que se desechase. En este segundo caso, y sin permitirse la apertura de debate, se consultaría inmediatamente al pleno de la Cámara sobre la «toma en consideración» o no de dicha enmienda. En caso afirmativo, la enmienda se discutiría, de ordinario, junto con el ar-

título al que se refiriese, si bien la Cámara retenía en todo momento la capacidad de acordar que aquélla, por la especial gravedad que tuviese, fuese discutida de forma previa al artículo al que concernía. En cualquier caso, la votación de la enmienda se celebraría con anterioridad a la del artículo correspondiente (arts. 1.º, 2.º y 3.º de la reforma del Reglamento del Congreso de 26 de mayo de 1838). En esta normativa se denotaba, una vez más, la función de las Comisiones en orden a orientar la opinión de la Cámara y centrar los debates en sesión.

c) *Votación en totalidad para aprobación definitiva.*—Tras el debate y votación pormenorizada de la parte dispositiva de todo proyecto, éste sería remitido a la *Comisión de corrección de estilo* del Cuerpo Colegislador correspondiente, y retornaría a sesión plenaria para sufrir una tercera lectura ceñida a la votación en totalidad del proyecto dictaminado, tal como hubiese quedado en la fase de discusión del articulado, para su aprobación definitiva.

Tras el debate y votación pormenorizada de la parte dispositiva de todo proyecto, éste sería remitido a la *Comisión de corrección de estilo* del Cuerpo Colegislador correspondiente, y retornaría a sesión plenaria para sufrir una tercera lectura ceñida a la votación en totalidad del proyecto dictaminado, tal como hubiese quedado en la fase de discusión del articulado, para su aprobación definitiva.

Sólo en esta votación sería aplicable el precepto contemplado en el artículo 38 de la Constitución de 1837, y artículo 37 de la de 1845, por el que se exigía para la votación de las leyes la «... presencia de la mitad más uno del número de individuos» de que constaba el censo de cada Cuerpo colegislador (art. 144, Reglamento del Congreso de 1838, y art. 147 del correspondiente de 1847). Estos acuerdos de ley, al igual que toda resolución a tomar en un Cuerpo colegislador independientemente de su asunto, se harían a «pluralidad absoluta de votos» (art. 33, Constitución de 1837).

Esta normativa sobre los debates parlamentarios y el procedimiento legislativo en sesión tendría la virtualidad de proyectar su vigencia a toda la época isabelina, ya que la misma fue recogida casi literalmente por el Reglamento del Congreso de 1847 en su Título XI —«De las discusiones»—, artículos 106 a 151. Sólo en una

cuestión de relevancia se separaría este nuevo Reglamento de la norma de 1838, a saber: si los Reglamentos de 1838 habían previsto unas normas de carácter general y único para las discusiones de todo tipo de dictámenes, independientemente del asunto sobre el que versasen, el Reglamento de 1847, sin llegar a separarse en lo esencial de este principio, sin embargo diseñó un tipo específico de debate en sentido restrictivo para la *Contestación al Discurso de la Corona*, cuestión a la que por su relevancia haremos mención especial en el apartado inmediato posterior.

9. VEHÍCULOS FORMALES PARA EJERCITAR EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Las Cortes isabelinas dispusieron fundamentalmente de tres vehículos reglamentarios para ejercitar el control parlamentario de la acción de gobierno, que fueron: 1) La *Contestación al Discurso de la Corona*, donde pudieron valorar el «programa político» del Gobierno; 2) la vía de la *proposición no de ley*, para suscitar un debate de «política general» a cualquier altura del período de sesiones y emitir, en su caso, una moción de censura; y 3) la *interpelación*.

