

EL COMISIONADO REGIO, ASESOR PARLAMENTARIO MINISTERIAL (1834-35)

JUAN RAMÓN CORONAS GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

En 1834, durante el Ministerio Martínez de la Rosa, se inicia un largo proceso de reestructuración de los órganos centrales del Estado, exigida por el tránsito de un sistema de gobierno absoluto a otro de corte representativo. El principio de la reforma se convierte, a la desaparición de Fernando VII, en eje de la vida política que va a concretarse en dos medidas capitales: la supresión de los Consejos y la promulgación del Estado Real y posterior convocatoria de Cortes.

Las medidas reformadoras son planteadas y ejecutadas por el Gobierno, adquiriendo, las Secretarías del Despacho, un carácter preeminente para la conformación del nuevo sistema político. Para que las reformas alcancen sus fines es imprescindible la adecuada instrumentalización de órganos auxiliares que cubran ambos flancos ministeriales: en el político-administrativo, con la reforma interior de las Secretarías del Despacho y la instauración del nuevo cargo de Subsecretario, eficaz auxiliar en el desarrollo de la labor diaria administrativa del ministerio; en la político-parlamentario, dotándole de otro órgano auxiliar: el Comisionado Regio. Desde el punto de vista organizativo, y al menos idealmente, el Secretario del Despacho —ahora Ministro— dispondrá de colaboradores directos que abarquen y complementen su gestión ministerial.

Es en este segundo aspecto, la actividad parlamentaria del Ministro, donde se inscribe la creación, importación, efímera por otra parte, de los Comisionados Regios.

LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA MINISTERIAL EN LA ÉPOCA DEL ESTATUTO REAL

Con la promulgación del Estatuto Real, en 10 de abril de 1834, dará comienzo el tercer intento (Cortes de Cádiz de 1810-1813, y el trienio liberal 1820-1823) para implantar el régimen representativo y constitucional que conlleva, entre otras exigencias, el establecimiento permanente de relaciones institucionalizadas Gobierno-Cortes Generales.

El Estatuto Real, que aquí consideramos en su vertiente parlamentaria, como convocatoria de Cortes, insinúa ya la preeminencia de los Secretarios del Despacho, pues si bien por el artículo 24 corresponde al Rey el convocar, suspender y disolver las Cortes establece la necesidad del refrendo del Presidente del Consejo de Ministros para la validez de cualquiera de estos actos reales (artículo 26, apertura; artículo 37, suspensión, artículo 40 disolución). Y por el artículo 50, remite al Reglamento de las Cortes para la ordenación de las relaciones entre ambos Estamentos y de éstos con el Gobierno.

El Reglamento para el régimen y Gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, se publica mediante Real Decreto de 15 de julio de 1834 firmado por Martínez de la Rosa.

Ambos Estamentos (Próceres y Procuradores) se reúnen conjuntamente para la solemne sesión regia de apertura bajo la Presidencia del Duque de Bailén, Presidente del Estamento de Próceres del Reino, el 24 de julio de 1834, con la asistencia de la Reina Gobernadora en cuyas manos, deposita Martínez de la Rosa, el Discurso inaugural, y tras su lectura, dará comienzo la primera legislatura de la nueva época constitucional.

Para su Gobierno interior, las Cortes se regirán por el Reglamento dado por el Gobierno, Reglamento sumamente cauteloso en una línea restrictiva, como una tímida apertura, y que elaborado y fijado por el Gobierno, limitará, quizá hasta de forma excesiva, las facultades de los procuradores en beneficio de un protagonismo de los Ministros.

En primer lugar, la preeminencia se manifiesta con el hecho

mismo de que sea el Gobierno y no las propias Cámaras —en contra del principio de autonormatividad— quien elabore e imponga las reglas de funcionamiento y organización de la vida parlamentaria.

Esta medida que el Gobierno justifica por razones de urgencia, fue inmediatamente criticada en el Estamento de Procuradores. El 26 de agosto varios diputados, entre ellos Fermín Caballero, el Conde de las Navas, y Alcalá Zamora, reclaman para la Asamblea, conforme a las reglas parlamentarias de los demás países, el poder de fijar por sí mismas su propia reglamentación, dirigiendo un razonado escrito a la Reina Gobernadora: La petición de revisión del Reglamento se imprime y en la Sesión del 3 de octubre se discute (1).

(1) Este es el texto íntegro que reproducimos por su indudable interés.

Se presentó la siguiente petición, suscrita por varios señores Procuradores, relativa a revisión del Reglamento por las Cortes:

«Señora: El Estamento de Procuradores del reino cree de su deber acudir a V.M. exponiendo la necesidad de que el Reglamento interior del Estamento se someta a su deliberación por las fundadas razones siguientes:

Primero. Es práctica constante de todos los cuerpos representativos el formarse ellos mismos el Reglamento porque se han de gobernar, y así se ha verificado en España en las Cortes que pueden citarse por ejemplo de las actuales.

