

PREFACIO

El término «parlamentarismo» posee dos significados distintos. Por una parte, es sinónimo de «régimen parlamentario» y se refiere a una concreta forma de gobierno contrapuesta al presidencialismo, en la que el Gobierno depende de la confianza —o, al menos, de la tolerancia— del Parlamento. Por otra, alude a toda una tradición de representación política, actividad legislativa y fiscalización del poder ejecutivo encarnada en asambleas que se remontan al Medioevo y han llegado hasta nuestros días. Este libro se propone, precisamente, un estudio histórico-evolutivo de estas instituciones en España, que se han configurado tradicionalmente como uno de los órganos esenciales de su sistema político. Así, desde las Cortes de León, en el siglo XII, hasta las Cortes democráticas actuales, la presencia de una asamblea parlamentaria ha sido una de las constantes de la historia de nuestro país. Sin embargo, y más allá de lo que sugiere el nombre de la institución, no existe una continuidad entre las Cortes estamentales originadas en la Edad Media —que perduraron, con altibajos, hasta el fin del Antiguo Régimen—, las Cortes liberales decimonónicas y las Cortes del constitucionalismo democrático, que se han visto representadas en el modelo de la Segunda República y en el previsto por la Constitución de 1978; y mucho menos entre todas ellas y configuraciones «pseudoparlamentarias» de difícil acomodación a esquemas clásicos, como la Asamblea creada por el general Primo de Rivera o las Cortes del período franquista.

El objeto de análisis considerado en esta obra tiene, pues, una amplitud y diversidad considerables; eso explica, quizá, que hasta la fecha nunca se haya emprendido —a pesar de la abundante y valiosa producción bibliográfica existente, referida a épocas o aspectos concretos— un esfuerzo de recapitulación que ofrezca una panorámica omnicomprendiva en torno al fenómeno del parlamentarismo español. Para encarar esta empresa se ha adoptado una perspectiva dinámica y multidisciplinar, abierta a las más diversas metodologías aportadas por las ciencias sociales. Un enfoque que creemos especialmente útil para el análisis de una realidad compleja, jalonada por sucesivos e importantes cambios legales y cuyas expectativas de desenvolvimiento se han visto permanentemente alteradas por condicionantes de muy distinta índole. El presente estudio se configura, en definitiva, como un ejercicio de equilibrio entre lo

sinéptico y lo exhaustivo, que recoge buena parte de la dispersa literatura existente sobre la cuestión para generar una propuesta ordenada e integradora.

Junto a las aportaciones de juristas, historiadores y otros especialistas —sin descontar a un Larra o un Galdós, pues los buenos literatos saben captar lo que piensa el hombre de cada tiempo—, la reconstrucción del pasado de las Cortes españolas acometida en este volumen se apoya también en la exégesis de los textos legales, en especial de los que más ostensiblemente afectan a la fisonomía del Parlamento: Constituciones, Reglamentos y normativa electoral. En este sentido, una publicación de primera importancia es el *Boletín Oficial del Estado* —antigua *Gaceta de Madrid*—, que constituye el órgano por antonomasia de expresión normativa. Si siempre existe una distancia entre lo proclamado en códigos y leyes y lo observado en la realidad, semejante tensión se manifiesta con mayor nitidez, si cabe, en las Cámaras representativas. Por ese motivo no basta con un frío enjuiciamiento crítico de estas disposiciones, sino que es necesario reflejar lo realmente sucedido y aplicado en su seno¹. De ahí surge la relevancia de los *Diarios de Sesiones*, en los que se reproducen de forma íntegra y literal las intervenciones, acuerdos e incidentes ocurridos en las sesiones parlamentarias, así como de los apéndices, anexos y *Boletines Oficiales* de las Cortes, donde se recogen textos y documentos cuya publicación resulta necesaria para su debate, conocimiento y tramitación por las Cámaras. Gracias a estas fuentes, imprescindibles para abrir las puertas del «universo cerrado»² que es el Parlamento, podemos conocer los argumentos esgrimidos por los parlamentarios y las decisiones adoptadas a través de las correspondientes votaciones.

El libro se articula en trece capítulos que siguen un orden cronológico. El primero analiza las Cortes de las Edades Media y Moderna y los restantes se dedican a examinar la evolución de las Cámaras representativas de la época contemporánea. Esta aparente desproporción no es tal si se tiene en cuenta que las antiguas asambleas españolas se encontraban situadas «en el exterior del Estado, y con la función precisa de primar sobre éste desde el exterior»³, es decir, carecían de un poder autónomo, no tenían atribuciones efectivas y actuaban solo como organismo asesor, que daba consejo al único que podía pedirlo, es decir, al rey. Hay que esperar al triunfo del liberalismo y las doctrinas del gobierno representativo, a comienzos del siglo XIX, para que el Parlamento se transforme en un órgano interno del Estado y comience a disputarle a la Monarquía cotas de poder que —no sin retrocesos— terminará de arrebatarle

¹ Resulta imposible no hacer referencia en este punto a la obra de Thomas ERSKINE MAY (*A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Charles Knight & Co., 1844), considerada la «biblia del parlamentarismo» y tal vez la primera en testimoniar que los aspectos prácticos son tanto o más importantes que los preceptos legales.

² André CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967, p. 8.

³ Giovanni SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 204.

durante el siglo xx. Es por ello que concentraremos nuestra atención en las dos últimas centurias, estudiando con detenimiento cómo a lo largo de las sucesivas etapas constitucionales se fue desarrollando ese ascenso en las posibilidades de las Cortes, que de no ser más que una reunión de notables que se limitaban a aceptar un presupuesto, reconocer un heredero o jurar obediencia, han pasado a ser representación legítima del pueblo, mantener en jaque al poder ejecutivo, compartir las responsabilidades de gobierno, legislar libremente y negar aquellas autorizaciones que estima no son justas.

La estructura de cada uno de los capítulos es similar y se ajusta a los patrones habituales de análisis empleados en Derecho parlamentario. Así, en todo ellos, tras la pertinente contextualización político-constitucional, se analiza en primer lugar la estructura de las Cortes, es decir, su carácter unicameral o bicameral, aludiendo a los criterios de justificación esgrimidos en cada momento. A continuación se examinan los distintos métodos de reclutamiento de los parlamentarios, con específica atención a las normas electorales y a la historia de la progresiva ampliación del sufragio, cuya singladura más destacada fue el acceso al voto de las mujeres. Después se analiza la organización y funcionamiento de las Cámaras, de forma particular el perfil de su Presidencia y órganos directivos, las competencias del Pleno en relación con las Secciones y Comisiones, y los mecanismos de convocatoria, suspensión y disolución. Por último, en lo que hace a las facultades del Parlamento, se presta atención al lugar de éste respecto al Ejecutivo y al conjunto del sistema político, analizando no solo las cuestiones de su competencia sino la capacidad de iniciativa y libre arbitrio para cumplir con su cometido. En esta línea, se observará si las diferentes asambleas disponían de iniciativa y atribuciones legislativas, hasta qué punto podían controlar la acción del Gobierno y cuál era su margen de intervención en otras cuestiones como las finanzas del Estado o los pleitos sucesorios.

La aspiración última de esta obra es contribuir al mejor conocimiento de una institución cuya vitalidad es esencial para el futuro de la democracia, y que debiera sentirse envuelta por el interés y la simpatía de los ciudadanos. Es verdad que los españoles no se han caracterizado nunca por el apego a sus instituciones, probablemente porque éstas tampoco han sabido despertar el entusiasmo de la sociedad, haciéndose acreedoras de su respeto por la diligencia en el cometido de sus menesteres. Pero lo cierto es que el parlamentarismo español es producto de una acumulación de tradiciones secularmente enraizadas que encierran intactas grandes virtualidades de desarrollo. El Parlamento actual, que tantos servicios ha prestado a España, no es sino el decantado corolario de esta historia. Dispongámonos pues a estudiarla para apreciarla.



LAS CORTES DE LA EDAD MEDIA Y EL ANTIGUO RÉGIMEN

1.1. LAS CORTES MEDIEVALES

Las Cortes, término con que históricamente se designa a las asambleas representativas en España, surgen en la Edad Media, concretamente a partir del siglo XII, pero es posible rastrear su origen tiempo atrás. En la Monarquía gótica existían ya dos órganos colegiados con funciones políticas: el Aula Regia y los Concilios. El primero de ellos, integrado por los elementos más fieles al rey de entre las grandes familias nobiliarias y el clero, colaboraba en la elaboración de las leyes y asistía a la ceremonia de su promulgación. También asesoraba al monarca en asuntos políticos, militares y administrativos, pero no era una instancia de gobierno, sino un mero cuerpo de consulta y auxilio que funcionaba a iniciativa del rey. Así pues, el Aula Regia no restringía el poder real, más bien al contrario, lo reforzaba¹.

Mayor margen de maniobra, a pesar de sus limitaciones, tenían los Concilios, pues como institución eclesiástica no estaban supeditados totalmente al poder de los reyes². Estas asambleas desde el principio prestaron asistencia a

¹ Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ, «El Aula Regia y las asambleas políticas de los godos», *Cuadernos de Historia de España*, nº 5, 1946, pp. 5-110; Eduardo PÉREZ PUJOL, *Historia de las instituciones sociales en la España goda*, Valencia, Vives Mora, 1896, vol. II, pp. 18 y ss.

² Las actas de los Concilios celebrados en Hispania desde el siglo IV hasta el VIII se conservan en lo que conocemos como Colección Canónica Hispana, que contiene 37 actas: tres corresponden al siglo IV (Elvira, Zaragoza y I de Toledo), ninguno al siglo V, 14 al VI y 19 al VII. Del XVIII Concilio de Toledo, celebrado en 704, no se conservan las actas. Si tenemos en cuenta que la norma establecida para la reunión de Concilios era que se celebrasen dos veces al año, y más tarde al menos una vez, está claro que nos faltan muchas actas. Véase al respecto Roger COLLINS, *España en la Alta Edad Media*, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 150 y ss.; Gonzalo MARTÍNEZ DÍAZ, *La Colección Canónica Hispana*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1966; José VIVES (ed.), *Concilios visigóticos e hispanorromanos*, Madrid-Barcelona, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1963; Knut SCHÄFERDIEK, *Die Kirche in den Reichen der Westgoten und Suewen bis zur Errichtung der westgotischen katholischen Staatskirche*, Berlin, De Gruyter, 1967; Edward Arthur THOMPSON, *Los godos en España*, Madrid, Alianza, 1971, pp. 323 y ss.; Teodoro GONZÁLEZ,

los monarcas visigodos, interviniendo en algunos asuntos de gobierno y en materia legislativa. Pero es a finales del siglo VI, tras la conversión de Recaredo³, cuando los Concilios van a alcanzar mayor importancia, al transformarse en herramientas de gran utilidad para los reyes, quienes solicitarán su ayuda para someter a sus súbditos. Fue cristalizando así la unión entre la Iglesia y el Estado, con tal confusión de jurisdicciones que los Concilios adquirieron pronto una compleja naturaleza político-religiosa⁴. El rey convocaba e inauguraba las sesiones con un discurso que contenía todas aquellas cuestiones sobre las que se había de deliberar, pero la intervención real concluía ahí, pues era el arzobispo más antiguo —posteriormente, el de Toledo— quien actuaba como presidente.

Los Concilios fueron, por tanto, el ámbito en el que se fortaleció el *do ut des* establecido entre la Iglesia y el Estado. Mientras los reyes se beneficiaban de estas asambleas eclesiásticas, que sancionaban la ascensión de los soberanos al trono, castigaban o perdonaban a los rebeldes y bendecían la persecución contra los judíos; la Iglesia, a su vez, reforzaba su poder mediante la intervención de los obispos en la elección de los reyes, en la administración y en las actividades legislativas y judiciales. Aunque ciertamente eran poco representativos, estos Concilios pueden ser considerados como un antecedente remoto de las Cortes porque, en definitiva, constituían un límite al poder real, si bien la mayoría de las veces no eran sino colaboradores del mismo. La autoridad de la Iglesia se situó frente a la influencia personal del rey, de modo que las absoluciones y condenas de los Concilios adquirieron un valor y una fuerza que presagia la que tendrá en el futuro el Parlamento. Sin embargo, en aquel tiempo, la Iglesia centró sus esfuerzos en auxiliar a los reyes a resolver la que era su preocupación principal: vincular a su familia la Monarquía que regentaban, todavía electiva, con la pretensión de ha-

La política en los Concilios visigodos, Roma, Pontificia Gregoriana Universitatis, 1977; y Javier ARCE, *Esperando a los árabes. Los visigodos en Hispania (507-711)*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 236 y ss.

³ Sobre la importancia del III Concilio de Toledo de 589, en el que la Monarquía gótica abrazó el catolicismo, véase Santiago CASTELLANOS, *Los godos y la cruz. Recaredo y la unidad de España*, Madrid, Alianza, 2007, pp. 212-228; y los artículos contenidos en *Concilio III de Toledo: XIV Centenario, 589-1989*, Toledo, Arzobispado de Toledo, 1991.

⁴ José ORLANDIS, *La España visigótica*, Madrid, Gredos, 1977, pp. 240-244. Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ (*Viejos y nuevos estudios sobre las instituciones medievales españolas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1976, vol. II, pp. 42 y ss.) considera que la participación de los Concilios de Toledo en la actividad legislativa no supuso que estos perdiesen su carácter de asambleas eclesiásticas, pues, en puridad, ni legislaron ni juzgaron. Ramón D'ABADAL (*Dels visigots als catalans*, Barcelona, Edicions 62, 1969, vol. I, pp. 57 y ss.) indica que su naturaleza era doble, pues existía una diferenciación entre las sesiones que se ocupaban de asuntos eclesiásticos y las que lo hacían de los políticos, pero que, en realidad, los Concilios eran la suprema asamblea legislativa y a la vez el tribunal superior fiscalizador de la vida del Estado.

cerla hereditaria en el hijo mayor y evitar así las luchas fratricidas por la sucesión⁵.

En cada uno de los reinos formados en la Península para luchar contra los musulmanes se intentó seguir el sistema de gobierno de la época visigoda. De esta manera, el centro de la actividad político-administrativa estaba concentrado en la corte del monarca, que a imagen de sus antecesores se rodeó de sus hombres de confianza, es decir, de aquellos consejeros, vasallos y funcionarios que colaboraban en el gobierno del reino. Estos cortesanos formaron, junto a los nobles y alto clero que asesoraban o servían al rey, el órgano central de asesoramiento y administración de determinados servicios, cuyo nombre evolucionará desde *Palatium* hasta *Aula* o *Concilium*, pasando por el término *Curia Regis*, aparecido en Navarra en el siglo x y difundido desde la centuria siguiente por León y Castilla. Este último término se transformó después en *Cort*, de donde surge la palabra *Cortes*⁶.

El punto de inflexión a partir del cual las Cortes adquieren la configuración que les permitirá su desarrollo posterior se sitúa en 1188, fecha en la que Alfonso IX de León convoca una Curia en la que los magnates del reino y dignatarios eclesiásticos concurren *cum electis civibus ex singulis civitatibus*⁷, siendo esta participación ciudadana la que convierte a la nueva institu-

⁵ Así, en el IV Concilio de Toledo de 633 los privilegios de la Iglesia experimentaron un importante avance, al quedar fijado en el canon LXXV (cit. por Enrique GALLEGU BLANCO, «Los Concilios de Toledo y la sucesión al trono visigodo», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 44, 1974, p. 729) la necesaria intervención de la jerarquía eclesiástica en el proceso de elección real: «Nadie se atreva a ocupar el trono por fuerza ni por engaño; nadie trate de matar al rey, sino que, en cuanto éste muera, reunidos los grandes con los obispos elegirán la persona que ha de ocupar el trono, porque unidos estos dos poderes, en voluntad y concordia, no resultará ningún daño al pueblo, ni por medio de la fuerza ni del cohecho». Se definió también el papel del pueblo, limitado a ser mero espectador de la proclamación.

⁶ Carlos ESTEPA DIEZ, «Curia y Cortes en el reino de León», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1988, vol. I, pp. 23-104; Manuel FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La entrada de los representantes de la burguesía en la Curia Regia leonesa», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 26, 1956, pp. 757-766; Nilda GUGLIELMI, «La Curia regia en León y Castilla», *Cuadernos de Historia de España*, nº 23-24, 1955, pp. 116-267, y nº 38, 1958, pp. 43-131; y Evelyn S. PROCTER, *Curia y Cortes en Castilla y León, 1072-1295*, Madrid, Cátedra, 1988.