Si atendemos a la primera vía, hemos de señalar que en la época se diseñaron dos modalidades de apertura de Cortes: la apertura con presentación de *Discurso de la Corona*, y la apertura por *comisión*. En la primera se abrían las Cortes anuales a través de sesión regia y con lectura por la Reina del Discurso de la Corona, que contenían el «programa político» de sus Ministros. En la segunda modalidad, comparecía ante las Cortes exclusivamente el Presidente del Consejo de Ministros, para limitarse a leer el Real Decreto de convocatoria de Cortes y declarar abiertas las mismas, sin Discurso de la Corona ni presentación de ningún tipo de «declaración programática» sustitutoria de aquél. La elección de una u otra modalidad estuvo siempre sujeta a la discrecionalidad de los Gobiernos de designación regia, pero bajo una y otra se escondían decisiones políticas bien distintas. La apertura con Discurso de la Corona, que fue la práctica habitual en la época isabelina por lo menos desde 1834 a 1849, evidenciaba la voluntad de los Ministros de suscitar en las Cortes, con ocasión de tramitarse la *Contestación*, un debate

parlamentario sobre su «programa de gobierno», con el fin de contrastar si en función del mismo poseían o no la confianza parlamentaria. Por el contrario, la apertura por *comisión* era un designio ministerial tendente a evitar precisamente dicho debate; por esto, la apertura por comisión sería ensayada invariablemente por los Gobiernos de Isabel II en los períodos de reacción frente al régimen representativo, como fue el que se extendió desde el Ministerio Bravo Murillo hasta la revolución de 1854.

En esta perspectiva, la Contestación al Discurso de la Corona, que tenían que tramitar por separado el Congreso y el Senado, se convirtió siempre que se daba la primera modalidad de apertura de Cortes en uno de los mecanismos más adecuados para ejercitar el control parlamentario de la acción de gobierno, al ser el terreno señalado para debatir el «programa político» ministerial, y por convertirse en un vehículo susceptible de ser habilitado, bien para mostrar al Gobierno el apoyo parlamentario, bien para emitirle en su caso una moción de censura (12).

Durante la época del *Trienio liberal* (1820-23), vigente la Constitución de Cádiz, la Contestación no había tenido más que un carácter protocolario, debido a que el Reglamento de Cortes de 1821 no llegó a prevenir que aquélla fuese objeto de debate en sesión pública. Sin embargo, esta situación de cosas varió radicalmente en la época isabelina, sobre todo a raíz de que en tiempos del Estatuto Real los Reglamentos de los Estamentos del Reino de 1834 llegasen a prevenir que cada Cámara formularía por separado una Respuesta por escrito al Discurso de la Corona, que sería objeto de debate público y votación a nivel de sesión plenaria (arts. 46, 47 y 48 del Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834). Sería con este preceptivo debate público en sesión, con lo que se sentarían las bases para que la Contestación fuese una ocasión idónea para ejercer el control parlamentario de la acción de gobierno (13).

(12) Véase al respecto, JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO, Tesis Doctoral, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 1984 (ejemplar mecanografiado).

(13) J. TOMÁS VILLARROYA, *El Sistema político del Estatuto Real*, Madrid, 1968, págs. 387 y sigs.

Sentado este precedente en la época del Estatuto Real, la mayor o menor eficacia de la Contestación en la prosecución de sus objetivos quedó vinculada en el futuro a las diversas reglamentaciones que habrían de hacerse sobre su tramitación parlamentaria. A este respecto hay que tener presente, en primer lugar, que los Gobiernos, al presentar su programa político en los Discursos de la Corona, articularon este texto en párrafos, conteniendo cada uno de ellos una unidad temática diferenciada, bien fuese el estado de las relaciones exteriores, el programa de legislación del Gobierno, o las reformas que se pensaban acometer en el ramo de Hacienda, etc. Pues bien, los textos de las Contestaciones se ajustaron perfectamente a la distribución de las partes del Discurso y, por tanto, y en orden a la eficacia de la Respuesta, cobró especial relevancia el que los Reglamentos se decidiesen por prevenir que la Contestación sería discutida pormenorizadamente por párrafos o sólo en totalidad, o si se limitaría o no el número de turnos de palabra a consumir o de enmiendas a formular al proyecto de Respuesta.

A este respecto, cabe destacar que la Contestación alcanzó la plenitud de su eficacia en el control parlamentario de la acción de gobierno, mientras estuvieron vigentes las normas diseñadas para su tramitación por los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1838, es decir, durante la época constitucional presidida por la ley fundamental de 1837 y primeros años de la «década moderada».