Segunda. La razón natural dicta que, sentadas las bases de la Representación nacional en la Ley fundamental, quede el pormenor reglamentario al juicio del mismo cuerpo deliberante, que por experiencia propia, y por el concurso de luces y pareceres, está más al alcance de las disposiciones minuciosas que conviene adoptar en un Reglamento interior para el mejor orden y más seguro rumbo de las discusiones.

Tercera. Si el Gobierno se apropiase la facultad de reglamentar al cuerpo representativo, sin ninguna intervención de éste, el Congreso nacional perdería su independencia, y no tendría otro carácter que el de un auxiliar del poder, en vez de ser una parte esencial de él.

Cuarta. El artículo 33 del Estatuto Real ha restablecido el antiguo derecho legislativo de nuestras Cortes, exigiendo el concurso de los dos Estamentos para la formación de las leyes. Sería nulo este derecho si por medio de reglamentos y ordenanzas posteriores a dicho Estatuto se mandase al mismo Congreso por el poder Real, sin dejarle arbitrio de modificar y discutir medidas tan esenciales, y que privativamente tocan a las Cortes; sería además una usurpación de la más esencial prerrogativa que por las leyes tienen las Cortes.

Quinta. El actual Reglamento es sumamente defectuoso y depresivo de las atribuciones que los Procuradores y el Estamento están llamados a ejercer; siendo bien extraño e impolítico que se les cercenen sus facultades

Fermín Caballero como primer firmante exige en una amplia intervención «conforme a la práctica de todos los cuerpos y asambleas representativas» el derecho a la autonormación y que se discutan todos los puntos contenidos en el escrito. El tema se deja para la sesión del día siguiente en la que tras varias intervenciones se propone una nueva redacción del escrito. Finalmente en la sesión del día 20, con la intervención de Argüelles, suavizando la petición y proponiendo una solución ecléctica —que el Gobierno se aviniera a compartir con las Cortes esta facultad normativa— se da por concluido el tema, sin que se llegare a lograr la reforma (2).

El Gobierno, ante el temor a posibles y previsibles actividades parlamentarias, especialmente en el Estamento de Procuradores, contrarias a su política y sobre la experiencia del desarrollo de la vida parlamentaria en la época del trienio, va a tasar y limitar cuidadosamente las facultades de la Asambleas legislativas, como señala atinadamente TOMÁS VILLARROYA.

Este sometimiento al Gobierno y tasación de la actividad parlamentaria, iniciada con la imposición del Reglamento, se va a completar con otras medidas restrictivas.

Iniciativa legislativa.

La más importante será privar a las Cortes de la iniciativa legislativa.

en circunstancias que tantas necesitan para responder a otras necesidades que el Gobierno somete a su decisión. El Ministerio no ha podido redactar los Reglamentos que hoy tenemos sino con calidad de provisionales, reservando a los respectivos Estamentos la facultad de examinarlos y modificarlos.

Por estas razones y otras que no se ocultan a la penetración de V.M.: 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, no separándose en los trámites y forma de sus deliberaciones, de los principios consagrados en nuestras leyes fundamentales.

Madrid, 16 de agosto de 1834. Fermín Caballero, Conde de las Navas, Antonio González, Miguel Chacón, Telesforo de Trueba Cosío, Rufino García Carrasco, Manuel de Pedro, Javier de Ulloa, Fernando de Butrón, Pedro Alcalá Zamora, Joaquín Cáceres, Francisco Díez González, Francisco Serrano.

(2) Sobre la discusión: D.S.C.E.P. Legislatura 1834-35. Tomo I, pág. 89; 449-455-462; 571-582, Madrid, 1867.

El artículo 31 del Estatuto prevenía:

«Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un decreto real.»

Se priva a las Cortes de la iniciativa legislativa, residenciándola en la Corona, y dejando a los Estamentos solamente el ejercicio del derecho de petición al Monarca (artículo 32). Iniciativa legislativa formal reservada al Monarca y que únicamente entrará en movimiento mediante la acción de los Secretarios del Despacho en quienes reposaba la iniciativa material: a las Cortes llegaría el proyecto de Ley o real decreto con la firma real y refrendada por el Secretario del Despacho, con el proyecto de ley, que éste, a su vez había presentado al Monarca, y que a mayor abundamiento, a la hora de su tramitación si debe hacerse por la vía ordinaria o por la de urgencia, será también el Secretario del Despacho y no la Asamblea, quien lo decida (artículo 54).

EL PREAVISO

En la misma línea de sometimiento de la actividad de la Asamblea al Gobierno, se establecía por los artículos 60 y 110, la obligación por parte de los Secretarios de las Cámaras de comunicar a los Ministros, con un día de antelación, el orden del día de la próxima sesión, que sin llegar a suponer un veto ministerial a la labor de los procuradores —se señalaba sola la obligación de informar con lo cual, una vez comunicado— se podría entrar en el orden del día asistiese o no el Ministro, restaba espontaneidad y paralizaba cualquier cuestión puntual.