⁷ Según Manuel COLMEIRO (*Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, Madrid, Rivadeneyra, 1883, vol. I, p. 39), la primera reunión de Cortes fue convocada por Alfonso VII de León en Nájera, en 1137 ó 1138. Amalio MARICHALAR y Cayetano MANRIQUE (*Historia de la legislación y recitaciones del Derecho Civil de España*, Madrid, Imprenta Nacional, 1861, vol. I, p. 31) han sostenido que no es posible asegurar la participación de los concejos en las Cortes hasta las convocadas por Alfonso VIII de Castilla en Burgos, en 1177. Sin embargo, aquí seguimos preferentemente a Luis GARCÍA DE VALDEAVELLANO (*Curso de historia de las instituciones españolas: de los orígenes a la Edad Media*, 2ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1970, p. 475), pues las de León de 1188 son las que mejor responden al concepto de representación, tal y como se entiende

ción en un órgano representativo diferenciado de la antigua asamblea de carácter áulico⁸. En Castilla sería a fines del siglo XII y principios del XIII cuando los burgueses comenzaron a participar en la Curia. En Aragón, aparte de una lejana referencia a la presencia de representantes de las ciudades en una asamblea convocada por Alfonso II en 1164, el primer testimonio incontrovertible de la participación ciudadana lo encontramos en una Curia convocada en Huesca por Jaime I en 1274: *civibus civitatum et villarum pro suis conciliis destinatis*. En Cataluña, aunque se habla de la presencia de una representación de las ciudades en 1214 con motivo de la jura de Jaime I, es indubitada la asistencia de burgueses a una Asamblea de Paz y Tregua⁹ reunida en Villafranca del Penedés en 1218. En Valencia esta incorporación de representantes de las ciudades y villas sucedió en 1283 y en Navarra a comienzos del siglo XIV¹⁰. Pero más importante que la fecha de entrada de los burgueses en las Cortes es relacionar el asentamiento definitivo de la institución con la pujanza social y económica de las ciudades, ya que era en ellas donde podían encontrar los monarcas los recursos económicos que necesitaban, y conseguirlos a cambio de

en la actualidad. Sobre la ocasión mítica fundacional del parlamentarismo español, interesa el volumen dirigido por Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, *León en torno a las Cortes de 1188*, León, Hullaera Vasco-Leonesa, 1987.

⁸ Hay diversas tesis en torno a las razones que llevaron a los reyes a ofrecer una participación burguesa en las Cortes. Entre ellas, la más clásica (Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ, *La Curia regia portuguesa. Siglos XII y XIII*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1920, pp. 147 y ss.) parece relacionar esta participación con la acuñación de moneda, privilegio real cuyo abuso degeneró en la costumbre de «quebrar la moneda», es decir, devaluarla por el procedimiento de menoscabar el metal precioso que contenía. Los trastornos económicos derivados de esta situación convencieron a los reyes a contar con las ciudades, cuyo crecimiento económico desde el siglo XII las convertía en un atractivo aliado frente a la aristocracia seglar y eclesiástica. Por su parte, Joseph F. O'CALLAGHAN (*Las Cortes de Castilla y León, 1188-1350*, Valladolid, Ámbito/Cortes de Castilla y León, 1989, pp. 97-99) ha puesto de relieve cómo la intervención de las Cortes en cuestiones financieras no fue significativa hasta la segunda mitad del siglo XIII, insistiendo por el contrario en el papel judicial desempeñado por la nueva institución desde sus orígenes, y en la importancia del reconocimiento a los ciudadanos —organizados como *regnum*— del derecho de petición.

⁹ Las asambleas de Paz y Tregua tienen sus precedentes en la promulgación de la *pau i treva de deu* por los eclesiásticos durante las fiestas litúrgicas o para facilitar el acceso de los fieles a los oficios divinos y tuvieron como finalidad mantener pacificado el territorio en momentos de especial gravedad. Véase Gener GONZALVO, «Les assemblees de Pau i Treva i l'origen de la Cort General a Catalunya», en *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'història institucional de 1988*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991, pp. 71-78.

¹⁰ Jesús LALINDE ABADÍA («Las asambleas políticas estamentales de la Europa latina», en *Les Corts a Catalunya, op. cit.*, p. 263) pone de relieve la precocidad que se dio en la Península Ibérica respecto al resto de Europa. Así, Inglaterra tuvo su primer Parlamento en 1265, París en 1302 —aunque los primeros Estados Generales franceses no fueron convocados hasta 1355— y el Sacro Imperio se retrasó hasta 1332.

consentir en la participación de dichas entidades a través de sus representantes en los órganos de gobierno¹¹.

La estructura de estas Cortes variaba de unos reinos a otros. De esta forma, la existencia de Cortes particulares en la Corona de Aragón obedecía, en esencia, a su peculiar configuración jurídica como entidad de carácter complejo. En ella, los reinos que la integraban eran formaciones políticas plenamente diferentes que conservaban —Aragón¹² y Cataluña¹³— o adquirían —Valencia¹⁴ y Mallorca— instituciones representativas propias que se llamarán Cortes o *Corts*, y en el peculiar caso de Mallorca, *Gran i General Consell*¹⁵. El hecho de que el rey de Aragón convocara simultáneamente

¹¹ Tampoco debe olvidarse la contribución teórica de figuras tan relevantes como Juan de París o Marsilio de Padua, que terminaron de configurar una teoría coherente sobre la representación del reino, entendido como un todo orgánicamente compuesto ante su rey. Sobre esta cuestión, Joseph R. STRAYER, *On the Medieval Origins of the Modern State*, New Jersey, Princeton University Press, 1970, pp. 64 y ss.; Anthony BLACK, *El pensamiento político en Europa, 1250-1450*, Madrid, Akal/Cambridge, 2003, pp. 256 y ss.; y Walter ULLMAN, *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 194-203.

¹² Para el reino específico de Aragón conviene tener en cuenta los trabajos de Luis GONZÁLEZ ANTÓN (*Las Uniones aragonesas y las Cortes del Reino, 1283-1301*, Zaragoza, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1975; y *Las Cortes de Aragón*, Zaragoza, Librería General, 1978), Esteban SARASA (*Las Cortes de Aragón en la Edad Media*, Zaragoza, Guara, 1979; y *El Privilegio General de Aragón. La defensa de las libertades aragonesas en la Alta Edad Media*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1984) y Donald J. KAGAY («The Emergence of “Parliament” in the Thirteenth-Century Crown of Aragón: a View from the Gallery», en Donald J. KAGAY y Theresa M. VANN (eds.), *On the Social Origins of Medieval Institutions. Essays in Honour of Joseph F. O’Callaghan*, Leiden, Brill Academic Publishers, 1988, pp. 223-242).

¹³ Jesús LALINDE ABADÍA, «Las Cortes catalanas en la Edad Media», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, op. cit., vol. II, pp. 439-490; Ricardo GARCÍA CÁRCCEL, «Las Cortes catalanas en los siglos XVI y XVII», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1989, pp. 677-732; Ángel CASALS MARTÍNEZ, «Las Cortes de Carlos I», en Ernest BELENGUER (ed.), *De la unión de coronas al Imperio de Carlos V*, Madrid, Acción Cultural Exterior, 2001, pp. 356-386. Son enormemente ilustrativos los tratados antiguos dedicados al modo de celebrar las Cortes en Cataluña; tanto el de Lluís de PEGUERA (*Práctica, forma y estil de celebrar Corts Generals a Cathalunya*, Barcelona, Rafael Figueró, 1701) como el de Miquel de SARROVIRA (*Ceremonial de Corts*, Barcelona, Sebastià Cormellas, 1599).

¹⁴ Las referencias básicas para las Cortes de Valencia son las de Sylvia ROMEU ALFARO (*Les Corts valencianes*, Valencia, Ed. Eliseu Climent, 1985) y María Rosa MUÑOZ POMER («Las Cortes valencianas de los siglos XIII al XV», en *La Corona de Aragón. Cortes y Parlamentos*, Barcelona-Zaragoza, Aragó, 1988, pp. 205-257).

¹⁵ Esta institución mallorquina, que por sus características y naturaleza jurídica no puede ser equiparada a lo que denominamos Cortes, tenía sin embargo un área competencial que pudiera corresponder con algunas funciones que eran propias de las asambleas de la Corona de Aragón; con las salvedades oportunas, igual sucede con el *Savi i General Consell de Menorca* y el *Consell de la Illa i Castell de Eivissa*. Véanse los trabajos de Román PIÑA HOMS (*El Gran i General Consell. Asambleas del reino de Mallorca*, Palma, Instituto de Estudios Baleáricos, 1977; y «El Gran i General Consell

Cortes de los tres reinos peninsulares de la Corona obedecía a meras razones funcionales, pudiendo ser estas de índole práctica, como era la relativa equidistancia de la villa aragonesa de Monzón respecto de las capitales de los tres reinos, donde se solían reunir las Cortes particulares, o bien de conveniencia política, funcionando, en todo caso, cada asamblea por separado y conforme a su propia regulación¹⁶. No obstante, esta reunión coincidente en tiempo y lugar de las tres asambleas dio pie a que se produjera una «interacción» entre ellas relativa a temas de interés general, e incluso a la celebración de ocasionales rituales conjuntos. El caso de la Corona de Castilla es distinto, en cuanto que los reinos que la integraban «se funden en un todo principal»¹⁷, lo cual condujo necesariamente a la existencia de un ordenamiento común. Este modo de articulación política llevó en el campo de las instituciones representativas al establecimiento desde mediados del siglo XIV, y con carácter definitivo, de unas Cortes de Castilla y León, desapareciendo consecuentemente las propias de los respectivos reinos¹⁸. Navarra¹⁹,

y las instituciones del reino de Mallorca: de Fernando el Católico a Carlos I», en Ernest BELENGUER (ed.), *De la unión de coronas, op. cit.*, pp. 479-496) y Josep JUAN VIDAL (*El sistema de gobierno en el reino de Mallorca (siglos XV-XVIII)*), Palma, El Tall, 1996; y «Las reformas de Felipe III en el Gran i General Consell de Mallorca», en Remedios FERRERO MICÓ y Lluís GUIA MARÍN (eds.), *Corts y Parlaments de la Corona d'Aragó*, Valencia, Universidad de Valencia, 2008, pp. 395-412).

¹⁶ Monzón era un lugar a todas luces inapropiado para reunir las tres asambleas a un mismo tiempo, produciéndose frecuentemente graves inconvenientes de índole logística que lo convertían en un lugar inhóspito y desagradable. A este respecto, Ernest BELENGUER (*La Corona de Aragón en la monarquía hispánica. Del apogeo del siglo XV a la crisis del XVII*, Barcelona, Península, 2001, p. 319) recoge la opinión de un secretario flamenco de Felipe II, Nicolás de Courtewille, que calificaba a la población aragonesa de «agujero».

¹⁷ Alfonso GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho Español*, 10ª ed., Madrid, 1984, vol. I, p. 683.

¹⁸ No obstante, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Guipúzcoa y Álava tenían sus propias asambleas representativas —llamadas Juntas— completamente diferenciadas de las Cortes de Castilla, a cuya Corona estaban incorporadas. Integradas en la misma, pero sin el carácter de provincias exentas, Asturias y Galicia también dispusieron de sendas instituciones representativas, denominadas igualmente Juntas. Sobre estas instituciones, Gregorio MONREAL, «Las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya», en *Contributions to European Parliamentary History*, vol. LXXIX, Bilbao, Juntas Generales de Bizkaia, 1999, pp. 25-59; José Luis ORELLA UNZUÉ, «El origen de las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa», *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, nº 6, 1989, pp. 133-180; Manuel de la VILLA GARCÍA, *La Junta General del Principado de Asturias*, Oviedo, Uría Hermanos, 1909; Manuel María de ARTAZA, *Rey, reino y representación. La Junta General del Principado de Asturias*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998; y Eloy BENITO RUANO y Juan Ignacio RUIZ DE LA PEÑA, *Los orígenes del Principado de Asturias y de la Junta General*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1999.

¹⁹ Las Cortes de Navarra fueron estudiadas hace ya años por José María LACARRA, «Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada», *Príncipe de Viana*, nº 92-93,

aunque incorporada a la Corona de Castilla desde 1512, conservará sus Cortes privativas hasta el siglo XIX.

También la composición de las Cortes medievales adquiere caracteres distintos según el reino que observemos. En Castilla se componían de tres brazos: nobleza, clero y ciudades. Sin embargo, esta regla conoció diversos casos de excepción, que permitieron funcionar a las Cortes solo con el estamento popular²⁰. Así, la autoridad soberana, que dejó en ocasiones de convocar a alguno o algunos de los brazos privilegiados del reino, determinó en cada reunión de Cortes quiénes habían de asistir, y por lo que se refiere a los procuradores de ciudades y villas, fueron también citados en cada convocatoria a voluntad del monarca, porque, en definitiva, el estado llano era el de los territorios de realengo²¹, mientras que el de los otros —de señoríos, de behetría y abadengo— estaba representado en las Cortes por sus señores naturales. Los procuradores del estamento popular no contaban con poder autónomo de decisión y su papel se reducía a la de meros legados de la voluntad de los concejos municipales, los cuales les entregaban un memorial con directrices detalladas que habían de ser cumplidas en todo caso²². Terminada la reunión de la asamblea, los procuradores debían volver a sus respectivas ciudades y dar cuenta de su gestión: un error derivado de una actuación no contemplada previamente en los poderes otorgados por la carta de procuración podía acarrear

1963, pp. 231-248; y «Las Cortes de Aragón y de Navarra en el siglo XIV», *Anuario de Estudios Medievales*, nº 7, 1970-1971, pp. 645-652. Se han referido de nuevo a esta institución Joaquín SALCEDO IZU, «Las Cortes de Navarra en la Edad Media», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, op. cit., vol. II, pp. 575-606; y Ángel MARTÍN DUQUE y Javier GALLEGU, «Las Cortes de Navarra en la época medieval», en *Les Corts a Catalunya*, op. cit., pp. 324-328.

²⁰ FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA (*Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de los reinos de León y Castilla*, Madrid, Imprenta de Fermín Villalpando, 1813) reconocía la escasa influencia que tuvo en estas asambleas la nobleza castellana a partir del reinado de Sancho IV; el clero algunas veces protestó enérgicamente por haberse celebrado Cortes sin su concurso, y es un hecho que no se convocaron ni a uno ni a otro de los brazos privilegiados en las celebradas de 1370 a 1373 y de 1480 a 1505.

²¹ En efecto, podemos afirmar con José Luis MARTÍN (*Las Cortes medievales*, Madrid, Historia 16, 1989, pp. 87-89) que el número de ciudades castellanas con voto en Cortes no fue fijo en la Edad Media: en las de Burgos de 1315 fueron 101, pero a partir de entonces el número fue disminuyendo hasta las de Toledo de 1480, en que quedó en 17.

²² Tomás PUÑAL FERNÁNDEZ («El Memorial Medieval de Cortes», *Norba. Revista de Historia*, nº 17, 2004, pp. 187-203) considera que es habitual encontrar en los memoriales dos clases de instrucciones elaboradas por el concejo. La primera era la instrucción de carácter general en donde se planteaban una serie de demandas relacionadas con los intereses generales del reino, habitualmente de carácter social o económico. Estas cuestiones o demandas generales debían ser debatidas con el resto de procuradores para la elaboración de un memorial conjunto que había de ser presentado al monarca. El segundo tipo de instrucción consistía en las peticiones particulares que cada concejo elevaba al monarca en Cortes y que afectaban a aspectos de la vida local de cada municipio.

graves consecuencias²³. No obstante, esta situación se suavizó a partir del siglo xv, ya que la Corona, con el ánimo de poder contar con unas Cortes más flexibles a sus pretensiones, consiguió relajar el mandato imperativo²⁴. En Navarra se componían también las Cortes de tres brazos o estamentos: eclesiástico, militar y de las universidades. Representaban al primero los obispos, los abades de los monasterios y los priores; llevaba la voz de este brazo el obispo de Pamplona. El segundo, cuya jefatura correspondía al condestable de Navarra, estaba formado, además, por el mariscal y los ricos hombres y títulos o caballeros a quienes el monarca concediera este derecho. El tercero se componía de procuradores de la ciudad de Pamplona y de otros concejos que tenían reconocido este derecho²⁵.

En Aragón, los elementos que componían las Cortes eran cuatro, habida consideración de que el brazo nobiliario se dividía en dos: uno, el de los *ricos homes*, y otro, el de los caballeros. El primero de estos brazos estaba constituido por los nobles y «los señores de las ocho casas titulares y barones del reino»²⁶, mientras que entre los caballeros se incluían los designados por el rey por desempeñar la profesión militar y algunas ciudades que tenían el privilegio de acudir a Cortes formando parte de este brazo. El tercer elemento de las Cortes aragonesas era el eclesiástico, que estaba integrado por el arzobispo de Zaragoza y demás prelados del reino, por los comendadores de las órdenes militares y por los abades, priores y cabildos de varias catedrales y colegia-

²³ Es célebre lo sucedido tras las Cortes de La Coruña de 1520 al procurador Rodrigo de Torresillas, arrastrado y colgado por una muchedumbre enfurecida, que le acusaba de no haber defendido las instrucciones dadas por el concejo de Segovia frente a las pretensiones de Carlos V.

²⁴ César OLIVERA SERRANO («Límites al mandato de los procuradores castellanos en las Cortes del siglo xv», *Anuario de Estudios Medievales*, nº 18, 1988, pp. 409-417) entiende que la mayor libertad de acción de los procuradores suponía un evidente triunfo de la Monarquía, ya que así conseguía el rey un mayor control sobre la institución, que prácticamente quedaba sometida al poder real. Según Bonifacio PALACIOS MARTÍN («La representación municipal en Cortes. Estudio de la figura del procurador de Zaragoza a mediados del siglo xv», *En la España Medieval*, nº 7, vol. II, 1985, pp. 1.243 y ss.), esta situación no se llegó a producir en Aragón, donde es conocida una disposición de Jaime II en las Cortes de Alagón de 1307 que ratificaba de forma clara el otorgamiento de poderes por parte del concejo a su procurador.

²⁵ Víctor COVIÁN Y JUNCO (*El Derecho civil privado de Navarra y su codificación*, Madrid, Góngora, 1913, p. 415) enumera, aparte de Pamplona, hasta 25 ciudades y villas con voz en las Cortes antes de 1512: Estella, Tudela, Sangüesa, Olite, Viana, Puento la Reina, Tafalla, Lumbier, Cáseda, Monreal, Aoiz, Urroz, Villafranca, Corella, Cascante, Mendigorriá, Lacunza, Huarte-Araquil, Santisteban de Lerín, Lesaca, Echarri-Aranaz, Torralba, Aguilar, Estúñiga y Valtierra. Desde la incorporación del país a la Corona de Castilla se sumarían otras once ciudades: Los Arcos, Espronceda, Larrasoña, Aibar, Villaba, Cintruénigo, Miranda, Arguedas, Echalar, Artajona y Milagro.