El Reglamento de la Cámara popular de 1838, tras prevenir la formulación de una Contestación escrita al Discurso de la Corona (artículo 151), dejó a la discrecionalidad del pleno del Congreso el decidir en cada caso si aquélla se debatiría en sesión por párrafos o simplemente en totalidad (art. 152); si bien, y en cualquier caso, con el fin de proteger a las minorías de oposición, se previno que los diputados podrían formular enmiendas y adiciones, tanto a la totalidad como a los párrafos del proyecto de Respuesta, y que estas enmiendas se ajustarían en su tramitación al principio general plasmado en el artículo 105 del Reglamento, es decir, que las mismas se discutirían por separado y de forma previa al punto del proyecto al que se refiriesen, y que no habría limitación al número de enmiendas susceptibles de ser formuladas y admitidas a trámite (artículo 153).

En la práctica, y mientras estuvo vigente este Reglamento, el Congreso nunca ejerció la opción de la que hablaba el artículo 152, pues hubo una convención generalizada sobre ajustar la tramitación del proyecto de Contestación en sesión a las normas de carácter general que el artículo 100 del Reglamento prevenía para la discusión de todo dictamen de Comisión, independientemente de su asunto; por esto, todo proyecto de Contestación sufrió, primero, una discusión en totalidad, y después, una serie de discusiones particulares de cada *párrafo* con las correspondientes votaciones por separado de los mismos.

El debate pormenorizado por párrafos y la capacidad ilimitada de enmienda de los parlamentarios, enriqueció al máximo el debate de la Contestación como valoración del programa del Gobierno.

Cabe destacar, igualmente, que para la votación de la Contestación, al versar ésta sobre un asunto no de ley, bastó reglamentariamente la concurrencia mínima de una quinta parte del censo de cada Cámara (art. 42 del Reglamento del Congreso de 1838), «quorum» exiguo si se compara con el que se exigía para la aprobación de las leyes, cifrado este último en la concurrencia de la mitad más uno de los miembros de una Cámara. Aquel «quorum» es tanto más significativo si consideramos que en la época isabelina se sentó la práctica de embutir explícitos votos de censura a los Gobiernos en los textos de la Respuesta al Discurso del Trono.

En la «década moderada», cuando los Gobiernos isabelinos mostraron una reacción crítica ante el régimen representativo, se produjo como muestra de esta reacción un declive de la Contestación en su función fiscalizadora. Esto fue debido, en primer lugar, al nuevo Reglamento del Congreso de 1847 que había de estar vigente para el resto de la época isabelina. Este Reglamento, si no llegó a suprimir la Contestación escrita al Discurso de la Corona, sí procedió, en cambio, a reducir drásticamente la amplitud del debate en sesión de la misma. El Reglamento de 1847, si bien respetó las normas de 1838 para la tramitación en sesión de los dictámenes sobre proyectos o proposiciones de ley, creó, por el contrario, unas reglas específicas en sentido restrictivo para el debate de la Contestación: se previno que el proyecto de Respuesta sólo se discutiría en *totalidad*, suprimiéndose el debate pormenorizado por párrafos

(artículo 122); se suprimió la capacidad de los parlamentarios para enmendar ilimitadamente el proyecto de Respuesta, previniéndose que sólo se admitirían a trámite las dos enmiendas que más se apartasen del proyecto dictaminado por la *Comisión de Contestación* de la Cámara correspondiente (art. 123); y lo que era quizás más importante, se introdujo un mecanismo de «guillotina» en el debate de aquél. Así, si el Reglamento de 1847 respetó en la discusión de los proyectos de ley el principio de que no se podía cerrar ninguna discusión sin haberse cubierto el «mínimo» de tres turnos en contra y otros tres en pro, correspondiendo a partir de ese momento al pleno de la Cámara el decidir discrecionalmente sobre la amplitud máxima de una discusión, ahora, y para el caso específico de la Contestación, aquel «mínimo» reglamentario se convirtió en el «máximo» de turnos susceptibles de ser consumidos por los parlamentarios (art. 123). Esta reducción en la amplitud del debate de la Contestación repercutió lógicamente en detrimento de la eficacia de aquél en su función de control.

