

LA DIPUTACION PERMANENTE DE LAS CORTES EN LA CONSTITUCION DE CADIZ

ANGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO

1. SU DENOMINACIÓN

La Constitución española de 1812 instituye el órgano de continuidad parlamentaria con la clásica denominación de Diputación permanente (1), tal y como es conocida en el Derecho histórico español. Son, pues, razones de puro mimetismo histórico las que avalan y justifican su utilización. La expresión Diputación permanente, no obstante, lejos de representar un significado unitario y diferenciado, permite una pluralidad de interpretaciones dependiendo del sentido con que se empleen cada uno de los términos que la componen.

Diputación

La palabra diputación permite ser considerada en sí misma:

— *Como sinónimo de Cortes*, entendidas éstas en abstracto como órgano de representación popular. La diputación aquí no sería tanto

(1) Debe por consiguiente respetarse el texto gaditano y no emplear otra terminología para referirse a la institución que se comenta tal y como hace SEVILLA ANDRÉS al hablar de «Comisión permanente». SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Historia Política de España, 1800-1973*, tomo I, Editora Nacional, segunda edición, Madrid, 1974, pág. 73.

un instrumento concreto al servicio de la institución parlamentaria como la institución propiamente dicha.

— *Como sinónimo de Cámara legislativa*, esto es, de la composición concreta que en cada tiempo y lugar adopte esa representación genérica con independencia de la denominación específica que reciba.

— *Como sinónimo de legislatura*, dimensión temporal de ejercicio de la ficción representativa. Legislatura «es en el idioma constitucional, un curso parlamentario» (2).

— Como sinónimo de representación particularizada de algún territorio determinado (3).

— Como órgano de gobierno provincial con las consiguientes confusiones que pueden presentarse.

Permanente

El rasgo de permanencia que se atribuye a la Diputación merece también algunas consideraciones. En primer lugar, no tiene en sentido estricto un carácter temporal permanente, pues su nombramiento se difiere hasta el final del período de sesiones y su eficacia funcional se despliega tan sólo durante un intervalo limitado de inactividad parlamentaria. En segundo lugar, la existencia de la Diputación Permanente se limita en principio entre Cortes ordinarias (artículo 159 Constitución 1812) excluyéndola por ello entre Cortes extraordinarias o bien entre unas Cortes extraordinarias y las siguientes ordinarias. Durante estos períodos se produce por tanto una discontinuidad que la Diputación permanente no puede colmar.

La utilización conjunta de ambos términos (diputación y permanente) puede dar lugar también a equívocos. Así, cuando ARGÜELLES

(2) MONEVA Y PUJOL, JUAN, *Introducción al derecho hispánico*. Barcelona, Labor, pág. 73.

(3) La representación americana en las Cortes de Cádiz es el sentido que debe atribuirse a la expresión de «Diputación americana» empleada por Argüelles. ARGÜELLES, AGUSTÍN DE, *Examen histórico de la Reforma Constitucional que hicieron las Cortes Generales desde su instalación en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810 hasta que se cerraron en Cádiz el 14 de septiembre de 1813*. Londres, Carlos Wood e hijo, 1835, pág. 45.

habla de «diputados permanentes» (4) no se refiere a los miembros de la Diputación permanente sino a los diputados titulares de una provincia durante una legislatura.

Las anteriores consideraciones permiten dudar del acierto en la elección de la terminología Diputación permanente para referirse al órgano parlamentario de continuidad, pues con ella parece confundirse o identificarse órgano con función, instrumento concreto con el objeto que éste debe satisfacer.

2. JUSTIFICACIÓN DE SU EXISTENCIA

No cabe afirmar en rigor que la Diputación permanente fuese una institución cuya necesidad fuese reconocida con general complacencia. Bien es cierto, y es de justicia reconocerlo que hay elementos formales que permiten defender en principio la tesis contraria. Así, en la Consulta al país, numerosos informes recogen la conveniencia de su establecimiento (5). La Junta de Legislación la recoge en sus trabajos (6), la Comisión de Constitución la introduce a lo largo de sus sesiones (7) y, por último, ningún constituyente se opuso a su existencia en la discusión constitucional. Ello, sin embargo, es palpable en ocasiones un espíritu real de indiferencia ante la Diputación permanente que a veces roza el ataque frontal o negación misma de su conveniencia. Se puede afirmar por

(4) AGUSTÍN ARGÜELLES, Legislatura 1810-1813, tomo 3, Diario de Sesiones, núm. 362, 29 septiembre 1811, pág. 1951.