La organización de la vida parlamentaria, se encierra sobre la figura del Ministro. Sin embargo, no significó esterilidad o ineficacia. Los Ministros ordenaron, dirigieron y reglamentaron, el funcionamiento de las Cámaras, pero al mismo tiempo, su presencia ante las mismas —establecida por otra parte como voluntaria pudiendo asistir siempre que lo creyesen oportuno— fue intensa y constante, en una continua relación Cortes-Gobierno, del que es buena muestra el testimonio del Conde de Toreno, al preguntarse si sería con-

veniente que los miembros del Gobierno dedicasen «cuatro y más horas diarias» al Parlamento, en detrimento de sus atenciones ministeriales (3).

EL COMISIONADO REGIO

En este marco parlamentario surge el Comisionado Regio, como órgano de apoyo y asesoramiento parlamentario del Ministro. «Institución nueva, de actuación fugaz, pero sumamente curiosa e interesante», como anota TOMÁS VILLARROYA, como asesores ministeriales «para que, por su competencia técnica o profesional pudieran asistirles (a los ministros) en la discusión parlamentaria de aquellos asuntos, que, por su naturaleza o gravedad, requerían conocimientos especializados» (4) (5).

El Reglamento del Estamento de Procuradores regula en sus artículos 112-113-114 la función y atribuciones de los Comisionados Regios:

Artículo 112. Además de los Secretarios del Despacho podrán asistir a las discusiones de los asuntos graves o peculiares de un

(3) Toreno, al discutir el proyecto de ley de Ayuntamiento, dice: «Pero yo pregunto, señores, si después de nueve meses de sesiones se entrase en el examen de una ley que pasa de los 400 artículos, y que según la prolijidad y detención con que se discuten aquí los negocios, nos ocuparía cuando menos hasta el mes de septiembre (están en marzo, ¿no se amputaría la paciencia de los señores procuradores? Y digo aún más: ¿sería útil a la nación el que el Gobierno continuase dedicando como hasta aquí *cuatro y cinco horas* diarias a la material asistencia a trabajos puramente legislativos? ¿No podría esto perjudicar el despacho de los negocios urgentes y administrativos de las Secretarías, porque al cabo los ministros son hombres...?» D.S.C.E.P. Leg. de 1834, sesión 10-3-1835, núm. 166. Tomo III, pág. 1827.

(4) TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, pág. 350 y sigs. Madrid, 1968.

(5) ENCICLOPEDIA JURÍDICA ESPAÑOLA. Tomo VII. Voz: Comisario Regio: «Es la persona nombrada de real orden para defender en los cuerpos Colegisladores los proyectos de ley que el Gobierno sometía a su deliberación. En la actualidad no existe semejante cargo (escribe en 1910). Y continúa: «En puridad el adjetivo regio carece de aplicaciones de significación propia y determinada viniendo a ser el Comisario Regio un representante del poder ejecutivo central.»

ramo de la Administración los comisionados regios que S.M. designare con ese fin.

Artículo 113. Dichos Comisionados regios serán nombrados por S.M. en virtud de un decreto especial, comunicado a las Cortes por el Secretario del Despacho respectivo; y sólo podrán tomar parte en las discusiones concernientes a la materia para que hayan sido expresamente autorizados.

Artículo 114. Dichos comisionados regios se colocarán cerca de los Secretarios del Despacho, y nunca podrán hablar sino a nombre del Gobierno, ni tomar parte alguna en las votaciones.

MARCO JURÍDICO Y FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN

Como salvaguardia del principio de representatividad por el cual, sólo tendrían participación de tareas parlamentarias quienes hubieran sido elegidos conforme al sistema electoral en vigor, el Comisionado Regio, recibirá su habilitación jurídica a través de un nombramiento específico para esa función, nombramiento de origen real. El artículo 113 establece esta exigencia fijando el sistema a seguir: propuesta del Secretario del Despacho, posterior nombramiento real y comunicación del mismo a los Estamentos.

Si bien de nombramiento real, su función será dependiente del Gobierno, que es quien lo propone y en cuyo nombre toman la palabra en las discusiones parlamentarias, prohibiéndoles, durante las discusiones —al igual que a los Secretarios del Despacho— invocar, bajo cualquier causa, el nombre de rey. Una simple distinción semántica, propiciada por la adjetivación regio, haría más adecuada la denominación de Comisionados del Gobierno, de real nombramiento.

Desde el aspecto orgánico los Comisionados Regios quedarían encuadrados como órganos de asistencia al Ministro para asuntos parlamentarios con funciones de asesoramiento e incluso de suplencia para la discusión de proyectos de ley, de especial complejidad.