²⁶ Antonio de CAPMANY, *Práctica y estilo de celebrar Cortes en el reino de Aragón, principado de Cataluña y reino de Valencia, y una noticia de las de Castilla y Navarra*, Madrid, Imprenta de José Collado, 1821, pp. 12-13.

tas²⁷. Por último, el brazo de las universidades constaba de los procuradores de Zaragoza, Huesca, Tarazona, Jaca, Albarracín, Barbastro, Calatayud, Teruel, Daroca, Borja, Alcañiz, Montalbán, Fraga, Cariñena, Tamarite, Aínsa, Calatayud, Daroca y Teruel, y de las demás ciudades que el monarca designara, siendo elegidos por insaculación o por votación.

En Cataluña, las Cortes tenían una composición tripartita. El primer estado era el eclesiástico, presidido por el arzobispo de Tarragona, en el que también se encontraban los obispos y los síndicos elegidos por los diversos cabildos catedralicios, el castellano de Amposta, el prior de Cataluña y los de las órdenes militares, y todos los abades y superiores de los monasterios que tuvieran jurisdicción señorial. El brazo militar, que encabezaba el duque de Cardona, se componía de los condes, vizcondes, barones y otros individuos en posesión de algún señorío territorial. El brazo real o de las municipalidades de realengo se formaba por el conjunto de los representantes de las ciudades, cuyo número variaba en función de la importancia de los lugares²⁸. En cualquier caso, la diferencia en el número de la representación ciudadana resultaba indiferente, pues por muchos que fueran los procuradores, su voto era estamental. Por último, en Valencia, la composición de sus Cortes era similar a la que acaba de indicarse, mas con la diferencia de que los procuradores valencianos, según la ciudad o villa que representasen, podían aspirar a unos u otros cargos de los otorgados por las Cortes, mientras que algunos no podían desempeñar ninguno²⁹.

En los distintos territorios peninsulares, la convocatoria de Cortes era una competencia del monarca, quien fijaba tanto la fecha de la reunión como el lugar donde debían de constituirse, teniendo siempre la Corona en sus manos el poder de interrumpir las sesiones para reanudarlas cuando lo estimara oportuno. La cadencia de los llamamientos fue muy desigual, pues nunca se consiguió del trono la convocatoria automática de las Cortes una vez transcurrido un tiempo determinado. La libre prerrogativa regia de llamar a Cortes se correspondía, sin embargo, con la prohibición de declinar el llamamiento, aunque en la práctica, y cada vez con más frecuencia, los estamentos privilegiados

²⁷ El mismo Antonio de CAPMANY (*ibidem*, p. 12) precisa quiénes eran los llamados en representación de la clerecía aragonesa: el arzobispo de Zaragoza y los obispos de Huesca, Tarazona, Jaca, Albarracín, Barbastro y Teruel; los comendadores de Alcañiz, Montalbán y San Juan; los abades de San Juan de la Peña, San Victorián de Veruela, Rueda y Santa Fe de Piedra de la O; los priores del Pilar, Seo de Zaragoza, Sepulcro de Roda y Santa Cristina; los cabildos de la catedral de Zaragoza, del Pilar, Huesca, Tarazona, Jaca, Albarracín, Barbastro y Teruel; y las colegiatas de Calatayud, Daroca, Borja y Alcañiz.

²⁸ En las Cortes de Barcelona de 1377, por ejemplo, fueron convocadas hasta 42 ciudades o villas a cuyo frente se encontraba Barcelona; el *conseller en cap* ostentaba la presidencia del brazo real. Barcelona contaba además con cuatro representantes frente a uno, dos o tres de las demás ciudades.

²⁹ Juan Antonio BARRIO, «Los procuradores del brazo real en las Cortes medievales del reino de Valencia», *Aragón en la Edad Media*, nº 21, 2009, pp. 59-98.

no acudían³⁰. La disolución de la asamblea estaba también en manos del monarca, quien podía, con criterios de oportunidad política, acortar o dilatar la duración de una determinada reunión de Cortes.

En cuanto al desarrollo de las sesiones, las importantes diferencias que existían en la composición en los distintos reinos nos conducen a tener que dibujar sus perfiles de funcionamiento de manera diversa. En Castilla, constituidas las Cortes, tenía lugar un consabido incidente de precedencia entre Burgos y Toledo que se remontaba a las Cortes de Alcalá de 1345 ó 1348, dándose siempre la misma solución a la controversia planteada³¹. Ya reunida la Cámara, el rey o, en su caso, un delegado por él designado, dirigía a la Asamblea una proposición en la que se contenía el programa a desarrollar en la reunión³². En las Cortes de los reinos orientales y de Navarra, los estamentos deliberaban por separado. Así, cada brazo se dotaba de un promovedor o proveedor que coordinaba la acción de su estamento, mientras un notario dejaba constancia de todo lo actuado. La relación entre el monarca y los brazos se verificaba a través de los llamados tratadores, nombrados por el rey, existiendo, además, unos embajadores —dos por cada brazo— encargados de que la relación entre las representaciones estamentales y de éstas con los delegados regios fueran fluidas de cara a la adopción de acuerdos³³. En relación con una cuestión de mecánica funcional como es el momento de concesión del servicio, encontramos que en Castilla era usual que los procuradores lo aprobaran antes de que el monarca contestase a sus peticiones o diera reparo a los agravios por ellos presentados. En Aragón el procedimiento era el inverso, lo cual significó «que la concesión del subsidio quedara condicionada a la reparación del desafuero regio»³⁴.

³⁰ César OLIVERA SERRANO, *Las Cortes de Castilla y León y la crisis del reino (1454-1474)*. *El Registro de Cortes*, Burgos, Cortes de Castilla y León, 1986, p. 202.

³¹ En aquellas Cortes, tras las palabras iniciales pronunciadas por Alfonso XI, varios procuradores se levantaron pretendiendo hablar los primeros —no solo los de Toledo, sino también los de León y Sevilla, que disputaban a Burgos el privilegio de hacer uso de la palabra en primer lugar—, ante lo que hubo de zanjar el monarca: «Los de Toledo farán todo lo que yo les mandare, e yo así lo digo por ellos, por ende hable Burgos» (cit. por Manuel COLMEIRO, *De la constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla*, Madrid/Santiago, Ángel Calleja Editor, 1855, vol. I, p. 356). Rivalidad similar se daba en Cataluña entre los síndicos de Cervera y Manresa, o en Valencia, donde Morella y Castellón se disputaban el primer lugar entre las villas.

³² Jean GAUTIER-DALCHÉ, «L'organisation des Cortes de Castille et León», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, op. cit., vol. I, pp. 267-288.

³³ Antonio PÉREZ MARTÍN y Johannes-Michael SCHOLZ, *Legislación y jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen*, Valencia, Universidad de Valencia, 1978, p. 193. Acerca de la mecánica funcional de las Cortes de Castilla y León es de gran utilidad el clarificador estudio de Salustiano de DIOS, «El funcionamiento interno de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII», *Revista de las Cortes Generales*, nº 24, 1991, pp. 185-274, y nº 25, 1992, pp. 133-215.

³⁴ José Antonio ESCUDERO, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 3ª ed., Madrid, 2003, p. 545.

Una institución que merece recordarse en cuanto órgano sustitutivo y derivado de las Cortes es la Diputación. Compuesta por un reducido número de miembros elegidos antes de disolverse las Cortes, constituía la representación delegada del reino cuando aquéllas no estaban reunidas y entre sus misiones principales se incluía velar por la recaudación de los impuestos votados por las Cortes y fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos aprobados en ellas. Con el tiempo, la Diputación llegó a convertirse en un órgano permanente sobre el que recaía la defensa de los intereses del reino. En Aragón se creó como institución permanente en 1412 y estaba integrada por 8 personas —dos por cada brazo— cuyas facultades principales eran la defensa del derecho vigente, dando cuenta a las próximas Cortes de los contrafueros cometidos, y la provisión de todo lo tocante a las rentas. También velaba por los intereses del país y tenía fuerzas armadas a su cargo para mantener el orden en los caminos y perseguir a los oficiales que actuaban contra las libertades del reino³⁵. En Cataluña, su origen se sitúa en una Comisión que nombraban las Cortes para repartir y controlar la recaudación del servicio concedido al rey entre los fuegos o unidades de tributación a estos efectos. En 1359 se instituyó la Diputación del General —que con el tiempo pasaría a llamarse Generalitat— como permanente, recibiendo en 1413 su primer estatuto definitivo con la función específica de recaudar los impuestos de aduana y sobre tejidos, defender lo aprobado en Cortes y fomentar el comercio y la economía catalanes. A finales del siglo xv la formaban 18 diputados por cada brazo elegidos por el rey³⁶, y tuvo una importancia extraordinaria al asumir en ocasiones la representación política del reino. En Castilla³⁷ y Nava-

³⁵ Véanse los trabajos de José Ángel SESMA MUÑOZ, «Las Generalidades del reino de Aragón: su organización a mediados del siglo xv», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 46, 1976, pp. 393-468; y *La Diputación del reino de Aragón en la época de Fernando II*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1977.

³⁶ Antonio de la TORRE, *Orígenes de la Deputació del General de Catalunya*, Barcelona, Atlas Geográfico, 1923; Ignacio RUBIO CAMBRONERO, *La Deputació del General de Catalunya en los siglos xv y xvi*, Barcelona, Diputación Provincial, 1950; María Teresa FERRER, «Els primers diputats de la Generalitat de Catalunya, 1349-1412», en *Miscel·lània d'homenatge a Miquel Coll i Alentorn*, Barcelona, Fundació Jaume I, 1984, pp. 221-269; Isabel SÁNCHEZ DE MOVELLÁN, *La Diputació del General de Catalunya (1413-1479)*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 2004.

³⁷ Sobre esta institución, Francisco TOMÁS Y VALIENTE, «La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 32, 1962, pp. 347-469; y Juan Luis CASTELLANO, *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990. En Castilla contribuiría notablemente al oscurecimiento de la Diputación la existencia de la llamada Comisión de Millones, encargada de la administración del servicio del mismo nombre, establecida en las Cortes de Madrid de 1588-1590. Con el cese de las reuniones de Cortes se iría apagando la vida de la Diputación; entretanto, la Comisión de Millones había sido incorporada en 1658 al Consejo de Hacienda, formándose dentro de él una Sala de Millones integrada por cuatro ministros de nombramiento regio y cuatro comisarios del reino. Véase al respecto Miguel ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza/

rra³⁸, la Diputación de Cortes nació más tarde que en los demás reinos, no llegando a formarse hasta el siglo XVI.

La acción de las Cortes se concentraba en cuatro puntos básicos³⁹: concesión de servicios económicos extraordinarios a la Corona, intervención en el juramento de los reyes y sus herederos, reparación de agravios y participación en la actividad legislativa⁴⁰. Sin embargo, en cuanto a la materialización en la práctica de este campo de actuación de las Cortes, aquélla adoptaba formas diferentes según la asamblea, y aun el momento, que observemos. Así, en Castilla las facultades más importantes de que disponían las Cortes eran la aprobación de prestaciones de servicios e impuestos⁴¹ —que después se pagaban en las ciudades mediante el sistema de repartimiento— y, sobre todo, las juras de príncipes herederos, ceremonia esta cuya importancia no se agotaba en el rico ritual, sino que trascendía al mismo en cuanto que acto de reconocimiento del reino hacia quien había de suceder en el trono. Sin embargo, las Cortes castellanas no tenían entidad legislativa, aunque participaron en esta función a través de una doble vía: los Cuadernos de Peticiones o solicitudes que los procuradores hacían al monarca y a las que éste contestaba o no, pero sin que tuvieran valor de ley ni la solicitud ni la respuesta, por mucho que éstas inspiraran leyes; y los Cuadernos de Leyes, también llamados Ordenamientos, que sí eran verdaderas leyes

Banco de España, 1982, pp. 108-127; y Tomás GARCÍA-CUENCA, «El Consejo de Hacienda (1476-1803)», en *La economía española al final del Antiguo Régimen. Vol. IV: Instituciones*, ed. de Miguel ARTOLA, Madrid, Alianza/Banco de España, 1982, pp. 447-448.

³⁸ María Puy HUICI GOÑI (*Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, Rialp, 1963, p. 362), tras mencionar posibles antecedentes, recoge que «en 24 de marzo de 1531» se produjo la primera reunión de síndicos, diputados y procuradores «para pedir el remedio de los contrafueros que ocurrirían después de disueltas las Cortes hasta la reunión de las siguientes». Véase también Joaquín SALCEDO IZU, *La Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, Eunsa, 1969.

³⁹ Sin que esto suponga la exclusión de cualquier otro que en su momento pudiera ser objeto de atención por parte de alguna de las asambleas representativas hispanas. Con referencia a la Corona castellana, y a modo de ejemplo, si comparamos los «ámbitos temáticos» presentes en el Ordenamiento de Medina del Campo de 1433 (oficio público, administración local, justicia, ejercicio del poder real, fiscalidad y orden social) veremos que reiteradamente esta panoplia de negocios aparecen en las reuniones de las Cortes a lo largo de las Edades Media y Moderna. Para el citado documento, véase el estudio de José Manuel NIETO SORIA, *Legislar y gobernar en la Corona de Castilla. El Ordenamiento Real de Medina del Campo de 1433*, Madrid, Dykinson, 2000, en especial, pp. 29-49.

⁴⁰ Wladimiro PISKORSKI, *Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna, 1188-1520*, Barcelona, Imp. Ortega, 1930, pp. 107 y ss.

⁴¹ Con referencia a esta atribución, escribe Manuel COLMEIRO (*Cortes de los antiguos reinos, op. cit.*, vol. I, p. 72): «De todas las facultades de las Cortes ninguna puede compararse en importancia con el otorgamiento de pechos —o subsidios— al rey para conllevar las cargas del Estado. [...] El origen de la concesión del servicio por las Cortes se pierde en las tinieblas de la Edad Media. Fue, sin duda, una de las libertades que siguió de más cerca al llamamiento de los procuradores».

hechas en Cortes por el monarca, quien aprovechaba para promulgarlas de manera solemne ante los procuradores, los cuales habían de difundirlas en sus lugares de procedencia una vez disuelta la asamblea⁴².

En Aragón, la peculiar relación de fuerzas del binomio *rex/regnum* cobra expresión, por causa del pactismo, en la actuación de las Cortes, que constituía una limitación determinante de la actuación unilateral del monarca. Allí la asamblea había de conseguir un acuerdo unánime, requisito necesario para que en la jornada de clausura de las Cortes, bajo la presidencia del rey y en presencia de los cuatro brazos, el monarca promulgara los Fueros acordados. Las Cortes aragonesas también tramitaban Actos, disposiciones que revestían una importancia inferior a los Fueros y que se distinguían de ellos no solo por la menor solemnidad requerida para su promulgación, sino, además, por el carácter reglamentario que poseían —se trataba de materias que hoy denominaríamos «administrativas»— así como por el procedimiento que se seguía para su elaboración, pues en este caso la iniciativa partía de las Cortes y no del rey, a través de uno o varios brazos de los que integraban la asamblea⁴³. En el ejercicio de sus competencias judiciales, las Cortes aragonesas conocían las causas presentadas contra el Justicia Mayor y sus lugartenientes. Además, recibían del rey la promesa de respeto a los derechos y privilegios del reino, tras lo cual le prestaban juramento. Por último, era prescriptiva la aprobación de las Cortes para cualquier actuación del monarca en materia de imposición de nuevos tributos.

También en Cataluña, debido a la concepción pactista del Derecho, tuvieron las Cortes importantes competencias legislativas: sus disposiciones solo podían ser revocadas por ellas y no por disposición unilateral del soberano. El proceso de producción normativa era similar en líneas generales al descrito

⁴² Sobre este tema, son de interés los trabajos de Joseph F. O'CALLAGHAN, «Las Cortes de Castilla y León (1230-1350)» y Miguel Ángel LADERO QUESADA, «Cortes de Castilla y León y fiscalidad regia (1369-1429)», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, op. cit., vol. I, pp. 153-182 y 289-374, respectivamente. Antonio PÉREZ MARTÍN y Johannes-Michael SCHOLZ (*Legislación y jurisprudencia*, op. cit., p. 37), resumen el procedimiento observado en la elaboración de las disposiciones promulgadas en Cortes que seguiría, en principio, la tramitación que sigue: «Los procuradores al ser nombrados por las respectivas ciudades recibían las propuestas que tenían que hacer al monarca; con las instrucciones que traían los procuradores, las Cortes hacían sus propuestas al rey; el Consejo Real estudiaba las propuestas e informaba al rey, quien respondía a las propuestas de las Cortes adoptando las disposiciones que fueran pertinentes, que se promulgaban en las mismas Cortes. La iniciativa podía partir también del rey, cuyo proyecto de ley era discutido o al menos dado a conocer a las Cortes antes de su promulgación para que estas pudieran exponer su parecer».