(5) Entre otros, la del Obispo de Calahorra, A.C. Leg. 6, núm. 27, hoja 3; del Cabildo de Lérida. A.C. Leg. 6, núm. 29, hoja 2; Junta de Mallorca. A.C. Leg. 5, núm. 47, hoja 6; Junta Superior de Mallorca. A.C. Leg. 5, hoja 6; Audiencia de Galicia. A.C. Leg. 6, núm. 12, hoja 4. Los textos de estos informes pueden verse también en la obra de MIGUEL ARTOLA GALLEGU, *Los orígenes de la España Contemporánea*, tomo 2, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

(6) Véase en tal sentido el Acuerdo 13 de 15 de diciembre de 1809 y el Acuerdo 17 de 31 de diciembre de 1809. A.C. Leg. 3, núm. 8.

(7) Actas de la Comisión nombrada para la formación del Proyecto de Constitución. A.C. Papeles reservados de Fernando VII, tomo núm. 25, folios 267-384; Sesión del 22 de mayo de 1811, folio 287; Sesión del 3 de junio, folio 290; Sesión del 5 de junio de 1811, folio 291; Sesión del 5 de julio de 1811, folio 298.

ello que la Diputación permanente fue una realidad cuestionada por aquellos que la establecieron aun por determinados miembros de la Comisión que presentó el Proyecto. Al defender el mismo, no aportan una razón convincente sobre los motivos reales que les llevaron a establecer constitucionalmente la Diputación permanente. Bien al contrario se limitan a decir que a la Comisión le pareció «oportuno conservar una institución tan nacional y precavida» (8). Sin embargo, a la vista de las diferencias existentes entre la construcción de la estructura de poder que pretende la Constitución de 1812 y nuestra historia política anterior, no tienen reparos en afirmar que en aquel momento «no es tan necesaria la Diputación como cuando todo era más bien tradicional y de costumbre que mandado por leyes claras y terminantes» (9). Más aún, ARGÜELLES es tajante cuando señala con posterioridad que «dejaba en rigor de ser necesaria desde que la reunión de Cortes se hiciese regular, anual, sistemática; esto es, establecida por la ley en su forma y autoridad» (10). Resulta extraño por ello lo que el propio ARGÜELLES apuntara en 1835 al analizar la labor de las Cortes durante el período 1810-1813, cuando se refiere a una presunta justificación de la Diputación permanente señalando que «para que esta disposición —se refiere a la reunión anual de Cortes— no fuese infructuosa se daba a la Diputación permanente de Cortes, facultad de convocarlas en la vacante del Trono, y cuando el Rey se imposibilitase para el gobierno, o quisiese renunciar a la corona. La historia de todas las épocas de la monarquía, y los desastres coetáneos no permitían que se dejase a la nación sin las precauciones necesarias contra la ambición doméstica y extranjera. De este modo quedaba prevenido el caso de poder ser sorprendido el reino, o de verse obligado a recurrir en el peligro a medios desusados y violentos para que se celebrasen Cortes» (11). A nuestro juicio no es sino una de las muchas contradicciones en que incurre ARGÜELLES y de una actitud

(8) AGUSTÍN DE ARGÜELLES, L. 1810-1813, tomo III, D.S., núm. 271; 8 de octubre de 1811, pág. 2019.

(9) AGUSTÍN DE ARGÜELLES, L. 1810-1813, tomo III, D.S., núm. 370; 7 de octubre de 1811, pág. 2013.

(10) AGUSTÍN DE ARGÜELLES, L. 1810-1813, tomo III, D.S., núm. 371; 8 de octubre de 1811, pág. 2019.

(11) ARGÜELLES, AGUSTÍN DE... *Examen histórico, op. cit.*, pág. 80.

que suavemente cabría calificar de ambigua como queda demostrado con la lectura de los debates constitucionales.

El único factor que justifica realmente la existencia de la Diputación permanente por parte de la Comisión es un elemento histórico, de respeto a la tradición española. No otra es la conclusión que cabe deducir del análisis de las posturas de sus miembros en la discusión parlamentaria de la Constitución, aceptándola, pero negándose a admitir cualquier reconocimiento extensivo de sus funciones, un incremento de sus facultades o incluso del número de sus miembros.

3. NATURALEZA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

La doctrina ha sido generalmente pacífica en esta sede. En efecto, los autores han considerado que la Diputación permanente de la Constitución de 1812 tiene una naturaleza estrictamente jurídica. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, es dable diferenciar entre una caracterización jurídica y otra política.

Naturaleza jurídica

Resulta opinión común en los estudios sobre el particular, el hecho de referirse a la Diputación permanente de forma exclusiva como una Comisión de continuidad parlamentaria (12). Dos reflexiones al menos merece esta tesis. En primer término, es discutible la atribución del carácter de comisión a la Diputación permanente, teniendo en cuenta entre otros argumentos el hecho de que los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821 señalen en concreto cuáles son las comisiones particulares que han de formarse en la Cámara (artículos 80 y 85, respectivamente) en ninguno de los cuales figura la Diputación permanente. Es cierto que en el último de los artículos de referencia se señala que las Comisiones en él contempladas «se