Finalmente, a raíz del fracaso de los movimientos revolucionarios de 1848, los Gobiernos *moderados* tomaron la iniciativa de eludir directamente el debate «programático» que se venía celebrando tradicionalmente con ocasión de la Contestación al Discurso de la Corona, y no bastándoles la norma restrictiva de 1847, optaron invariablemente desde el Ministerio Bravo Murillo y hasta la revolución de 1854, por abrir las Cortes a través de la modalidad de apertura por *comisión*, sin «declaración programática» a las Cámaras. Con la imposibilidad de celebrar la Contestación no pudo por menos de resentirse la capacidad de las Cortes isabelinas para ejercer el control parlamentario de la acción de gobierno.

En otro orden de cosas, una de las cuestiones que más debe llamar nuestra atención es la habilitación por las Cortes isabelinas de un vehículo reglamentario que les posibilite suscitar a cualquier altura de una legislatura un debate sobre «política general», y emitir a su través, llegado el caso, una moción de censura. Como es sabido, una de las peculiaridades de la época isabelina fue la articulación, al margen de las expresas previsiones constitucionales, de un régimen parlamentario que habría de conocerse como régi-

men de las *dos confianzas*. Una de las piezas maestras en la articulación de dicho régimen fueron las iniciativas tomadas por las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros de la Corona, a despecho de unas leyes fundamentales que no preveían expresamente la figura del *voto de censura*.

El silencio constitucional sobre las mociones de censura tuvo como consecuencia el correspondiente mutismo que los Reglamentos guardaron sobre las mismas durante gran parte de la época. Esto hizo que las Cortes buscasen en los Reglamentos vehículos formales que, aunque no específicos, pudiesen ser habilitados con carácter subsidiario para emitir una de aquellas mociones. En concreto, y mientras estuvo vigente el Reglamento del Congreso de 1838, la Cámara Baja utilizó para el caso el vehículo reglamentario de la *proposición no de ley*.

Según el citado Reglamento, las características más sobresalientes de la proposición no de ley eran las siguientes: la tramitación de una proposición podía iniciarse en una sesión sin necesidad de que figurase en el *orden del día* de la misma, y, por tanto, no estaba sujeta a los plazos de anticipación en su anuncio que este último requería. Si una proposición era presentada en la Mesa del Congreso antes de iniciarse la discusión de los asuntos señalados en el orden del día de una determinada sesión, comenzaría de forma inmediata su tramitación, dándose lectura pública de la misma y decidiendo a continuación la Cámara si la «tomaba en consideración» o la desechara (art. 113). Por otra parte, la proposición era la única figura reglamentaria que podía ser discutida y votada en la misma sesión en la que había sido presentada, pues para su debate no era preceptivo un previo dictamen de Comisión especial sobre la misma, pudiendo optar el pleno del Congreso entre remitirla a las Secciones para la formación de Comisión dictaminadora o discutirla sin este trámite (art. 114). Las proposiciones se debatirían en sesión conforme a las normas generales que para toda discusión fijaba con carácter único el Título IX, artículos 93 a 109 de dicho Reglamento. En las votaciones de las proposiciones no de ley bastaría por su índole la concurrencia mínima de la quinta parte del censo de la Cámara popular (art. 42); debiéndose tener presente que la tramitación de una proposición se agotaba en el Cuer-

po colegislador donde se había presentado, sin concurrencia de la otra Cámara.

En 1842 una coalición de *progresistas* antiesparteristas utilizó la vía de la proposición no de ley para formular un voto de censura en el Congreso al Gobierno de don Antonio González, voto que acabaría por provocar la dimisión de éste (14). En esta ocasión se evidenciaría los inconvenientes que traía consigo la utilización de la vía proposición, desde el momento en que ésta introducía un preocupante grado de precipitación en la formulación de una declaración política de tanta trascendencia como era una moción de censura. Teniendo presente que la tramitación de una proposición no de ley podía iniciarse en una sesión sin necesidad de figurar en el orden del día de la misma, y que podía discutirse y votarse en la misma sesión de su presentación al no requerirse que mediase un previo dictamen de Comisión, estas características hicieron que si se utilizaba esta vía reglamentaria para exigir la responsabilidad política de los Ministros, una moción de censura pudiese ser presentada, debatida y acordada, en una misma sesión, sin que el Gobierno hubiese sido advertido formalmente y con anticipación de la presentación de la misma. En esta precipitación se incurrió con el voto de censura de 1842, que fue debatido y acordado en la misma sesión en que había sido presentado, la de 28 de mayo, sin figurar en el orden del día de la misma.