⁴³ Véanse los trabajos de Jesús LALINDE ABADÍA, *Los fueros de Aragón*, Zaragoza, Librería General, 1976; y «Los Parlamentos y demás instituciones representativas de las Cortes de Aragón (1416-1516)», en *IX Congreso de Historia de la Corona de Aragón*, Nápoles, Sociedad Napolitana de Historia Patria, 1978, pp. 103-180.

para Aragón, si bien en la asamblea catalana no se precisaba la unanimidad en los brazos para tomar acuerdos. Tradicionalmente, la tipología de la normativa aprobada en Cortes hace una triple distinción entre *Constitutions*, *Capítols de Cort* y *Actes de Cort*⁴⁴. Las *Constitutions* eran, desde las Cortes de Barcelona de 1283, normas procedentes de propuestas del monarca; los *Capítols de Cort* eran peticiones de los estamentos sancionadas por el rey que iban precedidas de la fórmula «*plau al senyor rey*»; y las *Actes de Cort* eran disposiciones del monarca sin intervención de la asamblea pero que, a petición de las Cortes o de algún estamento, eran elevadas posteriormente al rango de acuerdos en Cortes. Junto a ello, las Cortes de Cataluña realizaban peticiones de reparación de *greuges* (agravios) y, además, podían establecer condiciones a los donativos que otorgaban al rey, llamados *Capítols de proferta*.

Las Cortes valencianas tuvieron un funcionamiento interno similar al de las otras asambleas de la Corona de Aragón, si bien aquí tampoco era precisa la unanimidad en los brazos para poder llegar a acuerdos. Estos, tras la aprobación real, recibían el nombre genérico de *Furs* si se trataba de normas surgidas como resultado del acuerdo del rey y todos los estamentos, y el de *Actes de Cort* si la norma se producía a instancia de algún brazo y era aceptada posteriormente por el rey, resultando únicamente obligados por ella los estamentos que la habían propuesto. La doctrina jurídica de la época consideraba que tanto *Furs* como *Actes de Cort* tenían carácter de Derecho paccionado si iban acompañados de una contraprestación económica, lo cual suponía que si el rey incumplía una ley dada en Cortes solo podía repararse tal agravio si había sido realizada tal contraprestación por parte del monarca, pudiendo modificar las Cortes de manera unilateral las leyes «no compradas» incluyendo la cláusula «no obstante»⁴⁵.

En Navarra las Cortes tenían participación en la función legislativa a través de la elaboración de Amejoramientos o ampliaciones del Fuero del reino. Asimismo, su papel fue muy activo en la presentación de pedimentos de leyes y pedimentos de agravios por el rey o sus oficiales contra el reino para su reparación. Estos pedimentos debían ser aprobados por los tres brazos antes de ser llevados al representante personal del monarca, el cual podía sancionarlos y convertirlos en decretos que con frecuencia adquirirían la condición de leyes. Las Cortes navarras también podían actuar como tribunal, e intervenían en términos similares a las de Aragón en sus funciones económicas y gubernativas⁴⁶.

⁴⁴ Esta triple distinción es la mantenida, entre otros, por Alfonso GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho*, op. cit., vol. I, p. 209.

⁴⁵ Pedro LÓPEZ ELUM, *Los orígenes de los Furs de Valencia y de las Cortes en el siglo XIII*, Valencia, Generalitat Valenciana, 2001, pp. 95 y ss.; Antonio PÉREZ MARTÍN y Johannes-Michael SCHOLZ, *Legislación y jurisprudencia*, op. cit., p. 260.

⁴⁶ Fernando de ARVIZU Y GALARRAGA, «Sanción y publicación de leyes en el reino de Navarra», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 42, 1972, pp. 733-744.

1.2. LAS CORTES BAJO LOS AUSTRIAS

Las Cortes entran en la modernidad con el bagaje de un rico pasado y con perspectivas de ocupar un lugar de privilegio en la estructura jurídico-institucional que en el último tercio del siglo xv se estaba conformando; buen ejemplo de la importancia de las asambleas representativas de los reinos españoles en esta época es, sin duda, la actividad de determinadas reuniones de las Cortes de Castilla convocadas por los Reyes Católicos, y muy singularmente los frutos de las congregadas en Toledo en 1480, «verdadero centro de la transformación institucional que califica el tiempo nuevo»⁴⁷. Sin embargo, en contraposición a estos felices augurios encontramos que con los sucesores de Isabel y Fernando las Cortes entrarán en un período presidido por unas no siempre fáciles relaciones con la Corona que marcaron de manera indeleble el devenir histórico de esta institución, sobre todo en Castilla, cuya decadencia corrió paralela al crecimiento de los poderes reales⁴⁸.

Durante la juventud de Carlos I, las Cortes son todavía celosas de lo que representan, tratan de defender su poder y terminan convirtiéndose en el aglutinante que moviliza y facilita el movimiento de las Comunidades. La rebelión de los comuneros constituye, en este sentido, una manifestación del poder de las ciudades, aceptado y reconocido durante siglos por una institución que ahora representaba la fuerza y los derechos que asisten al patriciado urbano. En este sentido, es interesante comprobar cómo los delegados de las ciudades sublevadas, al reunirse en Ávila, redactaron una serie de peticiones —la llamada Ley Perpetua— en las que se fijó lo que entonces se esperaba que fuesen las Cortes: un órgano que había de reunirse con una periodicidad obligatoria —no

⁴⁷ Juan BENEYTO PÉREZ, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 358. Importante documentación sobre las Cortes de 1480 ofrece Juan Manuel CARRETERO ZAMORA, *Corpus documental de las Cortes de Castilla*, Toledo, Cortes de Castilla-La Mancha, 1993. Sobre las reuniones de las Cortes bajo los Reyes Católicos y las etapas por las que pasó la institución bajo su reinado, véase Salustiano de DIOS, «La evolución de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII», en Bartolomé CLAVERO, Paolo GROSSI y Francisco TOMÁS Y VALIENTE (eds.), *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. II, pp. 619-626; y Juan Manuel CARRETERO ZAMORA, *Cortes, Monarquía, Ciudades. Las Cortes de Castilla a comienzos de la época Moderna (1476-1515)*, Madrid, Siglo XXI, 1988.

⁴⁸ Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO y Julio A. PARDOS MARTÍNEZ («Castilla, territorio sin Cortes», *Revista de las Cortes Generales*, nº 15, 1988, p. 208) resumen el fracaso final de las Cortes de Castilla en un párrafo: «El reino, por tanto, no devino aquí *país político* de por sí, aceptando continuar como cuerpo del rey. Desde esta posición las ciudades pudieron llegar a convertirse en “administración territorial” informal, organizando bajo su control el espacio “provincial” del reino. A corto plazo la Monarquía obtuvo ventajas de este apoyo. Pero más adelante tendría serias dificultades a la hora de transformar ese *cuerpo vivo* en sola *materia* sobre la que asentar su propia administración».

según el capricho de los reyes—, con voto consultivo de los procuradores —sufragados por las ciudades y nunca por el rey, ni directamente, ni mediante ayudas de costa o gratificaciones— y al que no se le había de pedir la concesión de «servicios extraordinarios [...] con que se fatigan mucho los pueblos»⁴⁹.

Una de las primeras muestras de la crisis de las Cortes se observa en la pérdida de independencia de la institución, donde a partir de las celebradas en Toledo en 1538 dejan de ser convocados los brazos nobiliario y eclesiástico⁵⁰. La cuestión tuvo su origen en la negativa del estado noble a conceder la llamada sisa en los impuestos al consumo, y aunque tal proceder no fue seguido por los eclesiásticos, que sí la aceptaron por lo modesto de su cuantía, lo cierto es que ambos estamentos quedaron excluidos en las futuras reuniones⁵¹. Esto se debió, en parte, a que al rey interesaba que acudiera únicamente el estamento

⁴⁹ Aunque derrotados en Villalar, lo cierto es que, entre las Cortes de Valladolid de 1523 y las de Madrid de 1632, triunfó el voto consultivo, por lo que las ciudades tuvieron un mayor protagonismo. Sin embargo, las peticiones de la Ley Perpetua de la Junta de Ávila resultaban inoperantes, en cuanto expresaban más un deseo que una realidad. Así, por ejemplo, si las Cortes no le otorgaban al rey préstamos o tributos, Carlos I podía perfectamente acudir a empréstitos y créditos de banqueros, quienes entregaban el dinero preciso a cambio de privilegios cuya concesión dependía por completo del monarca, sin intervención de la asamblea. Por tanto, las Cortes no podían ejercer los derechos que reclamaban en tanto no se ampliaran paralelamente sus poderes de fiscalización.

⁵⁰ A juicio de Manuel DANVILA Y COLLADO (*Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1903, vol. V, p. 16), con este hecho «queda profundamente quebrantado el sistema parlamentario español». En cualquier caso, desde la muerte de Isabel la Católica la presencia de los tres brazos en Cortes había sido irregular. Manuel COLMEIRO (*Cortes de los antiguos reinos*, *op. cit.*, vol. II, p. 190) hace al respecto el siguiente balance: Madrigal (1476), Toledo (1480), Valladolid (1518) y Madrid (1528), presencia de los tres estamentos; reuniones convocadas entre 1506 y 1520, con excepción de la de 1518, solo los procuradores de las villas y ciudades; Valladolid (1523) y Toledo (1525), asistencia de algunos grandes y caballeros; en Valladolid (1523) y Madrid (1528) asisten algunos prelados que desaparecerán en las Cortes de 1534 y 1537.

⁵¹ Pese a la ausencia de las Cortes, delegados del estado clerical siguieron reuniéndose en un órgano llamado Congregación del Clero, que tenía como finalidad la conservación de los derechos e inmunidades de los eclesiásticos y de sus iglesias respectivas, con especial atención a todo lo relativo a las aportaciones dinerarias de distinta naturaleza jurídica con que la Iglesia contribuía al sostenimiento de las finanzas de la Monarquía. Acerca de los orígenes y desarrollo de esta institución, véase M. GUTIÉRREZ, «Congregación del Clero de Castilla y León», en Quintín ALDEA, Tomás MARÍN y José VIVES (dirs.), *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1987, suplemento, pp. 224-225; y Lucía CARPINTERO AGUADO, «La Congregación del Clero de Castilla: un organismo mediatizado por la fiscalidad», en Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, José MARTÍNEZ MILLÁN y Virgilio PINTO CRESPO, *Política, religión e inquisición en la España moderna. Homenaje a Joaquín Pérez Villanueva*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1996, pp. 147-168.

que no estaba exento de pagar el servicio, pero también al desinterés de preladados y nobles en acudir a un órgano eminentemente fiscal y sin poder político relevante⁵². Así pues, desde ese momento quedaron los procuradores de los municipios con voto en Cortes —dos por cada uno— como único elemento constitutivo de la asamblea castellana. Dieciocho eran en ese momento las ciudades y villas allí representadas⁵³, aunque varias pretendieron hacerse con voz propia y algunas lo lograron, caso de las ciudades gallegas en 1625, las extremeñas en 1653 y Palencia en 1660⁵⁴.

Ello no impedirá que se acelere el deterioro del mandato de los miembros de las Cortes, dado el aumento de las presiones a los Ayuntamientos para que la designación de los representantes recayera en determinados criados u oficiales del rey y, sobre todo, con la práctica de vender los votos de las ciudades mediante la declaración de los cargos municipales en regalía. Tampoco interesaba a las ciudades aumentar en exceso su representación en Cortes, pues les suponía una gravosa carga; además, en ocasiones la procuración contribuía a enfrentar a unas con otras, por lo que las mismas ciudades tendían a autolimitarse. La Corona aprovechó esta indiferencia para quebrar los vínculos que ligaban a los procuradores con su concejo, sustituyendo el salario municipal por sus mercedes⁵⁵. Por otro lado, los reyes

⁵² En todo caso, la presencia de la nobleza en las Cortes de Castilla era innecesaria en cuanto a materializar la principal de las funciones financieras de la institución, ya que, en palabras de José Manuel PÉREZ-PRENDES (*Las Cortes de Castilla*, Barcelona, Ariel, 1974, p. 99), «el papel fundamental de los procuradores de las ciudades fue la citada concesión o prórroga, según los casos de los servicios, y en ello nada juegan nobles ni clero, quienes entienden, sobre todo los primeros, que su contribución a las cargas estatales deben desarrollarse por vías propias y exclusivas». Antonio-Miguel BERNAL (*Monarquía e Imperio*, Barcelona, Cátedra/Marcial Pons, 2007, p. 275) vincula la ausencia del estamento privilegiado al temor de la Corona a una alianza de nobleza y clero con las ciudades en contra de sus intereses.

⁵³ Burgos, Valladolid, León, Zamora, Salamanca, Toro, Ávila, Segovia, Soria, Madrid, Toledo, Cuenca, Guadalajara, Jaén, Córdoba, Sevilla, Murcia y Granada. Algunas de estas ciudades hablaban por otros territorios no propiamente incardinados en su demarcación; así, Burgos lo hacía por La Montaña; los procuradores de León lo hacían por Asturias; Zamora por el reino de Galicia; Salamanca por Extremadura; y Toro por Carrión y Reinosa.

⁵⁴ Jerez de la Frontera llegó a abonar 85.000 ducados en 1639 para adquirir su derecho, pero la negociación no llegó a buen término. Sobre el número de ciudades con voto en Cortes y su proceso de ampliación en el siglo XVII, véase Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos en Cortes a ciudades castellanas en el siglo XVII», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 31, 1961, pp. 175-186; y José Ignacio FORTEA PÉREZ, *Las Cortes de Castilla y León bajo los Austrias. Una interpretación*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2008, pp. 18-21, donde se ofrece un claro resumen de esta problemática.

⁵⁵ Ya las Cortes de Ocaña de 1422 habían pedido que se eximiera a las ciudades de pagar a sus procuradores; Juan II recogió la petición y ordenó en 1425 que estos gastos fueran asumidos por la Hacienda Real, lo que en la práctica no solo redujo drásticamente el número de ciudades con derecho a representación parlamentaria para recortar gastos, sino que convirtió a los procu-

encontraron otro medio de influir en los poderes de los procuradores mediante la concesión de poderes absolutos y bastantes para votar todo lo que les fuera propuesto, obligando a los procuradores a prestar juramento de no tener instrucción reservada de su ciudad ni despacho restrictivo de su poder. Los representantes quedaron así en manos del monarca, sin poder alegar la hasta entonces ordinaria excusa de no tener poderes suficientes para otorgar lo que se les pedía⁵⁶.

En contraste con lo que sucedía en Castilla, las Cortes de los territorios de la Corona de Aragón y de Navarra mantuvieron durante la Edad Moderna y hasta su extinción la estructura interna heredada de la época medieval, lo que favoreció su independencia respecto al poder regio. Por un lado, el mantenimiento de la nobleza y el clero en estas asambleas dificultó al trono manejarlas a su antojo. Además, el número de municipios con voz en las diversas Cortes no hizo sino aumentar, frente a los pocos representados en Castilla, y ello a pesar de la gran extensión territorial que tenía la Corona castellana y la menor población que habitaba en Navarra y los reinos orientales. No es esta una cuestión baladí, pues estamos ante uno de los elementos que influyeron en el diferente peso político que las diferentes Cortes peninsulares ostentaron dentro de la Monarquía⁵⁷. Un peso que se redujo tras la crisis de 1591, provocada por el proceso seguido contra el secretario de Felipe II, Antonio Pérez, y la subsiguiente pena de muerte impuesta al Justicia de Aragón, Juan de Lanuza, quien

radore en oficiales reales, ya que era la Corona quien pagaba sus emolumentos. Sobre la importancia de este aspecto, clave en la decadencia de la asamblea castellana, véase Juan SEMPERE Y GUARINOS, *Histoire des Cortes d'Espagne*, Bordeaux, Pierre Beaume Imprimeur Libraire, 1815, pp. 145 y ss.; y Julio VALDEÓN BARUQUE, «Las Cortes de Castilla y las luchas políticas del siglo XV», *Anuario de Estudios Medievales*, nº 3, 1966, pp. 310-311.

⁵⁶ «No obstante —aclara José Ignacio FORTEA PÉREZ, *Las Cortes de Castilla y León*, op. cit., p. 35—, las ciudades resistieron la presión adjuntando a los poderes teóricamente libres que se les requerían instrucciones limitativas o exigiendo de sus procuradores instrucciones o pleitos homenajes de que nada harían, fuera de lo muy ordinario, sin previa consulta a los regimientos respectivos. Cada convocatoria de Cortes daba ocasión, de esta forma, a un constante tira y afloja entre las ciudades y la Corona en torno al contenido de los poderes. Pero aunque aquélla consiguiera normalmente que las ciudades retiraran sus instrucciones y levantaran sus juramentos a los procuradores, las decisiones realmente importantes siguieron siendo sometidas hasta 1632 al obligado refrendo de los regimientos».

⁵⁷ En relación con las de Aragón, Luis GONZÁLEZ ANTÓN («Cortes de Aragón y Cortes de Castilla en el Antiguo Régimen», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, op. cit., p. 636) ve en esta diferencia de la representación urbana uno de los motivos coadyuvantes a que se produjera «una considerable capacidad de presión y protagonismo» frente al poder real que no se dio de la misma manera en las Cortes de Castilla. Este mismo autor ha escrito una monografía (*Las Cortes en la España del Antiguo Régimen*, Zaragoza/Madrid, Institución Fernando el Católico/Siglo XXI, 1989) en la que advierte, no obstante, contra la visión «mítica», esto es, democrática, de las Cortes aragonesas, iniciada por los historiadores liberales nacionalistas románticos.

había dado protección a aquél bajo los fueros de este territorio. Una vez cesaron las alteraciones, el rey trató de zanjar el conflicto mediante la convocatoria de las Cortes de Tarazona, en 1592, de la que resultó una importante erosión de las instituciones aragonesas⁵⁸. Precisamente fueron las discordias que existieron dentro de estas Cortes, en razón casi siempre a la representación, privilegios y precedencias, las que motivaron el éxito de los proyectos que apuntalaron el autoritarismo real⁵⁹.