La actividad parlamentaria de los Comisionados Regios queda

reducida a un solo momento dentro del proceso parlamentario: la discusión. En las tres fases del iter legislativo —presentación, discusión, votación— el Comisionado Regio solamente podrá intervenir en la discusión, momento en que se concede, al igual que el Ministro, la posibilidad de intervenir en el uso de la palabra, siempre que lo crea oportuno, sin consumir turno. Al no pertenecer a la Cámara, no podrá tomar parte en las votaciones (artículo 114, *in fine*). La función no solamente queda reducida al momento de la discusión, sino que también se recorta por razón de la materia. No se trata de un nombramiento o apoderamiento de tipo general extensivo a cualquier asunto. Si bien por el artículo 112 podría deducirse que se les confieren amplias facultades, «podrán asistir a las discusiones de los asuntos graves o peculiares de un ramo de la Administración», a tenor del artículo 113, sus intervenciones deberán circunscribirse a la «materia para que hayan sido expresamente autorizados», y de hecho, en su breve existencia parlamentaria, su labor se redujo a una materia concreta: la discusión de los Presupuestos Generales del Estado para el año 1835.

CARÁCTER TÉCNICO

ESMEIN, al analizar la institución del Comisario Regio en Francia, considera que el artículo 6 de la ley de 16 de julio de 1875, por la que se establece el cargo para las relaciones Parlamento-Gobierno, es una disposición «des plus sages et des plus pratiques» (6). La lucha en las Cámaras, donde el poder es el precio, hace necesariamente que en la composición del Gabinete, la notoriedad política ejerza más influencia que la aptitud profesional. Sucede así que hombres por otra parte de gran valía, son colocados al frente de tal o cual ministerio, de los que ellos no tienen un conocimiento especial, científico o práctico de los asuntos que se les confieren... Necesita de personas de una competencia especial y profunda para guiarle y esclarecerle en las discusiones. Se tendrá así, en el debate sobre un proyecto de ley, el hombre especial al lado del hombre político.

(6) ESMEIN, A.: *Elements de Droit constitutionnel Français et Comparé*, 3.ª ed., París, 1903, pág. 618.

Este carácter técnico de la Institución lo pone de relieve TOMÁS VILLARROYA, siguiendo a BERTHELEMY: «la imitación española recayó sobre esta última fase de la institución francesa; y tanto los reglamentos, como la práctica configuraron la adaptación española con una significación rigurosamente técnica» (7).

La constante relación con las Cámaras, exigencia del régimen parlamentario, y el carácter, fundamentalmente político, ayuno en ocasiones de otros especiales conocimientos, de los ministros, exigen —para un más correcto funcionamiento de las instituciones— la existencia de órganos de asistencia.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el derecho parlamentario español no hay precedentes de esta institución, VILLARROYA opina que: «puede afirmarse, con toda seguridad que procedía de la ley francesa de 13-8-1814, por la que se establecía, una vez publicada la Carta, que «los mensajes del rey que contuvieran proyectos de ley serán «llevados» ante las Cámaras por los Ministros, que podrán estar asistidos por comisarios enviados por el rey». Siendo, probablemente, éste el precedente más próximo en el tiempo de donde lo tomaran los redactores del reglamento español de 1834, sin embargo, en Francia los Comisarios regios en tareas parlamentarias, hicieron su aparición en fechas más tempranas.

Según POUDRA y PIERRE (8) «la entrada del Comisario del Gobierno en el recinto del Parlamento se remonta a la Constitución de 22 frimario año VIII (13 de diciembre de 1799). «En los términos de los artículos 34 y 53 de esta Constitución, los oradores del Gobierno discutían las leyes delante de los Cuerpos legislativos, contradictoriamente con los oradores del Tribunado. Unos y otros en número de tres».

En la misma elaboración de la Carta de 1814, cuya redacción Luis XVIII encarga a una Comisión, compuesta de diez senadores

(7) TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN: *op. cit.*, pág. 358.

(8) POUDRA, JULES, ET PIERRE, EUGENE: *Traité pratique de Droit Parlementaire*, 2.^a ed., París, 1879, pág. 190.

y diez diputados, figuran tres comisarios reales, DE MONTESQUIEU, FERRAND y BENGNOT, que serán quienes realmente elaboren el primer proyecto (9). «Fueron los tres Comisarios reales quienes elaboraron el primer proyecto, aportando de MONTESQUIEU un primer texto (10).

Y promulgaba la Carta, bajo la Restauración y la Monarquía de Julio, los Ministros en el nuevo régimen parlamentario van a dar una importancia fundamental a sus relaciones con las Cámaras, en cuya tarea serán asistidos por Comisarios regios. «Para asistirles delante del Parlamento, se nombran Comisarios del Gobierno que el rey designa a petición suya» (11).

El origen francés del Comisionado queda patente en el testimonio de ALCALÁ GALIANO en la sesión del 13 de enero de 1938, cuando vuelva a plantearse su permanencia en el reglamento de las Cámaras de 1838: «Se me olvidaba tocar el punto de los Comisarios regios. En esto seré completamente neutral, pues no son sino una copia de lo que se hace en uno de los países vecinos, en Francia. Ya es sabido que no rehusó, ni me asusta que copiemos lo que sea útil, ni creo que a nadie deba asustarle» (12).