Esta precipitación se trató de corregir en el Reglamento del Congreso de 1847. En éste se reconoció expresamente, y por primera vez en nuestro derecho parlamentario, la figura del *voto de censura*, y se fijó una normativa específica para su tramitación, que se plasmó en el Título XVIII —«De los votos de censura y de gracias, y de las declaraciones honoríficas»— artículo 193. De esta normativa cabe destacar dos aspectos: en primer lugar, la previsión del nuevo Reglamento entró en contraste con el mutismo absoluto que la Constitución de 1845 siguió observando respecto de la hipotética capacidad de las Cortes para hacer efectiva la responsabi-

(14) *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1841-42, número 126, correspondiente a la sesión de 28 de mayo de 1842. Esta moción de censura ha sido analizada por JUAN IGNACIO MARCUELLO BENE-DICTO, Tesis Doctoral, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, op. cit.

lidad política de los Ministros; no dejando de ser paradójico que el Reglamento de 1847 crease un vehículo formal específico para que el Congreso ejercitase una facultad no reconocida expresamente por la Ley fundamental. En segundo lugar, cabe significar que la norma de 1847 no llegó a fijar todas las fases de la tramitación de un voto de censura, e hizo una regulación muy embrionaria y parcial de la misma, preocupándose exclusivamente en mitigar la precipitación hasta entonces observada. En este sentido el nuevo Reglamento, reconociendo la vigencia de la costumbre hasta entonces registrada de utilizar la vía de la proposición no de ley, se limitó a prescribir que, una vez presentado un voto de censura, antes de ser debatido en sesión, pasaría a las Secciones (art. 193); ahora bien, nunca se llegó a precisar si este trámite era para que las Secciones se pronunciasen sobre si autorizaban o no la lectura pública de la moción en sesión, o para que aquéllas nombrasen una Comisión especial con el encargo de dictaminar el voto. Esta cuestión no se definió bien en el Reglamento citado, pero en cualquier caso, la previsión de 1847 tuvo una virtualidad: el obligado pase previo a las Secciones del Congreso impediría en lo sucesivo que un voto de censura pudiese ser discutido y acordado sorpresivamente en la misma sesión en que había sido presentado y sin aviso anticipado al Gobierno.

Finalmente, cabe indicar que una tercera vía de la que dispusieron las Cortes isabelinas para ejercitar el control parlamentario de la acción de gobierno fue la *interpelación*. Esta figura no contemplada en la época del Estatuto Real, sólo fue regulada a raíz del Reglamento del Congreso de 1838 (Título X, arts. 117 a 121).

10. LAS MODALIDADES DE VOTACIÓN

Finalmente, debemos referirnos a los diferentes tipos de votación que recogieron los Reglamentos para la toma de resoluciones a nivel de sesión.

Las Constituciones isabelinas se limitaron a señalar que todas las «... resoluciones en cada uno de los Cuerpos Colegisladores», independientemente del asunto sobre el que versasen, se tomarían «... a pluralidad absoluta de votos» (art. 38, Constitución de 1837,

y art. 37 de la Ley fundamental de 1845). Quedaría reservado a los Reglamentos el dirimir la delicada cuestión sobre el carácter público o secreto de las votaciones en Cortes.

Hay que detenerse en primer lugar en señalar qué modalidades de votación se reglamentaron, para luego abordar la cuestión de en qué tipo de asuntos se aplicó cada una de ellas, y cuáles fueron las diferencias de criterio que mantuvieron Congreso y Senado sobre el carácter público o secreto de las votaciones según los asuntos de que se tratase.