Una línea paralela de decadencia se advierte en todas las funciones de la asamblea castellana. Así, experimentó un notable descenso el número de leyes de Cortes a medida que avanzaban los reinados de los monarcas de la Casa de Austria⁶⁰. Eso, naturalmente, está relacionado con la propia frecuencia de las reuniones, que en Castilla vemos distanciarse con cada nuevo rey: si Carlos V reunió Cortes en diecisiete ocasiones, Felipe II lo haría en once, Felipe III en seis y Felipe IV en ocho. Este último monarca, precisamente, había convocado Cortes para el 15 de octubre de 1665, pero la muerte del rey, pocos días antes, impediría que la reunión proyectada a los únicos efectos de jurar al príncipe

⁵⁸ Sobre la asamblea turiasonense, Luis FERNÁNDEZ DE RETANA (*España en tiempo de Felipe II, 1556-1598*, vol. XIX de Ramón MENÉNDEZ PIDAL (dir.) *Historia de España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1958, p. 473) ha sostenido que «es un tópico la afirmación de que Felipe II acabó con las Cortes y mató las libertades de Aragón [...]. Fue respetuoso con ellas, y en el tan rebosado asunto de los fueros, al tratar de reducirlos a sus justos términos, obró lealmente y por medio de las mismas Cortes». Sin embargo, lo cierto es que a partir de ellas el rey pasó a tener el derecho a nombrar a un virrey no aragonés; la Diputación perdió parte del control sobre los ingresos y vigilancia regional, quitándosele además el poder de llamar a representantes de las ciudades; y, finalmente, la Corona se arrogó la prerrogativa de cesar al Justicia de Aragón.

⁵⁹ Con anterioridad, en las Cortes generales de Monzón (1585) ya había quedado claro que estas asambleas no eran tenidas en cuenta en la idea de representación de Felipe II, sino el poder arbitral de la Monarquía, que mediaba en las diferencias planteadas entre territorios. Por eso, ante ciertos agravios entre Valencia y Cataluña surgidos en esa última reunión, el rey pudo declarar (cit. en Luis CABRERA DE CÓRDOBA, *Historia de Felipe Segundo, rey de España* [1619], Madrid, Imprenta Aribau, 1877, vol. III, p. 142): «Mi principal intento de visitaros es hacer oficio de padre, señor y rey natural vuestro, y como tal, tratar vuestro bien público, buen gobierno y quitar las ocasiones que puedan causar contenciones, discordias y mala voluntad».

⁶⁰ En Castilla, el proceso de afirmación de la suficiencia de la Corona para producir normas con la misma autoridad que las acordadas en Cortes —pragmáticas, reales provisiones o cartas de provisión— se había iniciado, según Benjamín GONZÁLEZ ALONSO («De Briviesca a Olmedo. Algunas reflexiones sobre el ejercicio de la potestad legislativa en la Castilla bajomedieval», en Aquilino IGLESIAS FERREIRÓS (ed.), *El Dret comú i Catalunya*, Barcelona, Fundació Noguera, 1995, pp. 43-74), en el primer tercio del siglo xv. Según FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA (*Teoría de las Cortes*, op. cit., parte II, cap. XVIII), la promulgación de las leyes en Cortes desaparece prácticamente a partir de Carlos V y solo queda el recuerdo de la fórmula que solía acompañar a las pragmáticas: «Que hagan fuerza en vigor de ley e sean guardadas como ley, como si fueran hechas, e ordenadas, e establecidas, e publicadas en Cortes».

Carlos tuviera lugar⁶¹. Serían las últimas Cortes del siglo en Castilla. Durante el último reinado de los Austrias españoles tampoco se reunirían las Cortes de Cataluña y Valencia, pero sí las de Aragón⁶² y Navarra⁶³.

La más esencial facultad de las Cortes castellanas, la aprobación de los servicios extraordinarios, fue violada en múltiples ocasiones. Las lamentaciones de los procuradores de la época de Felipe II nos revelan el progresivo incremento de estos abusos, que van a ser «legalizados» por Felipe IV mediante la reorganización de la Comisión de Millones, dando entrada en ella a los miembros del Consejo, y la transferencia a los concejos municipales de la aprobación directa de los servicios. Para la renovación de los impuestos bastaba con llamar cada seis años a la Junta de Asistentes, Comisión de las Cortes a la que se le había encomendado esta función atendiendo a un esquema de representación similar⁶⁴.

⁶¹ El texto de la Cédula de la regente, Mariana de Austria, que cita Manuel DANVILA Y COLLADO (*El poder civil en España*, Madrid, Imprenta de Tello, 1885, vol. III, pp. 218-219), es suficientemente expresivo del papel que la reina daba a la asamblea castellana, siendo, además, anuncio claro de los tiempos que para la institución habían de venir: «Porque Nuestro Señor ha sido servido de llevarse para sí a S. M., y ha quedado mi hijo por heredero y sucesor universal de todos sus reinos y señoríos, con que ha cesado la causa para que mandó convocarlas, y no es necesaria esta función, sino solo la de alzarse los pendones en la forma en que se acostumbra y lo tengo mandado». Pese a la no convocatoria durante el reinado de Carlos II, este mismo autor (*ibídem*, pp. 219-220) trae a colación lo que llama «un acto indirecto de Cortes» que consistió en la petición de anuencia en 1666 a las ciudades con voto en Cortes sobre la naturalización del padre Johann Eberhard Nithard a fin de que pudiera ostentar determinados cargos públicos, a lo cual contestaron todas afirmativamente.

⁶² Carlos II convocó las Cortes del reino de Aragón en dos ocasiones. Las primeras se celebraron en Calatayud en 1677, concluyendo la asamblea en Zaragoza al año siguiente; las últimas reunidas bajo su reinado fueron las de Zaragoza de 1684, que se prolongarían hasta 1687. Sobre lo tratado en ellas, véase Manuel DANVILA Y COLLADO, *Cortes de los antiguos reinos*, *op. cit.*, 1866, vol. III, pp. 220-231; y Antonio PÉREZ MARTÍN y Johannes-Michael SCHOLZ, *Legislación y jurisprudencia*, *op. cit.*, pp. 197-198.

⁶³ Muy frecuentes fueron las reuniones celebradas por las Cortes del reino de Navarra en el reinado de Carlos II. Manuel DANVILA Y COLLADO (*Cortes de los antiguos reinos*, *op. cit.*, 1866, vol. III, p. 232) da noticia de doce reuniones entre las de Estella de 1666 y las de Corella de 1695. Antonio PÉREZ MARTÍN y Johannes-Michael SCHOLZ (*Legislación y jurisprudencia*, *op. cit.*, pp. 176-177), al dar información de la actividad de la asamblea navarra bajo el último Austria, recogen solo cinco reuniones de Cortes entre las de Pamplona de 1677-1678 y las de Corella de 1695. María Puy HUICI GOÑI (*Las Cortes de Navarra*, *op. cit.*, p. 442) enumera también cinco en su catálogo de reuniones.

⁶⁴ Véanse al respecto los estudios de Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, contenidos en *Fragmentos de Monarquía. Trabajos de historia política*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 239-349; Beatriz CÁRCELES DE GEA, *Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658)*, Madrid, Banco de España, 1994; *id.*, *Reforma y fraude fiscal en el reinado de Carlos II. La Sala de Millones (1658-1700)*, Madrid, Banco de España, 1995; y José Ignacio ANDRÉS UCENDO, «El servicio de millones durante el siglo XVII», *Hacienda Pública Española*, nº 134, 1995, pp. 33-45.

De la *Novísima Recopilación* desapareció la ley que proclamaba la facultad de las Cortes de aprobar los servicios extraordinarios como «anticuada y en desuso». Contrasta esta depauperación funcional en materia financiera con la efectividad de las Cortes de Aragón, sobre todo de las particulares de Cataluña, ya que el rey no podía legislar en aquellas tierras ni aumentar los tributos sin el concurso y la aprobación de aquéllas. Esto explica, por ejemplo, que Carlos I recibiera de las Cortes reunidas en Valladolid (1518) un servicio extraordinario de 600.000 ducados por tres años, mientras que de las convocadas ese mismo año en Zaragoza lograra 200.000, y solo 100.000 de las Cortes de Barcelona (1519).

El juramento recíproco del rey y del reino todavía sobrevivió, porque era buscado por los mismos monarcas como forma de hacer pública y asegurar la legitimidad de la sucesión, aunque no sin conflictos y adulteraciones⁶⁵. Pero no sucedió lo mismo con la prohibición de que los reyes no pudieran derogar las leyes aprobadas por ellas, con lo que quedó yugulada la vía que la institución debía transitar para constituirse en auténtico poder legislativo⁶⁶. El derecho de representar perdió importancia en la misma medida: las Cortes castellanas de los siglos XVI y XVII hicieron todavía un amplio uso de este derecho, pero los reyes respondían a sus peticiones con fórmulas dilatorias —«los de mi Consejo verán», «en las ocasiones que se ofrecieren se hará lo que más convenga»—, que apenas disimulaban el propósito de archivar el Cuaderno sin más trámite. Solo las Cortes de la Corona de Aragón, que, como vimos, condicionaban la concesión de los servicios a la satisfacción de los agravios lograron hacer más eficaz y duradero este derecho⁶⁷.

⁶⁵ El más ruidoso incidente se produjo en las Cortes de Valladolid de 1518, cuando el procurador por Burgos, doctor Juan Zumel, trató de inducir a sus compañeros a que no jurasen al rey Carlos I mientras él no prometiese antes guardar las libertades, privilegios, usos y costumbres del reino, especialmente los capítulos otorgados por Fernando el Católico en las Cortes de Burgos de 1512, que prohibían dar oficios y dignidades a extranjeros y habilitarlos para obtenerlos concediéndoles carta de naturaleza. La disputa llegó a tal extremo que Zumel fue amenazado con la pena de muerte y el perdimiento de bienes. Por fin, la mayoría de las Cortes hizo antes el pleito de homenaje de costumbre y solo un pequeño grupo siguió al procurador burgalés. Hay que advertir, por otro lado, que Mariana de Austria, en la regencia de su hijo, prescindió de las Cortes, y años más tarde tampoco se las escuchó en el pleito sucesorio promovido a la muerte de Carlos II. Una detallada narración de estos acontecimientos en Prudencio de SANDOVAL, *Historia de la vida y hechos del emperador Carlos V*, Amberes, Geronymo Verdussen, 1681, libros III, VIII y XIX.

⁶⁶ Poco antes de acceder al trono, el todavía príncipe Felipe anunciaba a los procuradores reunidos en Valladolid en 1555 sus intenciones (cit. en Carmen LLORCA VILLAPLANA, *Parlamentarismo y Constituciones en España*, Madrid, Istmo, 1988, p. 34): «Si es mi deseo anularé, sin las Cortes, las leyes dadas por las Cortes; legislaré y aboliré las leyes por medio de edictos».

⁶⁷ LORENZO MATHEU Y SANZ, *Tratado de la celebración de Cortes generales del reino de Valencia*, Madrid, Julián de Paredes, 1677.

1.3. LAS CORTES DEL SIGLO XVIII

Con la llegada de los Borbones culminó en España el absolutismo y, con él, la decadencia definitiva de las asambleas de origen medieval⁶⁸. Las Cortes fueron reducidas en el siglo XVIII a una sombra de sí mismas. La nueva dinastía utilizó las viejas instituciones estamentales para un fin que le era muy necesario, aunque limitando lo más posible su alcance: el de asegurar su legitimidad para ocupar el trono. De hecho, trató de organizar unas Cortes a su medida, donde los procuradores se limitasen a asistir para dar realce a las sesiones, pero se conformasen solo con pedir humildemente al soberano. De sus competencias tradicionales, la de suministrar recursos financieros a la Corona quedó postergada por las prórrogas obtenidas casi automáticamente de los diputados-comisarios de Millones; y la de intervenir en la actividad legislativa quedó igualmente cercenada en la práctica, tanto por el menguado número de ocasiones en que los reyes convocaron Cortes, como porque, según veremos, únicamente en dos de ellas permitieron que fueran consideradas algunas disposiciones normativas que interesaban a la Corona. Hay que concluir, por tanto, que las Cortes del Setecientos no tuvieron otra finalidad que la de contribuir —y solo eso— a asegurar la legitimidad de la Casa de Borbón⁶⁹.

Así, Felipe V todavía celebró Cortes en Aragón y Cataluña (1701-1702) para favorecer su advenimiento al trono, pero, en cambio, no las convocó en Valencia, y tampoco en Castilla⁷⁰, donde se resolvió el pleito sucesorio median-

⁶⁸ Una visión panorámica de las Cortes de la época en Vicente PALACIO ATARD, *Las Cortes de Madrid en el siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños, 1979; María Isabel CABRERA BOSCH, «El poder legislativo en la España del siglo XVIII», en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, op. cit., pp. 185-268; José Luis BERMEJO CABRERO, «En torno a las Cortes del Antiguo Régimen», *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 63-64, 1993-1994, pp. 149-233; Santos Manuel CORONAS GONZÁLEZ, «Continuidad y cambio en los orígenes del parlamentarismo español», en id., *Estudios de Historia del Derecho Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 135-174; Pere MOLAS, «Las Cortes nacionales en el siglo XVIII», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, Fundación Rafael del Pino/España, 2011, vol. I, pp. 156-171; y Felipe LORENZANA DE LA PUENTE, *La representación política en el Antiguo Régimen. Las Cortes de Castilla, 1655-1834*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2014.

⁶⁹ La historiografía ha minimizado tradicionalmente la importancia política de las Cortes del siglo XVIII. Para Antonio BALLESTEROS Y BERETTA (*Historia de España y de su influencia en la historia universal*, Barcelona, Salvat, 1932, vol. VI, p. 28) ni siquiera merecían el nombre de Cortes: en sus palabras, «fueron asambleas solemnes o simulacro de las antiguas Cortes». Más matizada era la opinión de Georges DESDEVEISES DU DÉZERT (*L'Espagne de l'ancien régime. Les institutions*, Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1899, p. 290), quien compartía la idea de que «apenas eran suntuosos desfiles», pero añadía que «sirvieron, no obstante, a mantener una respetable tradición».

⁷⁰ Cuenta el marqués de SAN FELIPE (*Comentarios de la Guerra de España e Historia de su rey Felipe V el Animoso [1725]*, ed. de Carlos SECO SERRANO, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1957, pp. 29-30), que primó la opinión de los Consejos de Estado y de Castilla de que

te una ceremonia solemne en la iglesia de los Jerónimos de Madrid, celebrada el 8 de mayo de 1701, con asistencia de altos personajes de la administración, presidentes de Consejos, aristócratas, prelados y algunos representantes de las ciudades, pero en condición de comisarios y no de procuradores⁷¹. De hecho, la jura de herederos fue prácticamente la única función residual para la que los Borbones convocaron Cortes a lo largo del siglo XVIII⁷². Esta finalidad tuvo la reunión de 7 de abril de 1709, celebrada cuando el futuro Luis I contaba con dos años de edad. La sesión fue poco más que un besamanos⁷³, pero tiene gran importancia histórica porque en ella, por primera vez, tomaron asiento junto a las ciudades con voto en las Cortes castellanas un cierto número de representantes de los reinos de Aragón (Zaragoza, Tarazona, Calatayud, Borja, Fraga y Jaca⁷⁴) y Valencia (Peñíscola y Valencia⁷⁵) que, en virtud del Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707, habían perdido sus fueros e instituciones propias.

Las siguientes Cortes, abiertas el 5 de noviembre de 1712, tuvieron un marcado matiz internacional. En ellas, Felipe V renunció a sus posibles dere-

«no convenía remover en tiempos tan turbulentos los ánimos» con una convocatoria, a pesar de las opiniones favorables del marqués de Villena y de él mismo, quienes veían en las Cortes una manera de contrarrestar la influencia de Jean Orry y los consejeros franceses traídos por el monarca.

⁷¹ Antonio de UBILLA Y MEDINA, *Sucesión del rey D. Felipe V nuestro señor en la Corona de España*, Madrid, Juan García Infanzón, 1704, pp. 101-103.

⁷² Pero es muy discutible, desde una perspectiva jurídica y política, que incluso esta función residual restase todavía y justificase la existencia de las Cortes en el siglo XVIII. Desde la Baja Edad Media, la ceremonia de juramento o proclamación de reyes y herederos se hacía por aclamación: un mero reconocimiento del orden sucesorio preexistente. Lo que originalmente era un derecho de los súbditos se había convertido en deber manifiesto, por mucho que se mantuvieran fórmulas tradicionales históricamente enquistadas. En definitiva, las Cortes no creaban la condición de heredero a la Corona, pero el rey sí tenía derecho a pedir a las Cortes que le prestasen, a él y a su heredero, el obligado juramento de fidelidad. Sobre este tema, FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «El gobierno de la monarquía y la administración de los reinos de la España del siglo XVII», en *La España de Felipe IV*, t. XXV de José María JOVER ZAMORA (dir.) *Historia de España* fundada por Ramón MENÉNDEZ PIDAL, Madrid, Espasa-Calpe, 1982, pp. 39-41.

⁷³ William COXE, *España bajo el gobierno de los reyes absolutos de la Casa de Borbón*, traducción de Jacinto de SALAS Y QUIROGA, Madrid, Mellado Editor, 1857, vol. I, pp. 349-350.

⁷⁴ José Luis CASTELLANO, *Las Cortes de Castilla*, *op. cit.*, pp. 129-131; Manuel DANVILA, *El poder civil en España*, *op. cit.*, vol. III, pp. 422-423. En principio quedaron excluidas Huesca y Teruel, aunque esta última obtuvo en 1775 un asiento en las Cortes.