NOMBRAMIENTOS Y ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Tras las elecciones del 30 de junio de 1834, se procede a la apertura de los Estamentos el 24 de julio de 1834, inaugurando la primera legislatura de acuerdo con el Estatuto Real. Para esta primera legislatura, se nombraron los primeros —y únicos— Comisionados Regios en la historia del parlamentarismo español. El Conde de Toreno, como Ministro de Hacienda, por real decreto, nombra a don Joaquín de Uriarte, Subsecretario de un Ministerio, a don Domingo de Torres, Director General de Rentas, y a don Joaquín de Liaño, Intendente del Ejército, Comisionados Regios, para que en

(9) LEPOINTE, GABRIEL: *Histoire de Institutions du Droit Public Français au XIX siècle*. Editions Domat. París, 1953, pág. 85. Y DESLANDRES, MAURICE: *Histoire Constitutionnelle de la France, de 1780 a 1870*. Tomo II Librairie Duche-min, París, 1977, pág. 668.

(10) R. 28 junio, Tít. II, art. 5.º, y 13 de agosto, Tít. III, art. 1.º.

(11) GUIZOT: *Memoires*.

(12) D.S.C. Congreso de los Diputados, Legislatura de 1837. Tomo I. Sesión 49, pág. 406, Madrid, 1874.

calidad de tales, participen en las tareas parlamentarias durante la discusión de los Presupuestos Generales del Estado para el año 1835 (13).

De los tres nombramientos, encargando a personas indudablemente técnicas para una compleja discusión, como lo es la de discutir y defender los Presupuestos del Estado, destaca el de Joaquín de Uriarte (14) al concurrir en su persona una doble representación: Subsecretario del Ministerio y Comisionado Regio. El nombramiento específico como Comisionado regio, es una clara confirmación del carácter puramente administrativo del recién creado cargo de Subsecretario. Como tal, y no siendo diputado, no podría asistir a las sesiones del Parlamento. Para ello necesitará de un nombramiento, que deslinde jurídicamente su posición. Como Subsecretario no puede traspasar los muros del Ministerio y para acceder al Parlamento requiere título especial, distinción sutil que fija con rigor jurídico la frontera entre la acción de un miembro o representante de gobierno en lo administrativo y en lo parlamentario.

Habilitado con el nuevo nombramiento, será Uriarte quien intervenga con más frecuencia en las discusiones, entre los meses de febrero y abril de 1835. Sin pormenorizar las intervenciones ni detenernos en su contenido —giraron especialmente sobre rentas estancadas y provinciales, deuda interior, documentos de giro, presupuesto extraordinario de Guerra, clases pasivas, etc.—, sí creemos necesario destacar algunas intervenciones, tanto de los Comisiona-

(13) El nombramiento se comunica al Estamento de Procuradores, tal como prevenía el artículo 112, que se da por enterado en la Sesión del día 5-12-1834. D.S.C. Legislatura 1834-35, Tomo II, núm. 91, pág. 831.

Así consta:

«Se leyó un oficio del señor Secretario del Despacho de Hacienda remitiendo un Real Decreto por el cual S.M. la Reina Gobernadora se ha servido nombrar, con arreglo a los artículos 112 y 113 del Reglamento interior del Estamento de señores Procuradores, como Comisionados regios para asistir a la discusión de los presupuestos a los señores don Joaquín de Uriarte, Subsecretario del Despacho de Hacienda, don Domingo Torres, Director de Rentas, y don Joaquín Liaño, Intendente General del Ejército. El Estamento quedó enterado.

(14) JOAQUÍN DE URIARTE, nombrado Subsecretario de Hacienda el 20 de junio de 1834.

dos, como de los Procuradores, en cuanto aluden y perfilan el carácter y funciones de la nueva institución, admitida por los procuradores sin reservas en el desarrollo de las tareas parlamentarias.

Intervenciones parlamentarias de la que traslucen diversas conclusiones, siendo las más interesantes, el carácter de miembro de Gobierno con que se expresa y es respondido el Comisionado, en el proceso de la discusión, la sincronización de criterios Ministro-Comisionado, el uso de la palabra indistintamente por uno u otro, y la defensa de la política global del Ministerio, no de tal o cual Secretaría del Despacho.