Si dirigimos nuestra atención al Reglamento del Congreso de 1838, por su carácter modélico, podemos señalar que en la época se diseñaron cuatro modalidades de votación, dos públicas y dos secretas:

— Tipos de votación pública:

1.º La votación *ordinaria*. A celebrar poniéndose en pie los parlamentarios que aprobasen y permaneciendo sentados en sus escaños los que reprobasen (arts. 128 y 129 del Reglamento de la Cámara popular de 1838).

2.º La votación *nominal*. Se llevaría a cabo levantándose sucesivamente cada parlamentario en su escaño, según el orden en que estuviesen sentados, manifestando verbalmente su nombre y añadiendo un «sí» o un «no», según su voto fuese de aprobación o reprobación (art. 134 del Reglamento citado). Era ésta la votación pública por excelencia.

— Tipos de votación secreta:

3.º Votación por *bolas*. Se celebraría dirigiéndose cada parlamentario a la Mesa de la Cámara, cuando fuese convocado por un Secretario, para recibir de la Presidencia una bola blanca y otra negra. En la urna destinada a la votación se depositaría la bola blanca si se aprobaba, o la negra si se reprobaba, colocándose en una urna separada la bola sobrante (artículo 142, ídem).

4.º Votación por *papeletas*. Reservada a la elección de personas. Toda persona debería resultar electa por mayoría ab-

soluta de los sufragios emitidos, no pudiéndose nombrar más que una sola persona en cada votación (art. 135).

En la época estudiada, el carácter público o secreto en la votación definitiva de las leyes generó una viva controversia y fue en ésta la única ocasión relevante en que se separaron los Reglamentos del Congreso y del Senado. Con carácter general puede decirse que en el Congreso triunfó el criterio de la votación pública, argumentándose al efecto que desde el momento en que aquella Cámara, por estar llamada a ser el reflejo de los mudables estados de la opinión pública, se renovaba periódicamente por consulta electoral, se hacía precisa la máxima publicidad en la votación de las leyes, con el fin de que el cuerpo electoral censitario pudiese controlar en última instancia a sus representantes en Cortes. En contraposición, el Senado, por ser en la época isabelina una Cámara esencialmente de designación regia y no tener que responder de sus resoluciones ante el cuerpo electoral, se inclinó por el carácter secreto en la votación de las leyes; argumentándose que dicho carácter era en esa circunstancia, además, el que mejor preservaba la independencia de cada senador a la hora de emitir su voto.

El Reglamento del Congreso de 1838 tendió a garantizar el carácter público en la votación de las leyes y de los asuntos referidos al control parlamentario de la acción de gobierno (15). En este sentido dicho Reglamento hizo preceptivas las votaciones secretas exclusivamente para la «elección de personas» o para cuando «... se calificquen los actos o conducta de alguna persona»; debiendo utilizarse para el primer caso, donde se comprendía, por ejemplo, la elección de la Presidencia del Congreso, el método de votación por *papeletas* (artículo 135), y en el segundo caso, que apuntaba a las ocasiones en que el Congreso ejercitase el papel de acusador en un proceso para exigir la responsabilidad *penal* de los Ministros, el método de

(15) Esto fue debido a que el pleno del Congreso fue ganado por la opinión de A. ALCALÁ-GALIANO, quien, apoyándose en J. BENTHAM, argumentó a favor de la publicidad y en contra de la opinión que en un principio mantuvo la *Comisión de Reglamento interior* de la Cámara dictaminadora del proyecto. Véase el alegato del diputado moderado en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1837-38, número 53, correspondiente a la sesión de 18 de enero de 1838, y el dictamen de la Comisión en *Apéndice 2.º* al número 44 del *Diario de Sesiones de Cortes* correspondiente a aquella legislatura.