(12) Así, v. gr., ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO, «La Diputación permanente en el sistema parlamentario español», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, segundo cuatrimestre 1986, pág. 141; FRAILE CLIVILLÉS, MANUEL MARÍA, *La Comisión permanente de las Cortes*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pág. 49.

podrán aumentar si la multitud y gravedad de los negocios lo exigiese». Sin embargo, la Diputación permanente tiene una existencia propia en ambos Reglamentos y, por supuesto, en la propia Constitución que impide por aplicación extensiva caracterizarla sin más comisión. En segundo lugar, aunque resulte obvio entender la Diputación permanente como órgano de continuidad parlamentaria, esa visión nos parece parcial por cuanto es un órgano sumamente complejo con una naturaleza pluriforme.

a) *Órgano de continuidad parlamentaria*

El aspecto de la «continuidad» merece destacarse en una triple visión:

— *Continuidad formal*: en su virtud se produce una ficción jurídica por medio de la cual un órgano reducido asume la representatividad entera de la Cámara. No se produce por ende un vacío de la representación nacional.

— *Continuidad material*: La Diputación permanente se encarga por mandato constitucional y reglamentario de la preparación e instrucción de los expedientes que deban presentarse en las futuras sesiones, recibe a los nuevos diputados, etc.

— *Discontinuidad funcional*: en virtud de la terminación de los períodos de trabajo parlamentario o de la legislatura misma, la Diputación permanente no asume la totalidad de las funciones que la Cámara en su conjunto tiene encomendada, viéndose, *ad exemplum*, desprovista de la principal potestad de aquellas cual es la potestad legislativa del Estado. Por ello entendemos que cabe hablar en sentido estricto de semicontinuidad o pseucontinuidad (13).

(13) Esta visión restrictiva de la continuidad en la Constitución de 1812 aparece también compartida por algún autor comparándola con la Constitución actual. GONZALO GONZÁLEZ, MANUEL, «Las Cortes Generales en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo II, Facultad de Derecho, UNED, 1978, pág. 659.

b) *Organo de garantía constitucional*

La reflexión en torno a la figura de la Diputación permanente a la hora de la elaboración constitucional, se centró especialmente en el hecho de que se le atribuyese la función de velar sobre la observancia de la Constitución. En su virtud no resulta en modo alguno aventurado considerar que ello «parece ser una insinuación del futuro sistema de garantías constitucionales» (14). Obviamente no cabe atribuir a la Diputación permanente el carácter de Tribunal Constitucional al estilo kelseniano, pero sí se puede apuntar el hecho de que, aunque sea en un sentido instructorio, sea a este órgano a quien se encomiende esta garantía.

c) *Organo de administración y gobierno parlamentario*

Por vía reglamentaria se hace expresa equiparación entre las funciones de la Comisión de Gobierno interior del edificio de la Cámara y la Diputación permanente, dependiendo de que las Cortes se encuentren o no en períodos de sesiones parlamentarias. Así, el artículo 182 del Reglamento de 1813 establece la existencia de un Inspector Arquitecto encargado de la conservación y seguridad del edificio de las Cortes proponiendo las obras necesarias a tal efecto «a la Comisión encargada del gobierno interior del mismo edificio, o a la Diputación permanente, si las Cortes no estuviesen reunidas». Más explícitamente si cabe, el artículo 186 del Reglamento de 1813 y el artículo 220 del Reglamento de 1821 señalan *ab initio* que «el orden y gobierno interior del edificio de las Cortes estará a cargo de la Diputación permanente». Los mismos artículos establecen bajo su autoridad las oficinas y subalternos de las Cortes aunque sin capacidad para deponer a los funcionarios sino tan sólo de suspenderlos con justa causa poniéndolo en conocimiento de las Cortes cuando se reúnan de nuevo. En expresión de PÉREZ SERRANO «cuando el ritmo de los acontecimientos es el habitual, actúa como organismo administrativo» (15).

(14) SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE, *Constitución española comentada*, Paraninfo, S. A., Madrid, 1980, pág. 19.

(15) PÉREZ SERRANO NICOLÁS, «La Diputación permanente de Cortes en

Naturaleza política

La Diputación permanente no se limitó en su funcionamiento a ser el aséptico órgano jurídico con facultades tasadas, sino que en ocasiones adoptó una postura beligerante rayando en la intromisión en asuntos de la política general del país. Basta recordar los acontecimientos de noviembre de 1820 y de julio de 1822. Los primeros, originados por el nombramiento del teniente general don José María Carvajal para capitán general de Castilla la Nueva, motivaron que la Diputación permanente se constituyese en sesión permanente y se elaborasen y enviasen al Rey que se hallaba en El Escorial cuatro exposiciones (dos el 16 de noviembre; el 17 y 18) (16), requiriendo al Monarca para que vuelva a Madrid (segunda exposición del día 16 y exposición del día 17) (17); para que aleje de su lado al mayordomo mayor y a su confesor y a todas las personas de su servidumbre desafectas al régimen constitucional (exposición del día 17) (18) y para que pida a la propia Diputación permanente la convocatoria de Cortes extraordinarias (exposición del día 17) (19).