⁷⁵ Miguel Ángel GONZÁLEZ SAN SEGUNDO, «Concesiones de voto en Cortes del reino de Valencia por Felipe V», en *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*, Valencia, Universidad de Valencia, 1989, vol. I, pp. 467-475; Mariano PESET REIG, «La representación de la ciudad de Valencia en las Cortes de 1709», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 38, 1968, pp. 591-628; e íd., «Valencia en las Cortes de Castilla de 1712-1713 y en las de 1724», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 41, 1971, pp. 1.027-1.062.

chos a la corona francesa para ceñir la de España, paso exigido en las negociaciones de paz por las potencias aliadas, encabezadas por Inglaterra, a fin de acabar con la Guerra de Sucesión. Las Cortes confirmaron rápidamente la renuncia, pero las sesiones quedaron abiertas hasta el 18 de marzo de 1713, en que aquélla se convirtió en ley incorporada luego como anexo al Tratado de Utrecht. La prolongación de las sesiones se debía al hecho de que el rey había presentado para su aprobación el llamado «nuevo reglamento» de sucesión al trono español, más conocido como Ley Sálica, que daba preferencia siempre a los varones sobre las mujeres con el objeto de impedir cualquier eventualidad sucesoria en favor de la Casa de Austria, contra la cual todavía se estaba luchando. El 9 de diciembre de 1712 se dio a conocer el nuevo texto y, en consecuencia, se pidieron nuevos poderes a las ciudades para su aprobación. Tras el visto bueno del Consejo de Estado y del Consejo de Castilla⁷⁶, el documento pasó a la aprobación de las Cortes. La nueva ley fue promulgada el 10 de mayo de 1713, «sin embargo de la Ley de Partidas», el ordenamiento tradicional castellano de sucesión, al que venía a sustituir.

Tras la conquista de Mallorca y Cataluña, la Nueva Planta se extendió a estos reinos en virtud de sendos Decretos —despachados el 28 de noviembre de 1715 y el 16 de enero de 1716, respectivamente— que plantearon la necesidad de conceder voto a las ciudades catalanas y mallorquinas en lo que hasta entonces habían sido las Cortes de Castilla. Fueron agraciadas las actuales cuatro capitales de provincia de Cataluña, más Tortosa, Cervera —esta última con referencia a su especial fidelidad en la guerra— y Palma de Mallorca. La incorporación de estas ciudades a las Cortes generales de Castilla provocó un problema terminológico, pues no estaba claro cuál era el nombre de una institución así constituida: en ningún momento se habló de Cortes españolas, sino que prevalecieron las denominaciones y titulaciones de carácter tradicional y acumulativo, a veces con expresiones ambiguas sobre la naturaleza y características del conjunto representando⁷⁷. La sede continuó siendo Madrid, donde

⁷⁶ En el dictamen de ambos Consejos se pedía «que para mayor validación y firmeza y para la universal aceptación concurriese el reino en el establecimiento de la nueva ley». El nuevo reglamento sucesorio fue publicado e incluido dentro del Título VII, «De los mayorazgos», del Libro V de la *Novísima Recopilación*. Como denunciaba FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA (*Teoría de las Cortes, op. cit.*, vol. III, p. 107), Felipe V veía al reino «como un patrimonio o heredad suya».

⁷⁷ En la obra del historiador alicantino fray Nicolás Jesús de BELANDO (*Historia civil de España*, Madrid, Imprenta de Manuel Fernández, 1740, p. 557), que reúne muchos documentos oficiales, se alterna la denominación de «los reinos de España juntos en Cortes» con la de reino de España. La vacilación entre la expresión «estos reinos» con la de «el reino junto en Cortes» se había mantenido para Castilla a lo largo de la época de los Austrias. En la convocatoria de 1712, el rey se refería a las «Cortes de mis reinos de la Corona de Castilla y los a ella unidos». La misma oscilación terminológica se observa en la denominación de la Diputación de las Cortes, a veces del reino, y otras de los reinos o de estos reinos.

las Cortes castellanas venían reuniéndose, casi sin excepción⁷⁸, desde las de 1563. La naturaleza de los poderes de los procuradores —voto de carácter decisivo, sin limitaciones— y la doble calidad de su representación —de las ciudades y del reino— fueron también herencia de Castilla. Hubo, en cambio, alguna modificación en el nombre de los miembros de la asamblea, quienes empezaron a ser llamados diputados ya en 1701, y de procedimiento: la carta de convocatoria ya no iba acompañada de la minuta de poder, ni las cédulas para los corregidores de las ciudades de voto, que fueron sustituidas por una carta del presidente del Consejo de Castilla, y de las Cortes, dirigida a los regidores y corregidores, con el mismo propósito de control⁷⁹.

Las siguientes Cortes se celebraron el 25 de noviembre de 1724 para jurar fidelidad al príncipe Fernando, después de la confusa situación creada por la renuncia de Felipe V y su casi inmediata reasunción del trono tras la súbita muerte de su sucesor, Luis I. Aunque en la convocatoria se había mencionado la posibilidad de tratar otros asuntos, el 4 de diciembre las Cortes fueron disueltas y los monarcas no tendrían necesidad de convocarlas de nuevo hasta 36 años más tarde⁸⁰. Ello sucedió cuando Carlos III se convirtió en rey a la muerte de su hermano Fernando VI. En los momentos iniciales de su reinado, el nuevo soberano estaba preocupado porque sus hijos, oriundos de Nápoles, no cumplían el requisito de haber nacido en España, tal como establecía la Ley Sálica aprobada en 1713. Sin embargo, Carlos III perdió pronto cualquier temor, visto que había sido aceptado como rey sin dificultad por sus nuevos súbditos, y convocó unas Cortes que, tras múltiples querellas de precedencia entre las distintas ciudades⁸¹, se inauguraron solemnemente el 17 de julio de 1760 en el palacio del Buen Retiro de Madrid. Dos días más tarde tuvo lugar la jura solemne del príncipe Carlos Antonio en los Jerónimos y el día 22 se

⁷⁸ Esas excepciones son las Cortes de 1570, celebradas en Córdoba dentro del contexto de la rebelión de las Alpujarras, y las de 1602-1604, que se juntaron en Valladolid coincidiendo con la breve capitalidad de esta ciudad durante el valimiento del duque de Lerma.

⁷⁹ Salustiano de DIOS, «Corporación y nación. De las Cortes de Castilla a las Cortes de España», en FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE (ed.). *De la Ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 197-298.

⁸⁰ Lo que provocó la protesta de Vicente de CANGAS INCLÁN, secretario y escribano mayor del reino, quien escribió una «Representación sobre el origen y serie de las Cortes, sus providencias y utilidad» (publicada en el *Semanario Erudito*, vol. III, 1788, pp. 237-239), en la que exponía la doctrina de la complementariedad entre rey y reino: «El nombre de Cortes significa rendido vasallaje, y aunque esto es notorio a todos parece que no lo entendieron así algunos que, con suma ignorancia —si no con igual malicia— quisieron suponer y hacer creíble que eran desdoro a la real soberanía mientras duraban».

⁸¹ ELOY BENITO RUANO, *La prelación ciudadana. Las disputas por la precedencia entre las ciudades de la Corona de Castilla*, Toledo, Centro Universitario de la Complutense, 1972, pp. 37-38.

comunicaba a los diputados el acta de disolución de las Cortes, que se acompañó de una abundante concesión de mercedes a los procuradores en forma de títulos, cargos y ascensos⁸².

A la muerte de Carlos III, en diciembre de 1788, fue preciso jurar un nuevo heredero, el futuro Fernando VII, que tan solo tenía cinco años de edad. El primer secretario de Estado, conde de Floridablanca, y el gobernador del Consejo de Castilla, conde de Campomanes, prepararon entonces la convocatoria de Cortes⁸³, que comenzaron sus sesiones el 30 de septiembre de 1789⁸⁴. Además de la jura, se plantearon a los procuradores una serie de leyes en dos ámbitos distintos. Uno de ellos se relacionaba con la política sucesoria, que se había convertido casi en el único objeto de las Cortes. Se trataba de derogar la Ley Sállica de 1713 y volver a la tradición castellana de las Partidas, que permitía la sucesión femenina a falta de varón⁸⁵. Dado que el cambio en las nor-

⁸² Manuel DANVILA y COLLADO, *Reinado de Carlos III*, Madrid, El Progreso, 1893, vol. II, pp. 91 y ss.; Felipe LORENZANA DE LA PUENTE, «Las Cortes de Carlos III», en *Congreso Internacional «Carlos III y su siglo»*, Madrid, Universidad Complutense, 1990, vol. II, pp. 311-333. Algunos de los nuevos títulos de nobleza concedidos hacían mención expresa a la participación en el acto de juramento. Así, el regidor de la ciudad de Valencia, Pascual de Castillo, obtuvo el marquesado de Jura Real; mientras que el de Cervera, Mariano Francisco de Moixó, consiguió la baronía de Juras Reales.

⁸³ Este último fue presidente de las sesiones, mientras que el primero redactó «una pequeña instrucción» para la conducción de la asamblea. El papel de estas dos importantes figuras políticas en las Cortes de 1789 lo subrayan Concepción de CASTRO, *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 462-469; José María VALLEJO GARCÍA-HEVIA, *La Monarquía y un ministro, Campomanes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 508-529; y Antonio RUMEU DE ARMAS, *El testamento político del conde de Floridablanca*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1962, pp. 186-187.

⁸⁴ Es imposible no hacer comparaciones con los Estados Generales de Francia, congregados el 5 de mayo de ese mismo año y que pronto se convirtieron en Asamblea revolucionaria. La documentación fundamental para el estudio de estas Cortes fue publicada en el vol. XVII de la *Colección de documentos inéditos para la Historia de España*, comp. por Miguel SALVÁ, Madrid, Imprenta de la Viuda de Calero, 1850. Visiones clásicas son las de Andrés MURIEL, *Historia de Carlos IV*, Madrid, Imprenta de M. Tello, 1893, vol. I, pp. 9-13; y José GÓMEZ DE ARTECHE, *Reinado de Carlos IV*, en la *Historia de España* dirigida por Antonio CÁNOVAS DEL CASTILLO, Madrid, El Progreso, 1893, vol. III, pp. 29-49. Una extensa valoración actual es la de José María VALLEJO GARCÍA-HEVIA, «La última máscara del rey. Las Cortes de Castilla de 1789 en la España del Antiguo Régimen», en María Dolores del Mar SÁNCHEZ GONZÁLEZ, *Corte y Monarquía en España*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces/UNED, 2003, pp. 191-258.

⁸⁵ El cambio de política regia obedecía a cuestiones de relaciones dinásticas. Los reyes Carlos IV y María Luisa de Parma solo tenían dos hijos varones de corta edad y habían perdido otros durante sus 25 años de matrimonio. En caso de extinguirse la sucesión masculina de la dinastía española, los derechos de sucesión hubieran pasado a Fernando IV, rey de Nápoles y hermano de Carlos IV, cuyas relaciones con España se habían deteriorado en los últimos años. En cambio, la sucesión femenina hubiera permitido que heredara la infanta Carlota Joaquina, hija preferida de

mas de sucesión podía lesionar los derechos de las dinastías borbónicas de Nápoles y Francia, se impuso a los procuradores secreto sobre el asunto hasta que el rey lo sancionara por medio de una pragmática. Pero Carlos IV nunca lo hizo y el acuerdo no se hizo público hasta la politizada situación sucesoria de fines del reinado de Fernando VII, en 1830, a favor de la recién nacida princesa Isabel y contra los derechos del infante Carlos María Isidro, hermano menor del rey, que había nacido precisamente en 1788, cuando todavía se encontraba en vigor la Ley Sálica⁸⁶. Las Cortes hubieron de ocuparse también de deliberar y confirmar cuatro decretos de política agraria que se habían promulgado recientemente: reformas limitadas que, sin romper ninguna de las bases de la sociedad estamental, intentaban limitar sus efectos más perniciosos⁸⁷. Una vez aprobadas las resoluciones principales, el ministro Floridablanca se apresuró a cerrar las Cortes, cuya última sesión se celebró el 31 de octubre.

Estas fueron las últimas Cortes —exceptuando las de Navarra⁸⁸ y las de Aragón de 1808⁸⁹— celebradas en España antes de la revolución liberal. Pero,

los reyes, que se acababa de casar con el príncipe heredero de Portugal, futuro Juan VI; esto, además, hubiera abierto el camino a la unión de las dos Coronas peninsulares. Todavía durante las Cortes de Cádiz, el diputado por Buenos Aires Francisco López Lisperguer (*Actas Secretas de las Cortes*, de 15 de febrero de 1811, p. 184) planteó la posibilidad de que Carlota Joaquina fuera nombrada regente del reino durante la cautividad de Fernando VII en Francia.

⁸⁶ María Rosario PRIETO, «Las Cortes de 1789. El orden sucesorio», *Cuadernos de Historia. Anejos a la revista Hispania*, nº 9, 1978, pp. 261-342.

⁸⁷ Dos de los decretos se referían a la reforma de los mayorazgos en una doble dirección: se trataba de prohibir los considerados «cortos» y la reunión de los «pingües» en una sola mano. Un tercer decreto se proponía remediar el abandono de las tierras vinculadas. El cuarto se refería a la posibilidad del cerramiento de campos, un elemento clave en la política de fomento de una agricultura individualista. Jesús LONGARES, «Las últimas Cortes del Antiguo Régimen en España», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, nº 3, 1974, pp. 113-185; María Rosario PRIETO, «Las Cortes del Despotismo Ilustrado. Medidas económicas», *Hispania*, nº 150, 1982, pp. 91-172.

⁸⁸ Las Cortes del siglo XVIII no fueron, en sentido estricto, Cortes de España, puesto que a ellas no asistieron representantes de Navarra, que mantuvo sus Cortes privativas. Unas Cortes más activas que las castellanas, puesto que se reunieron en 13 ocasiones: en 1700-1701 (Pamplona), 1705 (Sangüesa), 1709 (Olite), 1716-1717 (Estella), 1743-1744 (Tudela), 1757, 1765-1766, 1780-1781 y 1794-1797 (Pamplona), 1801 (Olite), 1817-1818 y 1828-1829 (Pamplona). Sobre estas reuniones, Valentín VÁZQUEZ DE PRADA (dir.) y Jesús María USUNÁRIZ (coord.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*, Pamplona, Eunsa, 1993, vol. II.

⁸⁹ Poco después del levantamiento de Zaragoza del 24 de mayo de 1808, José de Palafox convocó una reunión de las Cortes aragonesas al objeto de cubrir el vacío de poder creado tras la destitución del anterior capitán general y refrendar su nombramiento para tal cargo. Las Cortes se reunieron el 9 de junio en el edificio del Ayuntamiento de Zaragoza, con asistencia de los cuatro brazos tradicionales. A juicio de Antonio PEIRÓ ARROYO (*Las Cortes aragonesas de 1808. Pervivencias forales y revolución popular*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1985, p. 53), la importancia de la celebración de estas Cortes no radica tanto en sus decisiones, como en el

como el absolutismo español no murió de golpe, sino que resucitó dos veces, todavía hubo otra reunión de las Cortes estamentales, las convocadas en 1833 para jurar como princesa de Asturias a la pequeña Isabel, hija de Fernando VII, de tres años de edad. Una jura celebrada el 30 de abril en una vistosa ceremonia que marcó el eclipse definitivo del Antiguo Régimen⁹⁰.

hecho de que después de más de un siglo desde la celebración de las anteriores, y en una situación de vacío legal, fuesen concebidas como instrumento capaz de legitimar la acción de las nuevas autoridades.

⁹⁰ El ceremonial de aquella reunión ha sido descrito con detalle por Enrique de TAPIA, *Las Cortes de Castilla, 1188-1833*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1964, pp. 231 y ss. Las Cortes de 1833 fueron también retratadas por el costumbrista madrileño Ramón de MESONERO ROMANOS (*Memorias de un setentón, natural y vecino de Madrid*, Madrid, La Ilustración Española y Americana, 1880, p. 119), quien vio en ellas «el esplendor y la grandeza de la antigua monarquía castellana». El historiador liberal Modesto LAFUENTE (*Historia general de España*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1866, vol. XXIX, p. 163) comentó el carácter simbólico que mantenía la institución: «Aunque no eran verdaderas Cortes, como las de Cádiz, la jura no fue una pompa vana ni una ceremonia estéril. Tuvo efecto moral, por el esplendor de las fiestas y los actos de beneficencia y caridad». Un estudio más reciente sobre estas Cortes lo ofrece Miguel Amador GONZÁLEZ FUERTES, «Igual pero diferente. Perspectiva institucional de la jura de la infanta María Isabel Luisa (1833)», *Cuadernos de Historia Moderna*, nº 24, 2000, pp. 55-83.

LAS CORTES Y EL SENADO EN EL ESTATUTO DE BAYONA

2.1. LA JUNTA DE BAYONA

El factor que desencadenó el nacimiento del constitucionalismo español fue exógeno, no endógeno: la invasión francesa de 1808. Desde luego, las ideas liberales habían empezado a difundirse entre la élite intelectual desde la segunda mitad del siglo XVIII, pero solo tras la ocupación napoleónica comienza a construirse en España un Estado constitucional. Así, para hacer frente a la crisis abierta por las abdicaciones de Bayona, algunos españoles decidieron pactar con los invasores y aceptar la legitimidad de Napoleón, que había nombrado a su hermano José rey de las Españas y de las Indias¹. Esta fue la opción de los «afrancesados» o «josefinos», hombres de una alta posición social, política e intelectual que compartían los principios del despotismo ilustrado y que, más allá de matices en el talante, eran contrarios a cualquier veleidad revolucionaria. Frente al principio de soberanía nacional invocado por las Cortes de Cádiz para justificar el levantamiento contra el invasor, los afrancesados veían en la Monarquía autoritaria de José I un necesario instrumento de modernización sin los peligros que la revolución liberal comportaba².