votación por *bolas* (art. 141). Para los demás asuntos aquel Reglamento previno que de no mediar reclamación o acuerdo expreso de la Cámara en contrario, la totalidad del resto de las votaciones se celebrarían por el ya citado método *ordinario* (art. 129), bastando con que lo reclamasen siete diputados para que una votación se celebrase por el método *nominal* (art. 133), votación de carácter público por excelencia, ya que en la misma el *Diario de Sesiones* recogía la relación pormenorizada de los nombres de los diputados que habían concurrido a la votación, especificando el sentido del voto de cada uno de ellos. Finalmente, el Reglamento citado puso fuertes obstáculos para llevar a cabo una votación secreta, pues exceptuados los dos casos señalados en que ésta era preceptiva, para celebrar la misma de forma facultativa en cualquier otro asunto, por el método de *bolas*, se exigió un acuerdo expreso del Congreso tomado por «mayoría de dos terceras partes» del censo de la Cámara (artículo 141). Esta reglamentación de la Cámara popular en 1838 fue observada invariablemente durante toda la época isabelina, al ser recogida literalmente por el Reglamento correspondiente de 4 de mayo de 1847.

Radicalmente diverso fue el criterio dominante en la Alta Cámara. Mientras estuvo vigente el Senado diseñado por la Constitución de 1837, los dos Reglamentos de la Cámara, de 17 de febrero de 1838 y de 26 de enero de 1842, oscilaron alternativamente entre el carácter secreto, el primero, y público, el segundo, en la votación de las leyes. Esta dubitación se debió fundamentalmente al método mixto o híbrido diseñado para la organización del Senado en la Constitución *progresista*, donde coexistían el componente electivo con la designación regia de los senadores en última instancia. Recuérdese al respecto que, según el artículo 15 de aquella Constitución, los senadores serían «... nombrados por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los diputados a Cortes».

Teniendo en perspectiva este carácter híbrido, el Senado de mayoría *moderada* que elaboró el Reglamento de 1838, tuvo más presente el factor de designación regia en la conformación de la Cámara, y preocupado primordialmente por preservar la independencia de voto de los senadores, se decantó por prescribir que la votación definitiva de las leyes, en su totalidad, debería celebrar-

se por el método de *bolas* (art. 120). Por el contrario, en la Regencia de Espartero, un Senado de mayoría *progresista* hizo suyo un proyecto de reforma del Reglamento propuesto por una Comisión de su seno, presidida por D. Capaz, en la que se defendía el carácter público de las votaciones, atendiendo primordialmente al componente electivo del Senado, y primando, por tanto, la necesidad de garantizar el control del cuerpo electoral respecto de las resoluciones tomadas por sus candidatos propuestos a la senaduría (16). El Reglamento de 26 de enero de 1842 haría preceptiva la votación pública por método *nominal* en dos supuestos de especial relevancia: en la votación en totalidad para la aprobación definitiva de las leyes, y en la votación de los dictámenes de Comisión en que se propusiese desechar un proyecto de ley (art. 131).

Esta reforma habría de ser, sin embargo, efímera, ya que con la revisión constitucional de 1845, al diseñarse un Senado cuyos miembros eran de exclusiva designación regia y donde los mismos ostentaban su dignidad con carácter vitalicio (arts. 14 y 17, Título III, de la Constitución de 1845), pareció desaparecer la motivación del cambio efectuado en 1842. En consecuencia, con el nuevo modelo de Senado de los *moderados*, el Reglamento de la Alta Cámara de 10 de marzo de 1847 acabó por prescribir de forma estable el carácter secreto en la votación definitiva de las leyes, ciñéndola al método de *bolas*. Para ello se alegó nuevamente la preocupación primordial por asegurar la independencia de voto de los senadores, desde el momento en que por la peculiar organización del Senado de 1845 ya no estaba presente la preocupación por garantizar el control del cuerpo electoral (17).

Con esta panorámica podemos dar por concluido el estudio de las normas por las que se reguló nuestra actividad parlamentaria en un período tan significativo como fue la época de Isabel II, en la que se asentó en nuestro país la monarquía constitucional y las formas del Gobierno representativo.

(16) V. Exposición de motivos en Dictamen de la *Comisión de Reglamento interior*, Apéndice 2.º al número 5, *Diario de Sesiones de Cortes*, Senado, Legislatura, 1841-42.

(17) V. Exposición de motivos en Dictamen-proyecto de Reglamento, Apéndice 2.º al número 18, *Diario de Sesiones de Cortes*, Senado, Legislatura, 1846-47.