Más importantes son si cabe las jornadas de julio de 1822 (20). En la madrugada del día 7, cuatro batallones de la Guardia Real se desplazaron desde el Pardo hacia Madrid, dejando el Palacio y, por ello, al Rey incomunicado con la capital. La transcendencia del hecho se hace palpable si consideramos la significación de la Guardia Real,

nuestro Derecho Constitucional Histórico», publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español* de 1933 y recogido en la obra *Escritos de Derecho Político*, I, Colección «Administración y ciudadano», Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984 de donde tomamos las referencias, pág. 195.

(16) Los textos de las mismas aparecen en el volumen *Sesiones de las Cortes. Actas Secretas, 1820-1823*, tomo único, dentro del acta de la Sesión del día 16 de noviembre de 1820 que comprenden hasta el 18, págs. 49 a 57.

(17) *Ibidem*, págs. 51 y 53, respectivamente.

(18) *Ibidem*, pág. 53.

(19) *Ibidem*, pág. 53.

(20) «Culminación del descontento de la Guardia Real» en palabras de RAYMON CARR, *España, 1808-1939*, Editorial Ariel, Barcelona, 6.ª reimpression, 1978, pág. 142. Una narración exhaustiva de los hechos que comentamos se encuentra en GARCÍA VENERO, MAXIMIANO, *Historia del parlamentarismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946, págs. 447-454.

para CARR, «el factor aislado más importante de la política revolucionaria puesto que podía arrancar el control de las calles a la milicia, cuerpo formado para defender una Constitución que era el símbolo de la "esclavitud" del Rey» (21). La Diputación permanente extendió una exposición al Rey en la que rogaba «encarecidamente a V.M. se coloque en términos de poder ser custodiado por tropas fieles... No tomando, Señor, esta medida en el instante, la Diputación se ve precisada, sin pasar de hoy, a convocar las Cortes extraordinarias según lo literal del artículo 162 de la Constitución oyendo para ello al Consejo de Estado, y entregar las riendas del Gobierno a una Regencia, como igualmente en ella se previene» (22). Asimismo convoca al Consejo de Estado, quien en su dictamen era de la opinión de que si continuando S.M. custodiado por los batallones de la Guardia Real de infantería, no saliese a paraje libre, se halla en el caso de inhabilidad moral de que trata el artículo 162 de la Constitución» (23). Recibido el dictamen por la Diputación permanente y enterada ésta de que las circunstancias habían cambiado y estando el Rey en libertad plena, acordó que no se deliberase sin la consulta del Consejo de Estado, levantándose la azarosa sesión del 7 de julio.

Las anteriores consideraciones nos reafirman en la posibilidad de significar un marcado carácter político de la Diputación permanente, asumiendo la idea de PÉREZ SERRANO de que, «en ocasiones, se transforma en el primer órgano político de la nación» (24).

(21) RAYMOND CARR, *op. cit.*, pág. 142.

(22) Volumen Sesiones de las Cortes, Actas secretas, 1820-1823. Tomo único, Sesión del día 7 de julio de 1822, pág. 449. Señala GARCÍA VENERO, que esa Regencia fue pedida a la Diputación permanente por el Duque del Parque, Riego, Beltrán de Lis, Alcalá Galiano y otros muchos. GARCÍA VENERO, MAXIMIANO, *op. cit.*, pág. 450. La regencia era, para CARR, el medio de expresión de la voluntad claramente comprobada desde el primer momento de que «la Comisión permanente de las Cortes, el Ayuntamiento (de Madrid) y la milicia estaban decididos a oponerles resistencia (a los miembros rebeldes de la Guardia Real)». CARR, RAYMOND, *op. cit.*, pág. 142.

(23) Volumen Sesiones de las Cortes, Actas Secretas, *op. cit.*, pág. 450.

(24) PÉREZ SERRANO, NICOLÁS, *op. cit.*, pág. 191.

4. CARACTERÍSTICAS

Como notas que identifican a la Diputación permanente de la Constitución gaditana se pueden señalar:

a) *Su carácter histórico*: La Diputación permanente como instrumento de las Cortes nació en España, concretamente en la Corona de Aragón. Resulta, pues, una figura propia incorporada constitucionalmente por vez primera en la Constitución de 1812. Este y no otro es el sentido que cabe atribuir a las palabras de Solé Tura y Aja cuando afirman que la Diputación permanente es una «institución original» (25). La originalidad ha de entenderse referida a los antecedentes históricos que la localizan en nuestro pasado. No cabe señalar sin más que la Diputación permanente es una creación de la Constitución de Cádiz, pues ello significaría olvidar la tradición histórica y desconocer el hecho de que la Constitución es original en sí misma (26). La tradición histórica de la figura no implica en modo alguno que pueda admitirse sin más la consideración de MARTÍNEZ SOSPEDRA en el sentido de que «la Constitución establece la existencia de una Diputación permanente a imagen y semejanza de la institución tradicional» (27). Diferente es el modo de su elección, se incorporan representantes de ultramar y en la Constitución de 1812 no se reconocen a la Diputación permanente funciones como la recaudación de tributos y su administración tal y como ocurría con sus precedentes medievales.