¹ Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Constituciones y leyes fundamentales*, Madrid, Iustel, 2012, pp. 21-22. El Decreto por el cual Napoleón nombraba rey a su hermano, indicando que lo hacía a iniciativa de la Junta de Estado y el Consejo de Castilla, está fechado el 6 de junio de 1808 y fue publicado como Real Orden por el Consejo el 11 de junio. Lo reproduce Manuel FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Imprenta de los Hijos de J. A. García, 1885, vol. I, pp. 290-292.

² Sobre la ideología y sustrato social de este heterogéneo grupo, las justificaciones que sus integrantes vertieron sobre su actitud y las particulares circunstancias que obligaron a muchos españoles a jurar al monarca francés, véanse los trabajos de Miguel ARTOLA, *Los afrancesados*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1953; Hans JURETSCHKE, *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia*, Madrid, Rialp, 1962; Gérard DUFOUR, «Los afrancesados», *Cuadernos Historia* 16, n° 121, Madrid, 1985; Jean-René AYMES, *Los españoles en Francia (1808-1814)*, Madrid, Siglo XXI, 1987; Raúl MORODO, «Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona», *Revista de Estudios Políticos*, n° 83, 1994, pp. 24-76; Juan LÓPEZ TABAR, *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del An-*

Inicialmente, Napoleón convocó una Junta en la ciudad francesa de Bayona con el solo objeto de que ésta ratificase el cambio dinástico que se había llevado a cabo poco antes, pero después amplió los poderes de esta Junta al permitirle proponer las reformas políticas que estimase oportunas. Ante la insistencia de Joachim Murat, comandante de las fuerzas invasoras y presidente de la Junta Suprema de Gobierno, el curso accedió finalmente a que la Junta de Bayona interviniese en la elaboración de una Constitución³. El Decreto de creación de dicha Junta, presentada como una recuperación de las Cortes españolas⁴, fue extendido el 15 de mayo de 1808⁵. Por lo que se refiere a su composición, se fijaba ésta en 150 vocales que serían designados conforme a un criterio de representación estamental que trataba de aparentar la recuperación de las instituciones tradicionales. El hecho de convocar estamentalmente debe verse también como un deseo de ganarse a las élites, sin tener que reunir formalmente a las Cortes, lo que hubiera llevado un tiempo excesivo. No en balde se emplazaba a las ciudades que habían tenido voto en Cortes para que designasen a miembros de la nobleza y del estado llano. También una apariencia de respeto a las instituciones españolas justificaba el llamamiento a parte de los vocales del Consejo de Castilla⁶, del mismo modo que se convocaba a representantes de consulados, consejos, cuerpos de comercio y doctores de las Universidades de Alcalá, Salamanca y Valladolid. Sin embargo, y en distinto sentido, se concedía a la Junta Suprema de Gobierno —un órgano nuevo, sujeto además a la voluntad de Napoleón a través de Murat— la elección de casi un tercio de los componentes de la Junta de Bayona, entre los que se encontraban los Grandes

tigo Régimen (1808-1833), Madrid, Biblioteca Nueva, 2001; Jean-Baptiste BUSAALL, «Le Règne de Joseph Bonaparte: une expérience décisive dans la transition de la *Illustración* au libéralisme modéré», *Historia Constitucional* (revista electrónica), nº 7, 2006; y Carmen IGLESIAS, «El drama de los afrancesados. Patriotas o traidores», en id., *No siempre lo peor es cierto. Estudios sobre Historia de España*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2008, pp. 479-499.

³ Pierre CONARD, *La Constitution de Bayonne (1808). Essai d'édition critique*, Paris, Édouard Cornély et Cia., 1910, pp. 21-25.

⁴ En la proclama de la Junta Suprema de Gobierno de 3 de junio de 1808 (*Gaceta de Madrid*, nº 54, de 7 de junio de 1808, p. 544) se decía expresamente que las Cortes, «este antiguo baluarte de nuestra libertad y de nuestros fueros, van a ser restablecidas, más poderosas y mejor constituidas que lo estuvieron antes».

⁵ El Decreto (cuyo texto puede consultarse en *Gaceta de Madrid*, nº 53, de 3 de junio de 1808, p. 530) fijaba como principal tarea de la Junta la de «fijar las bases de la nueva Constitución», señalaba que la Monarquía española era obsoleta, y que era pretensión de Napoleón renovarla, mejorando sus instituciones sin ocasionar quebrantos. «Yo quiero que mi memoria llegue hasta vuestros últimos nietos —añadía—, y que exclamen: es el regenerador de nuestra patria».

⁶ En este punto es interesante destacar que apenas un año más tarde, John ALLEN (*Suggestions on the Cortes*, London, 1809, p. 19), secretario del embajador británico en España, Lord Holland, formulaba una propuesta de organización de las Cortes en la que figuraba también la presencia de los consejeros de Castilla.

de España, los miembros del clero o los militares⁷. Además, después de redactada la convocatoria, el 24 de mayo, la propia Junta Suprema de Gobierno nombró directamente a seis representantes de las provincias de Ultramar⁸.

La fecha prevista para la reunión de la Junta de Bayona era el 15 de junio. El que la reunión tuviera lugar en territorio francés fue a todas luces un desacierto, pero se comprende porque Napoleón estimaba escandaloso penetrar en España para imponer desde aquí su voluntad y porque, además, no quería perder de vista a los futuros assembleístas, tanto que las reuniones se celebraron en el palacio llamado del Obispado Viejo, a escasos cientos de metros de su residencia. A la reunión debían acudir los vocales provistos de «las ideas más exactas del estado de las Españas», portando con ellos las indicaciones que las diferentes corporaciones les entregaran. En otras palabras, los vocales quedaban ligados a mandato imperativo, al tener que cumplir con lo que en Francia se conocía como *cahiers de doléances*. Es evidente la diferencia con las Cortes de Cádiz, en las que, haciendo suyas las ideas que extendiese el abate Sieyès⁹, se rechazó el mandato imperativo por considerar que limitaba la libre discusión política y contradecía la representatividad nacional. Un Decreto expedido por Napoleón el 25 de mayo de 1808 aclaraba que el objeto de que los vocales de la Junta de Bayona portasen instrucciones era «poder fijar las bases de la nueva Constitución»¹⁰, con lo que se especificaban las funciones que debía cumplir dicho órgano, solo sugeridas en el texto de la convocatoria. La propia Junta Suprema de Gobierno, en resolución adoptada el 3 de junio, concretaba

⁷ Carlos SANZ CID (*La Constitución de Bayona*, Madrid, Reus, 1922, p. 82) proporciona los siguientes datos: el brazo eclesiástico estaría formado por 50 individuos (2 arzobispos, 6 obispos, 16 canónigos, 20 párrocos y 6 generales de las órdenes religiosas); el nobiliario por 51 miembros (10 Grandes de España, 10 títulos de Castilla, 10 caballeros, 9 militares y 12 por los Consejos); y el brazo popular por 49 personas (3 representantes de Universidades, 14 del comercio, 8 de las provincias aforadas e insulares y 24 de las ciudades con voto en Cortes).

⁸ Fueron designados (*Gaceta de Madrid*, nº 49, 24 de mayo 1808, p. 494-495) los siguientes: por La Habana, el marqués de San Felipe; por Nueva España, José del Moral; por Perú, Tadeo Bravo; por Buenos Aires, León Altolaguirre; por Guatemala, Francisco Zea, y por Bogotá, Ignacio Sánchez de Tejada. Parte de los vocales designados renunciaron al cargo, por lo que se designó a otros en su lugar: Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera (Buenos Aires). No asistieron los diputados de Perú y La Habana, pero a partir de la sesión sexta (23 de junio de 1808) apareció un diputado por Caracas, José Hipólito Odoardo. Véase Eduardo MARTÍNEZ, *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 37-42; y Carlos A. VILLANUEVA, «Napoleón y los diputados de América en las Cortes españolas de Bayona», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, vol. LXXI, 1917, pp. 197-245.

⁹ «Para un diputado —decía Emmanuel-Joseph SIEYÈS, *¿Qué es el estado llano?* (1789), Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950, p. 81— no puede haber otro mandato imperativo que el voto nacional: el diputado no se debe al consejo de sus comitentes directos sino en tanto en cuanto sea conforme con el voto nacional».

¹⁰ El texto en *Gaceta de Madrid*, nº 53, de 3 de junio de 1808, p. 529.

más estos cometidos: Napoleón fijaría «de acuerdo» con esta Asamblea las leyes fundamentales, restableciendo las antiguas libertades y las Cortes, adaptadas al nuevo siglo. De este modo, se evidenciaba que la Junta de Bayona iba a participar en el proyecto napoleónico de reforma de España.

Sin embargo, la convocatoria de la Junta de Bayona no tuvo el resultado pretendido. Muchas villas, inmersas ya en una guerra abierta contra los franceses, no reunían las condiciones adecuadas para abordar un proceso electoral, en tanto que algunos de los vocales designados renunciaban al cargo o excusaban su presencia en la Asamblea, como Maximilien Villot de Fréville, auxiliar del conde de La Forest, embajador francés, comunicada al mariscal Murat el 4 de junio¹¹. Algunos de los nombrados se negaron a asistir, a veces aduciendo enfermedades inexistentes, mientras que la mayor parte vino a la fuerza o ante el miedo a perder sus cargos. Así las cosas, diez días antes de la apertura de la Junta, habían llegado a Bayona menos de un quinto de los diputados. Ante el temor de tener que renunciar a la celebración de la Asamblea debido al escaso número de representantes, Murat autorizó el 7 de junio al ministro de Gracia y Justicia, Sebastián Piñuela, y a La Forest a que eligieran una treintena de nuevos diputados que debían sustituir a los vacantes y acudir de inmediato a Bayona. Algunos de los designados a última hora también rehusaron a la designación, como Pedro de Quevedo, que se convirtió por ese motivo en estandarte de la oposición al emperador, lo que sería determinante para su nombramiento como presidente del Consejo de Regencia en enero de 1810.

En todo caso, el número de designados que acudió a la Junta de Bayona no alcanzó la cantidad prevista por Napoleón. Cuando comenzaron las sesiones, el 15 de junio de 1808, se hallaban presentes en la ciudad francesa 65 vocales, de los que solo 42 presentaban poderes en regla. Cuando se celebró la última sesión, el 7 de julio, apenas había 91 «notables»¹², procedentes en su mayoría de Madrid. Ante el fracaso de la convocatoria, los ministros españoles llegarían a insinuar a La Forest la conveniencia de convocar Cortes para, a un tiempo, aceptar la nueva dinastía y la nueva Constitución española¹³. Infruc-

¹¹ La carta de renuncia la reproduce Pierre CONARD, *La Constitution de Bayonne, op. cit.*, pp. 31-32. Diría Agustín ARGÜELLES (*Examen histórico de la reforma constitucional de España*, Londres, Imprenta de Carlos Wood e hijo, 1835, vol. I, p. 110), años más tarde, que para una mayoría de españoles «Bonaparte no podía inspirar confianza en sus promesas, vista la conducta que observó como legislador y como guerrero en Francia, en Italia, en Holanda y otros Estados de Europa. Las reformas que se ofrecían a los españoles no podían compensar la pérdida de la independencia nacional, que era el precio a que se las vendía aquel usurpador».

¹² Pierre CONARD (*La Constitution de Bayonne, op. cit.*, p. 36) clasifica los vocales cuyos títulos son conocidos: 17 miembros de Consejos y altos Tribunales; 12 Grandes de España; 4 títulos de Castilla; 8 oficiales del Ejército; y 16 clérigos. Apenas había 8 representantes designados por las villas.

¹³ Carta de La Forest a Jean-Baptiste de Champagny, ministro de Asuntos Exteriores de Napoleón, de 20 de junio de 1808. Cit. en Geoffroy de GRANDMAISON (ed.), *Correspondance du*

tuosa pretensión. Con José I recién llegado a Bayona, el emperador alinearía a los vocales de la Junta ya presentes para que realizasen un solemne recibimiento al nuevo rey de España, y el día 15 de junio, tal y como estaba previsto, los reuniría para la primera sesión constitutiva de la Junta de Bayona. Una Asamblea que constituyó en el fondo un fracaso de Napoleón, no siendo más que una agrupación de individuos que únicamente se representaban a sí mismos, pero en ningún momento a España o a los españoles.

2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1808

La redacción del proyecto de Constitución de Bayona corrió a cargo del propio Napoleón, con la asistencia de Hugues-Bernard de Maret, secretario de Estado. En realidad, no existió un único proyecto constitucional de Estatuto sino tres, elaborados con pocos días de separación, a los que se iban introduciendo las sugerencias que los españoles consultados ofrecían al corso¹⁴. El primer proyecto fue ultimado en mayo de 1808¹⁵ y sometido confidencialmente a la consideración de algunos afrancesados¹⁶, seleccionados por La Forest y Fréville. La mayoría de aportes eran poco relevantes, añadiendo apenas algunos detalles de menor relieve y pidiendo una radicalización de la intolerancia hacia otras religiones distintas a la católica. Además, se crearon dos Comisiones entre los diputados de la Junta que se habían presentado en Bayona a principios de junio, antes del inicio de sus sesiones, que habían de preparar las discusiones y proponer alteraciones y modificaciones al texto¹⁷. Napoleón recogió todas las estimacio-

Comte La Forest, ambassadeur de France en Espagne, 1808-1813, Paris, Alphonse Picard et fils, 1905, vol. I, pp. 97-102.

¹⁴ Para Geoffroy de GRANDMAISON (*L'Espagne et Napoléon. 1804-1809*, Paris, Librairie Plon, 1908, pp. 257-258), la intención de estas consultas previas era preparar de antemano el texto para que llegase a la Junta con un estado de madurez suficiente. De este modo, Napoleón evitaría las largas deliberaciones, siendo como era poco amante de los Parlamentos.

¹⁵ El texto traducido al castellano en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, *op. cit.*, pp. 168-169.

¹⁶ La selección final recayó en tres ministros —Sebastián Piñuela (Gracia y Justicia), Gonzalo O’Farril (Guerra) y Francisco Gil de Lemus (Marina)— y diez individuos de diversos Consejos: el marqués de Caballero (Estado y Hacienda), el conde de Montarco (Estado), el marqués de las Amarillas (Estado y Guerra), Bernardo de Iriarte (Indias), el duque de Granada (Órdenes), Arias Mon, Francisco Javier Durán y José Navarro Vidal (Castilla). Finalmente se seleccionó también al corregidor de Madrid y al capitán general de Castilla la Nueva, así como al ministro de Hacienda, José de Azanza, el consejero honorario de Estado, Mariano Luis de Urquijo, y el consejero de Inquisición, Raimundo Ettenhard.

¹⁷ La primera estaría integrada por José de Azanza, Pedro Cevallos, el duque del Parque, Vicente Alcalá Galiano, Antonio Ranz Romanillos y Cristóbal de Góngora. La segunda la formarían el duque del Infantado, José Colón, Manuel de Lardizábal, Sebastián de Torres y Raimundo

nes realizadas y redactó un segundo proyecto, que dadas las deficiencias técnicas de que adolecía —se había optado en muchos casos por lo más fácil: suprimir, en vez de modificar, los artículos sobre los que existía alguna observación— obligaron a redactar una tercera y definitiva versión, de inspiración más «nacional»¹⁸, que fue presentada a la deliberación de la Junta de Bayona.

Las doce sesiones¹⁹ de la Junta de Bayona fueron presididas por el ministro de Estado, José de Azanza, designado para tal menester por el propio Napoleón, lo cual ya evidenciaba la falta de libertad de este órgano, inhabilitado para designar a su propio presidente. En calidad de secretarios actuaron Mariano Luis de Urquijo, que sería luego ministro de Estado con José I, y Antonio Ranz Romanillos, ministro del Consejo Supremo de Hacienda. Inmediatamente vieron los vocales de la Junta que la finalidad de la Asamblea no era la de proponer soluciones y reformas a los males del país, sino pura y exclusivamente la de aprobar obedientemente una Constitución redactada fuera de ella. No fue hasta la tercera sesión que la Junta recibió el proyecto de Constitución. Tras procederse a su lectura, Azanza ordenó que el texto se imprimiera y se entregase a cada uno de los miembros de la Junta, para que lo examinasen, fijando por escrito sus observaciones en el plazo de tres días²⁰. Recibidas las observaciones, éstas se remitieron a una Comisión, que se encargó de extraerlas y sistematizarlas por artículos para su ulterior votación por la Junta. Unas votaciones que se celebraron en las sesiones novena y décima. El 30 de junio concluían las tareas de deliberación constitucional de la Junta de Bayona, teniendo lugar el último acto el 7 de julio, en que los diputados procedieron a jurar la Constitución recién aprobada.

Así pues, el proyecto constitucional se analizó y debatió en menos de una semana, lo que muestra la conformidad de un órgano cuyos miembros eran conscientes del papel limitado que iban a desempeñar, no como diputados de una Cámara constituyente, sino como meros asesores de Napoleón²¹. Tampoco puede

Ettenhard. Véase *Memoria de D. José de Azanza y D. Gonzalo O'Farril sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814*, Paris, P. N. Rougeron, 1815, pp. 93 y 253.