Los Procuradores no matizan diferencias políticas entre intervención del Ministerio o del Comisionado, y así, ISTÚRIZ, después de una intervención del Comisionado Regio, TORRES, dirá: «Yo diré a los señores que componen el gobierno, *no me importa cuáles sean*, que desmientan si pueden...» (15). En otro momento, tras la intervención del Comisionado, sin que el Procurador que habló a continuación hiciera referencia a la misma tomará la palabra el Ministerio para recordarle al Procurador que no ha contestado al Comisionado, es decir, al Gobierno por lo que no procederá una intervención del Ministro, mientras no se produzca aquélla (16). Los Comisionados regios en sus intervenciones —breves dentro del cómputo general de las discusiones— asumen la defensa de la política del gobierno pleno, sea cual fuere el Ministerio concreto afectado. Este carácter, se pondrá de manifiesto, después de una intervención —la única, y desgraciada para el Gobierno— del Comisionado Liaño, Intendente del Ejército. Inexperto en las lides parlamentarias (confiesa que es la primera vez que habla en el parlamento) admite que el Presupuesto de la Guerra se ha preparado en tres días. El humor y las uñas afiladas de la oposición, con el CONDE DE LAS NAVAS, ISTÚRIZ y ALCALÁ GALIANO, se cebarán en el comisionado y en el Gobierno. Es una grave irresponsabilidad del Gobierno, presentar ante las Cortes, confeccionado en tres días, el Presupuesto del Ministerio que absorberá casi el 50 por 100 del presupuesto total. Y aquí volverá a salir el carácter de unidad ministerial que forman Ministro-Comisionado, ya que ambos, indistintamente, y

(15) D.S.C. Estamento Procuradores. Leg. 1834. Tomo III, págs. 1754-1767.

(16) D.S.C. Estamento Procuradores. Leg. 1854. Tomo III, pág. 2.127.

sobre todo el Comisionado, ya que ambos, indistintamente, y sobre todo el Comisionado, tomarán la defensa del Gobierno, ampliando y justificando el punto concreto de debate, hasta acallar a la oposición (17).

Las intervenciones más importantes fueron las del Comisionado Joaquín de Uriarte quien asumió el mayor peso de la defensa de los presupuestos especialmente del presentado por el Ministerio de Hacienda (18).

La valoración final de las intervenciones, la utilidad de la institución no alcanzó el éxito esperado, pero tampoco se consideró contraproducente.

Clausurada la primera Legislatura de las Cortes del Estatuto, con ella termina la intervención de los Comisionados Regios, sin que haya constancia de nuevos nombramientos en las otras dos Legislaturas del Estatuto ni en las Cortes Constituyentes de 1836-37. Sin embargo, no desapareció del derecho parlamentario español.

Y así en el Proyecto del Reglamento de 1838 y en las Leyes Fundamentales de Bravo Murillo de 1852, volverá a plantearse la necesidad de que existan estos órganos auxiliares.

EL COMISARIO REGIO EN EL PROYECTO DE REGLAMENTO DE 1838

La Comisión especial nombrada para la elaboración del proyecto de reglamento para el Gobierno interior del Congreso de los Diputados, y de la que forman parte, entre otros, Olózaga, Mon, Pacheco y Rodríguez Camaleño, presenta el borrador en la sesión del 8 de enero de 1838 (19) (20).

(17) D.S.C.E.P. Leg. 1834. Tomo III, págs. 1781-1867.

(18) A modo indicativo en las discusiones sobre: Rentas estancadas; documentos de giro; Presupuesto extraordinario de Guerra, rentas Provinciales; y la más extensa de todas las intervenciones (interviene en doce ocasiones) sobre la deuda interior.

(19) D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I, pág. 309.

(20) El proyecto del Reglamento para el Senado, redactado por una Comisión compuesta por don Pío Pita, don Juan José Sánchez y don José María Pérez, contemplaba también la existencia de Comisionados Regios, con

En cuatro artículos establece las normas reglamentarias aplicables a los Comisarios Regios:

- Libre acceso al Congreso, mediante la reserva de un asiento para los Comisarios Regios, detrás del banco Ministerial (artículo 49).
- Derecho al uso de la palabra siempre que la soliciten (artículo 53).
- Asistencia y participación, al pleno y a las sesiones preparatorias, tanto a las Secciones (artículo 75), como a las Comisiones (artículo 82).

En ambos casos, solamente durante la discusión, sin poder participar en las votaciones.

La reglamentación tiene un carácter más evolucionado, con mayor amplitud en las facultades del Comisario, que aparece liberada de la tutela ministerial, con posibilidad de participación —novedad más interesante— en cualquier asunto, frente a las restricciones del Reglamento de 1834 (sólo para materias determinadas). Nada se dice respecto al origen de su nombramiento, que seguiría el proceso de la propuesta ministerial y el Real Decreto de nombramiento comunicado a las Cortes.

El proyecto de Reglamento fue discutido artículo por artículo, y en la sesión del día 13 de enero llega el turno al artículo 49, en el que se contiene la primera referencia al Comisario Regio —(«Había en el salón un asiento destinado exclusivamente a los Ministros y otro detrás de éste para los Comisarios Regios»)— y que dará lugar a una amplia discusión en el seno del Congreso sobre la permanencia o supresión de los asesores parlamentarios ministeriales. En contra, se manifestaron los diputados Moure y Fontán, a su fa-

facultades similares a las establecidas en el Reglamento del Congreso, en los artículos 195 y 196. Artículo 195: «podrán asistir en nombre del Gobierno, sólo a determinadas discusiones, Comisionados Regios nombrados por S.M. al efecto; cuyo nombramiento se participará al Senado con anterioridad a la sesión».