b) *Su sentido progresista*. La existencia de la Diputación permanente en las Cortes medievales representaba ya el apunte de un anhelo de imprimir a la labor de las Cortes un sello de libertad. Ese mismo propósito impregna la institución en 1812 como garante de la continuidad parlamentaria en los períodos intersesiones. Se

(25) SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes de España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977, pág. 17.

(26) Como reconocen los propios autores «el rasgo primero que debemos considerar es la naturaleza misma del proyecto político: la Constitución de 1812 es importante en sí misma por ser el comienzo del constitucionalismo español». *Ibidem*, pág. 19.

(27) MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Cátedra Fadrique Furro Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia, 1978, pág. 326.

deposita en ella la defensa de los derechos nacionales conquistados, se la considera por la Nación el «cuerpo conservador y custodio de sus derechos y libertad» (28). Su fundamento radica en asumir la representación nacional mientras las Cortes no funcionen, en la custodia del propio texto constitucional frente a las violaciones que del mismo se pretendan, en la convocatoria de las Cortes en aquellas circunstancias que el interés patrio lo demande por encima de la voluntad discrecional del poder ejecutivo. Se pretende que sea, en definitiva, «el eslabón que uniera la cadena con que debía quedar aherrado para siempre el despotismo» (29).

c) *Su espíritu de control*. Parece evidente que «los poderes del monarca en la Constitución están inspirados por la desconfianza ante el posible retorno del absolutismo» (30). Por ello, en el texto se establecen una serie de instrumentos que tienden a privar al Rey de aquellos márgenes funcionales de que gozaba con anterioridad. Obvio es señalar a la Diputación permanente como uno de ellos (31), expresión del significado central de las Cortes en la construcción del nuevo orden político (32). Sin embargo, el problema radica en establecer el justo alcance de su intervención. Dos son las perspectivas que pueden utilizarse. Por la primera puede entenderse de modo radical y un tanto exagerado que la Diputación

(28) Escrito por ANTONIO CAPMANY, recogido en CASTRO, ADOLFO DE, *Cortes de Cádiz. Complementos de las Sesiones verificadas en la Isla de León y en Cádiz*, Tomo I, Imprenta de Prudencio Pérez de Velasco, Madrid, 1913, pág. 485.

(29) Discurso pronunciado por el Presidente de la Diputación permanente en su Sesión del día 15 de septiembre de 1813. El texto aparece en CASTRO, ADOLFO DE, *op. cit.*, tomo II, pág. 133.

(30) SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *op. cit.*, pág. 17.

(31) Cuyo establecimiento era para PALACIO ATARD revelador «de la desconfianza de las Cortes hacia las posibles veleidades absolutistas del monarca», PALACIO ATARD, VICENTE, *La España del siglo XIX. 1808-1898*, Espasa-Calpe, Madrid, 1978, pág. 72.

(32) A *sensu* contrario, sirva de ejemplo el apunte del carácter transaccional de la Constitución de 1837 que tiene ideas consustanciales al ideal moderado «sobre todo, el reforzamiento de los poderes de la Corona, en detrimento de la autonomía de las Cortes, su Diputación permanente, en efecto, se suprime...», VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, «Las Cortes de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX» en *Revista de las Cortes Generales*, La Constitución 1812 (monográfico), núm. 10, Primer cuatrimestre, 1987, pág. 86.

permanente supone crear «al lado del trono un poder rival» (33). La segunda, que nos parece la adecuada, significaría en palabras de ARTOLA crear «frente al poder ejecutivo una Diputación permanente de Cortes» (34), pero no en el sentido de institucionalizar una confrontación perenne entre órganos constitucionales del Estado que no produciría sino un quebranto del propio orden político. Se intenta, tan sólo hacer respetar el principio de división de poderes articulando las defensas oportunas para ello. Sería «más un efecto psicológico que una verdadera disputa de poder» (35).

5. COMPOSICIÓN

a) *Número de miembros.* Según el artículo 157 de la Constitución estaría compuesta de siete individuos de las mismas Cortes, tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo a suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar. Este mismo era el tenor que proponía la Comisión de Constitución y que fue ampliamente debatido por los constituyentes (36).

(33) *Diccionario de Historia de España*, dirigido por Germán Bleiberg, Alianza Editorial, Madrid, 1981, pág. 957.

(34) ARTOLA GALLEGO, MIGUEL, *Partidos y programas políticos 1808-1936*. Cultura e Historia, Aguilar, S. A. Madrid, 1977, 1.ª edición, tomo I, pág. 178.

(35) PALACIO ATARD, VICENTE, *op. cit.*, pág. 72. Para CARR, «en los intervalos entre las sesiones de ésta (la Cámara) el Rey era vigilado por una Diputación». CARR, RAYMOND, *op. cit.*, pág. 106. Vigilado obviamente no significa atacado.

(36) A modo de apretada síntesis los argumentos empleados para atacar el proyecto y, por tanto, defender un aumento de los componentes de la Diputación permanente fueron:

— Su escasa representación en orden al territorio nacional. GIRALDO, pág. 2011.

— La problemática defensa de su independencia. GIRALDO, pág. 2011.

— La experiencia histórica, GARCÍA HERREROS, pág. 2012.

— La analogía con el Consejo de Estado. GIRALDO, pág. 2011.

— La dudosa garantía constitucional que podía desempeñar tan escasa composición. GARCÍA HERREROS, pág. 2013.

— Su escasa operatividad funcional. POLO; LUJÁN, pág. 2012.

La defensa del texto del proyecto se articuló sobre la base de considerar las escasas funciones encomendadas a la Diputación permanente (MORALES DUÁREZ, pág. 2011; ANER, pág. 2013; DEL MONTE, pág. 2012; TERRERO, pág. 2012); la escasa duración de su actividad (DEL MONTE, pág. 2012) y la justificación

b) *Nombramiento*

Se llevará a cabo directamente por las Cortes (artículo 157 Constitución). Ello implica:

— El nombramiento lo es por el órgano legislativo en su conjunto, no mediatizado por los partidos políticos o por los grupos parlamentarios como sucede hoy.

— El nombramiento tiene una base territorial y no ideológica o política, como viene a confirmar el artículo 157 *in fine*.

c) *Designación*

El sistema para la designación de los componentes de la Diputación permanente es mixto:

— Seis de los mismos lo son mediante elección a pluralidad de votos, y del mismo modo que se hace la elección de presidente de las Cortes (artículo 183 del Reglamento de 1813 y artículo 217 Reglamento de 1821). Serán elegidos tres por las provincias de Europa y tres por las de Ultramar.

— El séptimo lo es mediante insaculación entre dos diputados, uno de Europa y el otro de Ultramar, nombrados por el mismo orden.

Se nombrarán además dos suplentes, uno de Europa y otro de Ultramar (artículo 158 Const.) (37).

misma de la existencia de la propia Diputación permanente (ARGÜELLES, pág. 2013). Todas las páginas de referencia corresponden al Diario de Sesiones núm. 370 de 7 de octubre de 1811.

(37) Seis fueron las ocasiones en las que se nombró la Diputación permanente bajo la vigencia de la Constitución de 1812: 6 de septiembre de 1813; 12 de febrero de 1814; 1 de noviembre de 1820; 21 de junio de 1821; 21 de junio de 1822; 28 de julio de 1823. Respecto a las tres últimas, PÉREZ SERRANO, da noticia de la primera reunión de cada una ellas, pero no fija el día del nombramiento, *op. cit.*, pág. 173 y 174.

Es importante resaltar el hecho de que las dos últimas Diputaciones nombradas no respetaron los artículos 157 y 158 de la Constitución. En efecto,

d) *Tiempo*

El artículo 157 se limita a señalar que las Cortes procederán al indicado nombramiento «antes de separarse». La indeterminación constitucional se suple por vía reglamentaria al señalar que se nombrarán «ocho días antes de la última sesión» (artículo 183 Reglamento de 1813 y artículo 217 Reglamento 1821).

e) *Eficacia del nombramiento*

La Constitución no señala ningún aspecto formal que condicione la validez del nombramiento. Sin embargo, los Reglamentos añaden dos requisitos sin cuya concurrencia parece deberá mantenerse la ineficacia del mismo. Dichos requisitos son:

— Comunicación oficial del nombramiento. Al Rey o en su caso a la Regencia por medio del Secretario de Gracia y Justicia a fin de que conste en todas las Secretarías del Despacho (artículo 184 Reglamento 1813 y artículo 218 Reglamento 1821).

— Publicidad del nombramiento: Ha de publicarse también en la Gaceta del Gobierno (artículo 184 Reglamento 1813 y artículo 218 Reglamento 1821).

6. COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

El punto central del presente estudio radica en señalar lo que la Diputación permanente tiene que hacer y cómo lo puede hacer.

una propuesta del diputado Sánchez presentada el 12 de junio de 1822 fue aprobada por las Cortes, después de oír el dictamen de la Comisión de Legislación, en la sesión del 19 de junio de 1822. En ella se establecía que se nombrase un sólo representante de Ultramar en atención a las circunstancias del momento en que sólo existían tres diputados de aquellas tierras lo que impedía de hecho la posibilidad de una libre elección entre ellos para cubrir los tres titulares y el suplente que debía representar a Ultramar en la Diputación permanente. En 1823 se mantuvo el mismo criterio, véase el volumen Cortes en Sevilla y Cádiz 1823, sesión celebrada en Cádiz, el día 25 de julio de 1823, pág. 365.