Artículo 196, estos Comisionados Regios tomarán asiento cerca de los Ministros, y nunca podrán hablar sino sobre el asunto que se les haya encomendado y en nombre del Gobierno.

vor, Sancho y serán neutrales, según sus propias palabras, Alcalá Galiano y Olózaga.

El diputado por Orense, Moure, en una defensa a ultranza del principio representativo de las Cámaras, según el cual solamente podrían tener acceso a las mismas quienes fueran elegidos por la nación, lleva su pretensión a prohibir la entrada a la Cámara a los Ministros que no sean diputados, y, por supuesto, a los Comisarios Regios. «Porque no sólo me opongo a que haya ese banco de Ministros, sino a que vengan aquí esos Comisarios Regios, que no sé lo que son...» «yo quisiera que no se sentase aquí ninguno que no fuese diputado electo por la Nación», pretensión que fundamenta en el modelo parlamentario inglés. «En Inglaterra, señores, ningún Ministro puede sentarse en la Cámara de Comunes ni en la de los Lores, sino es individuo de ella; porque allí ninguno puede entrar sino ha sido electo por el pueblo. ¡Ojalá se adoptase esto aquí; entonces habría mayor conformidad entre la Corona y los pueblos» (21).

Pacheco, por la comisión, cede la palabra a Alcalá Galiano, quien en una brillante intervención, contesta al diputado preopinante, aprovechando la ocasión, para ofrecer a la Cámara una breve lección sobre la organización política de Inglaterra (22).

La intervención posterior de Alcalá Galiano se ciñe a la defensa de la presencia ministerial en las Cámaras como algo sustancial del sistema representativo, por cuanto el Gobierno, «representa el principio social», es el encargado de la gobernación en la que juega un papel importante, la contestación, la interrelación Gobierno-Parlamento, «los Ministros necesitan contestar a los diputados», y para esta labor necesitan, datos, papeles, consultar con otros ministros, por cuanto si bien a veces se interpelará a su Ministerio, otras lo será a la totalidad del Gobierno. No solamente presencia en las Cámaras sino presencia topográficamente determinada con banco del Gobierno, que facilite funcionalmente la tarea de los miembros del Gobierno.

(21) D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I, pág. 405.

(22) D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I, pág. 405.

«Respecto a los Comisarios Regios, seré enteramente neutral, y tanto más cuanto que en el ensayo que se hizo de ellos en el Estamento de Procuradores en 1834 y 35 no produjeron el efecto que se deseaba». El porqué del ensayo no dio resultados satisfactorios para Alcalá Galiano se debió a la falta de una adecuada reglamentación de competencias. A la sombra del Ministro, «se presentarían embarazados y sin la franqueza que en otro caso» (23), por lo que no hace especial hincapié en su permanencia.

A continuación tomará la palabra Olózaga, por la Comisión referente a los Comisarios Regios compartiendo el punto de vista de Alcalá Galiano, manifestando que la Comisión es neutral en el tema, y ofreciendo la alternativa de que la presencia en las Cámaras de los Comisarios Regios se discuta cuando el Gobierno presente el proyecto de ley sobre relaciones Gobierno-Congreso.

La intervención que introduce nuevos matices en la discusión la llevará a cabo el diputado por Lugo, Fontán, persuadido de que no son necesarios estos auxiliares: «porque un Ministro de la Corona debe estar dotado de la ilustración conveniente para poderla dar al Congreso en sus respectivos ramos que aquí se discuten», aun en el supuesto de que en ciertos casos, el Ministro pueda necesitar colaboración, ésta no debe buscarse fuera del propio Congreso, sino «entre los hombres especiales que haya en el Congreso», donde, por otra parte el Ministro normalmente pertenecerá al grupo mayoritario en cuyo seno no pueden faltar hombres conocedores de todos los ramos de la Administración. Frente al origen extraparlamentario de los primeros Comisionados, aboga, al final de su intervención en su mismo principio: que sean los diputados del propio partido o grupo del Gobierno quienes sean llamados, si fuera preciso, por sus especiales conocimientos, a defender al Gobierno. Subsiste la misma idea la necesidad de asesoramiento y colaboración, pero defendiendo la autonomía de la Cámara (24).

Por último interviene el diputado Sancho para quien los Comisarios Regios «son precisos, de absoluta necesidad» (25), sin

(23) D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I, pág. 406.

(24) D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I, pág. 406.

(25) D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I, pág. 407.

ofrecer más argumentos y poniendo fin a la discusión, proponiendo la supresión del párrafo referente al banco para los Comisarios en el Congreso.

Así se aprueba, y lo mismo se hará en los restantes artículos referentes al Comisionado, suprimiendo las referencias a los mismos (artículos 53, 75 y 82).

Los Comisarios Regios no se incorporan, pues, al reglamento definitivo del Congreso ni del Senado, en las Cortes de 1838, eclipsándose para volver a hacer acto de presencia en el Proyecto de Ley para los Cuerpos Colegisladores de Bravo Murillo, en 1852.

EL PROYECTO BRAVO MURILLO

El último rastro de los Comisionados Regios en el derecho parlamentario español, resurge en la Legislatura 22 de 1 de diciembre de 1852 (la más breve junto a la 39, de 22 de enero de 1872 y en las que en ambos casos solamente se celebraron dos sesiones) (26), en el conjunto de Proyectos de Leyes Fundamentales, y entre éstas el Proyecto de Ley para el Régimen de los Cuerpos Colegisladores, de Bravo Murillo.

El profesor VILLARROYA —pasando por alto los proyectos de reglamento de 1838— alude a este postrer intento de mantener a los Comisionados Regios considerados en su criterio, son «funciones análogas a las establecidas por los Reglamentos del Estatuto» (27).

Sin embargo, el proyecto Bravo Murillo introduce modificaciones jurídicas y alteraciones funcionales que perfilan un órgano parlamentario distinto, o al menos, más evolucionado que el pergeñado en 1834 ó 1838.

La modificación esencial es el establecimiento de un nuevo régimen jurídico en las relaciones interorgánicas Ministro-Comisario, recurriendo a la delegación mediante la cual se transfieren al Comi-

(26) *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España, 1833-1879*, Madrid, 1880.

(27) VILLARROYA: *op. cit.*, pág. 359.

sario competencias propias del Ministro para el mejor cumplimiento de las funciones, en este caso, parlamentarias, del Ministro (28).

Firme la delegación, a través del acto de nombramiento, sin que el ministro renuncie a las que le son propias, y pudiendo, en cualquier caso, revocar el acto de delegación y asumir de nuevo sus competencias parlamentarias, se transfieren al delegado, por tiempo indefinido y con carácter general, las competencias parlamentarias ministeriales, y así, frente al espíritu restrictivo del reglamento de 1834, podrán los Comisarios:

- a) Intervenir en cualquier asunto o sostener cualquier proyecto en el seno de las Cámaras (artículo 14).
- b) Se equiparan a los ministros, por aplicación del artículo 13 del proyecto —en el ejercicio del uso de la palabra, pudiendo intervenir sin consumir turno— siempre que la soliciten (artículo 14).
- c) Y, por último, intervenir en la fijación del orden del día, proponiendo los asuntos que hayan de tener preferencia en la sesión (artículo 16).

Al lado de esta nueva configuración jurídica —el Comisario del Gobierno, no es un mero asesor o suplente ministerial— se modifica asimismo, la denominación, sustituyendo el vocablo *Comisionado Regio*, por el de *Comisarios de gobierno*, terminología más precisa y concorde con el centro de donde surge la institución y conforme a la empleada en otros países, Francia concretamente, de donde se ha tomado. El nombramiento como Comisario no será de origen real, sino competencial del Ministro (artículo 14). En cuanto a las personas elegidas para el cargo, frente a la extracción extraparlamentaria de los Comisionados en 1834, en el proyecto, manteniendo esta posibilidad, se amplía, pudiendo ser nombrado Comisario quien ostente la condición de diputado o senador quienes con el nombramiento específico verían ampliadas sus atribuciones (artículo 15). Sí se mantiene la prohibición de votar como se establecía también

(28) Cambio que ya queda perfectamente definido cuando el Título II del Proyecto de Ley, se encabeza con la rúbrica «del Ministro y sus delegados».

para los ministros, aunque pertenecieran al Cuerpo donde la votación se verifique (artículo 16.2 y 13).

De los Comisarios del Gobierno vuelve a ocuparse el proyecto en el título VI, al reglamentar el sistema a seguir en el iter legislativo, especialmente en la discusión, y así por el artículo 37 se determina que los proyectos o proposiciones de ley del Gobierno, se presentarán indistintamente por el Ministro o por el Comisario, quien si lo juzga oportuno, podrá exponer verbalmente o por escrito, las razones en que se apoya. Y por el artículo 44, en los supuestos de adición o enmiendas que se pongan al proyecto de ley por parte de los diputados, se pasarán previamente a los Ministros o «en su defecto a los Comisarios», con la potestad, para cualquiera de ellos, como miembros del gobierno, de aceptarlas o rechazarlas. En definitiva, el Comisario del Gobierno está investido de las mismas competencias parlamentarias que el Ministro para todo el proceso de elaboración de la Ley, con la excepción —también para ambos— de participar en las votaciones.

Sin embargo, como es sabido, ninguno de los Proyectos de Leyes Fundamentales presentados por Bravo Murillo, pasó de tal, y entre ellos el que nos ocupa, desapareciendo con ellos, el último vestigio de los asesores —representantes— delegados ministeriales ante los Cuerpos Legislativos.