Tendremos en definitiva que identificar sus funciones y sus facultades.

Funciones

En relación con este tema creemos que dichas funciones pueden reconducirse a las siguientes:

a) *Continuidad parlamentaria*

Siendo heredera histórica de las antiguas diputaciones de los Reinos hispánicos, la Diputación permanente se configura como órgano de continuidad para los intervalos de inactividad parlamentaria. Tal es el sentido del artículo 157 de la Constitución y del Discurso preliminar al presentarse su Proyecto cuando se afirmaba:

«en el intervalo que medie entre las sesiones de las Cortes quedará en ejercicio una Diputación de las mismas con facultades señaladas para algunos casos, cuya importancia se recomienda por sí misma sin necesidad de más aclaración».

Esa labor de continuidad queda manifestada de un modo material en su labor en cuanto a disposición y preparación del trabajo de las Cortes siguientes. Esta apreciación no resulta baladí si consideramos que el trabajo parlamentario, en esa época precisaba de un apoyo material y preparación técnica que dado el primitivismo de nuestro parlamentarismo sólo podía satisfacer, por sí misma o bajo su dirección, la Diputación permanente. Con ello podría evitarse el desolador panorama que LUJÁN pone de manifiesto al referirse al inicio de las sesiones de las Cortes Constituyentes «en que la única preparación y disposición que encontraron para los grandes trabajos que les esperaban y para la reforma que emprendían y se les habían encargado... fue un tintero y unos pocos cuadernos de papel común» (38).

(38) LUJÁN, L. 1810-1813, tomo III, D.S., núm. 370, sesión del 7 de octubre de 1811, pág. 242.

b) *Defensa constitucional*

Una de las grandes inquietudes de los constituyentes era garantizar la observancia de la Constitución. No obstante lo cual, no se construyó un sistema autónomo de defensa constitucional (39), sino que genéricamente se encomendó a las propias Cortes y en particular a su Diputación permanente si bien, con un carácter instructorio. Pesaban aquí razones históricas que elevaban para algunos el significado de la Diputación permanente entendiendo que «el medio principal para hacer observar la Constitución es que haya una diputación con autoridad, facultades señaladas, actividad y energía» (40).

c) *Administración parlamentaria*

Los períodos de inactividad alteran la distribución de competencias internas de los distintos elementos que componen las Cortes. En ausencia de la complejidad actual, bajo la vigencia de la Constitución de 1812, durante los intervalos de inactividad parlamentaria, la Diputación permanente debía asumir la gestión de las actividades internas de la Cámara y las labores ordinarias materiales y de gestión.

Facultades

A la vista de las funciones señaladas, la Diputación permanente tiene reconocidas facultades específicas que le permiten desarrollar su actuación (41).

(39) Los constituyentes despreciaron por tanto la recomendación de Miguel Agustín Jarillo, cura de Higuera la Real, obispado de Badajoz, quien en su Memoria de 10 de septiembre de 1809, considera «oportuna y eficaz la elección de un tribunal con el nombre de constitucional, cuyo destino y cuya ocupación sea sola y únicamente velar sobre la más exacta observancia de la Constitución y leyes establecidas en las Cortes Generales, A.C., leg. 5; exp. núm. 49, hoja 3.

(40) GIRALDO, L. 1810-1813, tomo III, D.S. núm. 371, sesión del 8 de octubre de 1811, pág. 246.

(41) PÉREZ SERRANO distingue entre: a) Facultades políticas y extraordi-

a) *En orden a su función de garantía constitucional*

Según el artículo 160 de la Constitución es facultad de la Diputación permanente:

«Primera. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado...»

Con independencia del sentido que haya de atribuirse al vocablo «velar» (42) el nudo central del párrafo de referencia se centra en determinar el grado real de actividad que puede desempeñar la Diputación permanente en orden a la defensa constitucional. En este sentido se hace necesario aludir a la propuesta de Giraldo para reconocer a la Diputación la posibilidad de hacer las reclamaciones oportunas ante las infracciones de que tenga conocimiento (43). Nada de eso se admitió, quedando reducido su papel a un órgano subsidiario en funciones de «oficinismo subalterno en casos que le hubieran permitido actuar como acucioso defensor de los fueros constitucionales» (44). Su labor se reducía a recibir las quejas de infracción de Constitución y formando por medio de la Secretaría los extractos clasificados de ellas, las reservará para dar cuenta a las Cortes (artículo 189 Reglamento 1813 y artículo 228 Reglamento 1821).

b) *En orden a su función de continuidad constitucional*

La Diputación permanente es competente según el artículo 160. Segunda de la Constitución para convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por el artículo 162:

narias; b) Quehaceres menudos, administrativos y de trámite, *op. cit.*, pág. 175. Por su parte, FRAILE CLIVILLÉS distingue aquellas en que la Diputación resuelve en lugar de la Cámara y aquellos en los que se limita a actuar como órgano instructor del expediente, correspondiendo a la Cámara en Pleno la decisión, *op. cit.*, pág. 50-51.

(42) Véanse las posturas al respecto en la sesión de 8 de octubre de 1811, D. Sesiones, núm. 371, pág. 296 y sigs.

(43) GIRALDO, *Ibidem*, pág. 2016.

(44) PÉREZ SERRANO, *op. cit.*, pág. 184.

Primero. Cuando vacare la corona.

Segundo. Cuando el Rey se imposibilitase de cualquier modo para el gobierno, o quisiese abdicar la corona en el sucesor.

El primer inciso del párrafo conforma una facultad obligatoria en cuanto a su ejercicio, pero potestativa en cuanto a la valoración de las circunstancias previas que la legitima. Se planteaba, por tanto, un doble problema: fijar el sujeto encargado de declarar la imposibilidad regia y los medios precisos para constatar la existencia de las causas de dicha imposibilidad. La solución como tantas veces no viene sino por los Reglamentos de 1813 y 1821. Ambos contienen el mismo principio:

«Para asegurar la Diputación permanente de si ha llegado o no el caso de convocar a Cortes extraordinarias por la razón de la inhabilidad del Rey para el gobierno por causa física o moral, oirá el dictamen de una junta de médicos de Cámara y de los demás facultativos que estime conveniente; y si la causa fuere moral, oirá asimismo el dictamen del Consejo de Estado; y después resolverá si ha de hacer la convocatoria de Cortes extraordinarias con arreglo al artículo 162 de la Constitución, para que éstas declaren lo que se previene en el artículo 187 de la misma» (artículo 195 Reglamento de 1813 y artículo 239 Reglamento de 1821).

Tercero. Cuando en circunstancias críticas y por razones arduas tuviere el Rey por conveniente que se congreguen, y así lo participare a la Diputación permanente de Cortes.

A pesar de la indeterminación de las circunstancias que motivan la convocatoria y del objeto previsto de la misma es de resaltar el significado del párrafo, el respeto a la voluntad general representada por la Diputación permanente aunque hubiera sido positivo reconocérsele poderes para calificar los motivos de la convocatoria.

c) *En orden a su función de continuidad parlamentaria material*

Era función de la Diputación permanente, según el artículo 160 tercero de la Constitución, desempeñar las funciones que se señalan

en los artículos 111 y 112 de la misma, esto es, recibir a los diputados al llegar a Madrid e inscribir sus nombres y el de la provincia a la cual representa en un registro de la Secretaria de las Cortes (artículo 111) y presidir la primera junta preparatoria en el año de la renovación de los diputados (artículo 112). El propio artículo 160 en su párrafo cuarto encomienda a la Diputación permanente pasar aviso a los diputados suplentes para que concurren en lugar de los propietarios; y si ocurriese el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia; comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección. Por último, los Reglamentos encomiendan a la Diputación permanente «meditar y extender aquellos informes que sobre cualquier materia le hubiesen sido encargados por las Cortes, a fin de presentarlos a éstas en estado de resolución al comenzar sus funciones» (artículo 199 Reglamento 1813 y artículo 234 Reglamento 1821).

d) *En orden a su función de administración parlamentaria*

Los Reglamentos ponen a cargo de la Diputación permanente el orden y gobierno interior del edificio de la Cámara, y bajo sus órdenes las oficinas y subalternos, con la limitación de no poder despojar de su cargo a ningún funcionario sino tan sólo poder suspenderlos con justa causa dando después cuenta a las Cortes. La Diputación permanente es competente para ordenar cualquier obra o reparación que con urgencia fuera necesario hacer en el edificio de las Cortes, pero también con la obligación de dar la referida cuenta a posteriori (artículo 186 Reglamento 1813 y artículo 220 Reglamento 1821).

e) *Otras obligaciones de la Diputación permanente*

A modo de ejemplo es competencia atribuida reglamentariamente:

— Convocar al tribunal de Cortes en caso de queja contra algún diputado (artículo 55 Reglamento 1813 y artículo 57 Reglamento 1821).

— Recibir las quejas en materia criminal contra algún diputado cuando las Cortes no estuvieran reunidas a fin de dirigirlas al Tribunal de Cortes (artículo 59 Reglamento 1813 y artículo 63 Reglamento 1821).

— Designación por suerte del vocal del Tribunal de Cortes que faltase por fallecimiento o imposibilidad de asistencia durante la inactividad de las Cortes (artículo 61 Reglamento 1813).

— Dar cuenta a las Cortes de lo que haya practicable durante el tiempo de sus sesiones (artículo 201 Reglamento 1813 y artículo 245 Reglamento 1821).