¹⁸ Así, desaparecieron las menciones al *Code Napoléon*, se reguló la Regencia, se dedicó un Título a los territorios de Ultramar y se acudió a la autoridad divina en la definición de la fuente de la que emanaba el texto normativo. Este intento de «nacionalizar» el proyecto constitucional fue incluso considerado excesivo por el diputado de la Junta de Bayona Juan Soler (*Archivo del Congreso de los Diputados*, Papeles reservados de Fernando VII, tomo XIV, folio 75), quien entendía que el texto había renunciado innecesariamente a muchos de los elementos propios del constitucionalismo napoleónico en un intento de adaptarse a las instituciones españolas.

¹⁹ Celebradas los días 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 y 30 de junio, y 7 de julio de 1808.

²⁰ Las sesiones de la Junta y las observaciones de los diputados pueden consultarse en *Actas de la Diputación General de Españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808*, Madrid, Imprenta y Fundación de J. A. García, 1874, pp. 17-50 y 61-115. En adelante se citará esta obra como *Actas*.

²¹ En realidad, el emperador siempre había dicho en sus proclamas que simplemente que-

obviarse que muchos de los vocales eran verdaderos profanos en las lides políticas y no tuvieron el menor recato en reconocer su ignorancia sobre la materia, absteniéndose de intervenir en la elaboración del Código²². El bando «patriota» contaba, así, con un argumento sólido con el que criticar la tarea de una Junta que no había sido ni representativa ni constituyente²³. Pero, aunque su papel fue apenas consultivo, en algunas propuestas lograron convencer a Napoleón, colmando algunas aspiraciones progresistas de los ilustrados españoles, como las mejoras en las Cortes y en el sistema impositivo o las reformas procesales²⁴.

La Constitución de 1808²⁵ es, aunque una parte de la doctrina haya decidido preterirla²⁶, la primera de las españolas, por más que se tratase de una Carta

ría oír —nada más— a los españoles. No obstante, hubo algunos diputados —Azanza, Francisco Angulo o Francisco Antonio Cea (*Actas*, pp. 49, 87 y 97, respectivamente)— que argumentaban que Napoleón había convocado la Junta de Bayona en calidad de representación nacional, a fin de celebrar un nuevo pacto con el reino; pacto que quedaría rubricado con el juramento constitucional que hiciese el emperador. Esta postura no pasó de ser, sin embargo, una interpretación particular que en nada alteraba la naturaleza otorgada del texto. No tiene sentido hablar, por tanto, del «pacto medievalizante» al que alude José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA, «La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español», *Fundamentos*, nº 1, 1998, p. 296.

²² Así lo reconocía sin reparos en sus observaciones el duque del Parque (*Actas*, p. 69): «Habiéndome dedicado exclusivamente al arte militar, que profeso, carezco de los conocimientos necesarios para juzgar de la Constitución de un Estado; [...] espero que la Junta y V. E. disimulen que me abstenga de pronunciar sobre una materia que no poseo».

²³ Para el conde de TORENO (*Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Madrid, Imprenta de D. Tomás Jordán, 1835, vol. I, pp. 312-313) la Junta de Bayona constituía un engaño: «No hay duda de que sobre los puntos accesorios fue lícito hablar, y aun indicar leves modificaciones. Pero, ¿qué hubiera acontecido si alguno se hubiese propasado, no a renovar la cuestión, decidida ya, de mudanza de dinastía, sino a enmendar cualquier artículo de los sustanciales de la Constitución?».

²⁴ De manera que, como apunta Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA («El precedente: la Constitución de Bayona», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz, op. cit.*, vol. II, pp. 355-356), la intervención de la Junta de Bayona no supuso necesariamente el mantenimiento del *statu quo*. Y ello porque entre los vocales de este órgano había una variedad de actitudes y orientaciones intelectuales que iban desde el absolutismo de Ettenhard y Salinas, al despotismo ilustrado de Azanza, pasando por el liberalismo de Ranz Romanillos o Luis Marcelino Pereyra.

²⁵ El nombre por el que a menudo se conoce el texto («Estatuto») no debe inducir a error. En la versión francesa publicada en *Le Moniteur* se hablaba de «*Estatut Constitutionnel*», pero en todas las traducciones al castellano se titulaba simplemente como «Constitución». De hecho, ese fue el tratamiento que le dieron sus coetáneos, incluidos los «patriotas». El hablar de «Estatuto de Bayona» es una licencia que en absoluto desmerece su valor constitucional. De igual modo, el Estatuto Real también podría denominarse como Constitución de 1834, sin que el *nomen iuris* afecte a su naturaleza jurídica.

²⁶ Empleando unas veces el argumento de la escasa vigencia y otras el de su talante «afrancesado». Así, por ejemplo, Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La Constitución de 1812 y el primer li-*

otorgada por un monarca y no un Código discutido y aprobado por una Asamblea constituyente. Un texto de 146 artículos que sirvió de acicate para la elaboración de la Constitución de Cádiz²⁷ y cuyas disposiciones llegaron a tener cierta repercusión en el constitucionalismo iberoamericano²⁸, el Estatuto Real e, incluso, en las Leyes Fundamentales del franquismo²⁹. Su estructura y contenido respondía al canon napoleónico de Cartas otorgadas destinadas a regir las Monarquías satélite, como era el caso de Westfalia, Holanda, Nápoles y el Ducado de Varsovia³⁰. El modelo adoptado por la Constitución de Bayona remite, pues, a este mismo esquema, que no es otro que el de la Constitución francesa del 22 de febrero del año VIII (13 de diciembre de 1799), tal cual resultó de la reforma realizada a través del Senadoconsulto del 28 de febrero del año XII (18 de mayo de 1804)³¹, que incrementaba el carácter autoritario del texto³².

beralismo español, Valencia, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1978, p. 15; Joaquín TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 10; Bartolomé CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 32; o Jorge de ESTEBAN, *Las Constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 1998.

²⁷ En esta línea se pronuncian Jordi SOLÉ TURA y Eliseo AJA, *Constituciones y períodos constituyentes en España, 1808-1936*, Madrid, Siglo XXI, 1977, p. 12; Brian R. HAMNETT, *La política española en una época revolucionaria (1790-1820)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 49; y Carlos CAMBRONERO, *El rey intruso. Apuntes históricos referentes a José Bonaparte y a su gobierno*, Madrid, Imprenta de Bibliófilos Españoles, 1909, p. 53.

²⁸ Aunque es verdad que las Constituciones hispanoamericanas, fundamentalmente la de Bolivia de 1826 y los documentos constitucionales de Río de la Plata de 1811 y 1820, parecen derivar directamente de los textos franceses, y no del Estatuto de Bayona. Sobre estas influencias, Otto Carlos STOETZER, *El pensamiento político de la América española durante el período de la emancipación (1789-1825)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, vol. II, pp. 69-109.

²⁹ «Es curioso —significaba Carlos IGLESIAS SELGAS (*Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Cabal Editor, 1973, p. 49)— que sea esta Constitución [la de Bayona] y no las Cortes a la antigua usanza la que marque un mayor paralelismo con la composición de las Cortes en su forma actual».

³⁰ Consúltense estos Códigos en Joseph GUADET, Jean-Baptiste DUVERGIER, Pierre-Armand DUFAU (comp.), *Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, Paris, Pichon et Didier, 1830, vol. II, pp. 210-217 (Westfalia), vol. III, pp. 149-151 (Holanda) y vol. IV, pp. 73-83 (Ducado de Varsovia) y 434-439 (Nápoles). La diferencia entre las Cartas de otros territorios conquistados y el caso de Bayona es doble. En el supuesto de España, el emperador pretendía oír las propuestas de los españoles antes de abordar las tareas reformistas. Además, la Constitución de Bayona fue más «liberal» que otras napoleónicas, reconociendo derechos y libertades individuales, admitiendo la existencia de un Senado y dotando de mayores competencias a las Cortes.

³¹ Ambos textos en Joseph GUADET, Jean-Baptiste DUVERGIER, Pierre-Armand DUFAU (comp.), *Collection des constitutions, op. cit.*, vol. I, pp. 187-231. Carlos SANZ CID (*La Constitución de Bayona, op. cit.*, p. 173) mantenía la vinculación a la Constitución del año VIII, en tanto que Miguel ARTOLA (*La burguesía revolucionaria, 1808-1874*, Madrid, Alianza, 1974, p. 25) sostiene su ligamen al texto tras su reforma en 1804, postura esta más acertada.

³² Marcel MORABITO y Daniel BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 159.

También era autoritario el sistema político establecido en la Constitución de Bayona, al situar al monarca en el centro del Estado y otorgarle, a través de disposiciones dispersas a lo largo del texto, un amplísimo poder en las esferas legislativa, ejecutiva y judicial. En realidad, el Código constitucional solo «reconocía» una serie de atribuciones conferidas al rey de conformidad con el principio monárquico, sin perjuicio de que le correspondieran también otros poderes no contemplados expresamente en el Estatuto³³. El rey estaba asistido por un Ministerio, compuesto por nueve miembros y un secretario de Estado con calidad de ministro, encargados de refrendar todos los decretos regios³⁴. Existía también una pluralidad de órganos colegiados de tipo consultivo, codecisorio y de garantía, sin coordinación entre ellos y carentes de iniciativa legal. Aparte de las Cortes y el Senado, de los que nos ocuparemos detenidamente más adelante, tenía vital importancia el Consejo de Estado³⁵, órgano cuya consulta previa era imprescindible para que las normas emitidas por el rey tuvieran fuerza de ley. Se preveía, además, un Consejo Real al que se le asignaba el cometido de actuar como tribunal de reposición y una Alta Corte Real, a imitación de la Alta Corte Imperial francesa, que conocería de los «delitos personales» cometidos por la familia real, los senadores, consejeros de Estado y ministros³⁶. Se declaraba la independencia de la judicatura, aun sin proclamar el principio de división

³³ Jean-Baptiste BUSAALL, «Nature juridique de la Monarchie espagnole sous Joseph Bonaparte. Réflexions à partir d'une mise au point sur l'abolition de l'Inquisition en 1808», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, nº 35, vol. I, 2005, p. 248. Posición distinta parece sostener Bartolomé CLAVERO (*Manual de Historia constitucional de España*, Madrid, Alianza, 1989, pp. 17 y ss.), quien entiende que el monarca quedaría vinculado y regulado por el Estatuto, que sería la ley que presidiría su actuación, siendo además indisponible por el rey.

³⁴ Aunque el Ministerio no era un órgano colegiado y carecía de presidente, la práctica obligó a articular los primeros Consejos de Ministros, a los que se refirió de forma expresa el Decreto de 6 de febrero de 1809. No obstante, se mantuvo el despacho individual con el rey. Para profundizar sobre este tema, véase José Antonio ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Madrid, Editora Nacional, 1979; José SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, «Consejo Privado y Consejo de Ministros. Notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros en España», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 71, 1984-1985, pp. 251-308; y Juan MERCADER RIBA, *José Bonaparte, rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1983, quien sostiene (p. 30) que el secretario de Estado suponía un nexo entre el rey y los ministros.

³⁵ Véanse los trabajos de Tomás de la QUADRA-SALCEDO, «El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona», *Documentación Administrativa*, nº 244-245, 1996, pp. 13-87; y Feliciano BARRIOS, *El Consejo de Estado de la monarquía española: 1521-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984.

³⁶ La Alta Corte Imperial eran un órgano de nula raigambre en España, pero a juicio de Santos Manuel CORONAS GONZÁLEZ («El Senado como Tribunal de Justicia», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública,

de poderes³⁷, y, aunque se prohibían todas las religiones distintas a la católica, se enunciaban determinados derechos de los ciudadanos, como la libertad individual frente a detenciones arbitrarias, la libertad de imprenta, la igualdad fiscal y de fueros, la inviolabilidad del domicilio, la abolición del tormento, la supresión de privilegios y la promoción de los funcionarios de acuerdo con su mérito y su capacidad³⁸.

En definitiva, la Constitución de Bayona, que pudo haber sido un camino hacia una España más moderna³⁹, no se aplicó apenas, solo a intervalos y con la protección de las tropas francesas⁴⁰; la mayor parte de los españoles ni siquiera se enteraron de su existencia. Además, su art. 143 prescribía la gradual entrada en vigor de esta Constitución a través de decretos regios que habían de estar ultimados antes de 1813, pero nunca llegaron a aprobarse. En realidad, aunque su autoritarismo reformista fuese acogido posteriormente por el sector más conservador del liberalismo español, la principal contribución del Estatuto a la historia de España consistió en haber espoleado la aprobación de la Constitución de 1812, su contrapunto «patriótico» y liberal.

2.3. LAS CORTES

Las Cortes instituidas en la Constitución de Bayona fueron uno de los principales resortes propagandísticos empleados por Napoleón para granjearse el apoyo de los afrancesados⁴¹, pero también constituyeron una de las mayores decepciones y el principal fracaso del sistema político impulsado por dicho grupo. El emperador francés no pretendía restaurar sin más las Cortes del Antiguo Régimen, sino dotar a este órgano de una fisonomía más afín a sus

1983, pp. 159-160) las funciones jurisdiccionales que le confirió la Constitución de Bayona constituyen un precedente de las tareas judiciales del Senado en España.

³⁷ Fernando MARTÍNEZ PÉREZ, *Entre la confianza y la responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 308-309.

³⁸ Juan María BILBAO UBILLOS, *Derechos y libertades*, Madrid, Iustel, 2015, pp. 19-20.

³⁹ Como al respecto apuntan Jordi SOLÉ TURA y Eliseo AJA (*Constituciones y períodos constituyentes*, op. cit., p. 11), las instituciones «embrionariamente representativas» del Estatuto representaban «un paso importante respecto al absolutismo hasta entonces vigente».

⁴⁰ Sobre la aplicación del Estatuto faltan estudios pormenorizados, al margen del que hiciera Carmen MUÑOZ DEL BUSTILLO ROMERO, *Bayona en Andalucía: el Estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Junta de Andalucía, 1991.

⁴¹ Como puede verse en el panfleto anónimo —cuyo autor era en realidad José CANGA ARGÜELLES— *Observaciones sobre las Cortes de España y su organización*, Valencia, José Estevan y Hermanos, 1809, donde se examina este órgano en contraste con la organización, composición y facultades de las Cortes castellanas.

ideas, en contra del planteamiento de algunos diputados de la Junta de Bayona, quienes trataron de establecer un sistema de equilibrio constitucional en el que pueden percibirse algunos elementos de imitación británica⁴².

Las Cortes, o Juntas de la Nación, presentarían una estructura unicameral, aunque la convocatoria se haría por estamentos⁴³, manteniéndose por tanto la idea que había presidido la reunión de la Junta de Bayona. Y es que, aunque el Estatuto suprimía todos los privilegios⁴⁴ (art. 118) en la línea de la Constitución francesa del año VIII, lo cierto es que se mantenían los grados de nobleza, sin que estos pudiesen, sin embargo, suponer preferencia en el acceso a cargos públicos (art. 140). La Cámara estaría integrada por 172 miembros, divididos en la clásica tríada estamental: clero, nobleza y pueblo; tomando asiento el primer estamento «a la derecha del Trono», el segundo a la izquierda y enfrente el pueblo (art. 61). A clero y nobleza les correspondían 25 representantes a cada uno (arts. 62 y 63), mientras que el estamento del pueblo se componía de 122 diputados: 62 de las provincias de España e Indias, 30 de las principales ciudades españolas e islas adyacentes, 15 negociantes o comerciantes y 15 de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes (art. 64).

Los diputados del clero habían de ser arzobispos u obispos (art. 65); los de la nobleza debían disfrutar de, al menos, 20.000 pesos fuertes de renta anual o «haber hecho largos e importantes servicios en la carrera civil o militar» (art. 66). Para ser diputado del estamento del pueblo por las provincias o las principales ciudades era necesario ser propietario de bienes raíces en cantidad no especificada (art. 72). Los diputados de las provincias eran elegidos en una proporción de uno por cada 300.000 habitantes «poco más o menos», para lo que se dividiría el territorio en partidos de elección (art. 67). En cada partido se formaría una junta encargada de proceder a la elección del correspondiente diputado. Dichas juntas, cuyo presidente era elegido libremente por el rey (art. 69), se compondrían, hasta que su organización quedara fijada por «una ley hecha en Cortes», de los decanos de los regidores de los veinte mayores pueblos del partido y de los decanos de los cinco pueblos principales del partido (art. 68). Un método diferente se empleaba para los diputados de las provincias de Indias (art. 70)⁴⁵, elegidos por pluralidad de votos por los Ayun-

⁴² Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2007, p. 73.

⁴³ La composición estamental de las Cortes también se previó en la Constitución de Nápoles (Título VIII), pero no en la de Westfalia (art. 29). Por lo que se refiere al unicameralismo, la única excepción entre las Constituciones napoleónicas es la del Ducado de Varsovia (art. 19).

⁴⁴ Solo mostraron su oposición el duque de Osuna, el marqués de Santa Cruz y el conde de Santa Coloma en sus observaciones al proyecto (*Actas*, p. 65), por considerar que la igualdad destruiría «la memoria de todos aquellos héroes a quienes tanto debe la España y la Iglesia».

⁴⁵ En virtud del art. 92 del Estatuto, correspondían dos diputados, respectivamente, a Nueva España, Perú, Nueva Granada, Buenos Aires y Filipinas, y uno a Cuba, Puerto Rico, Venezuela,

tamientos de sus respectivos territorios (art. 93), a semejanza de lo estipulado para la elección de los representantes de las principales ciudades (art. 71). Los negociantes o comerciantes eran designados por el rey entre una lista de 15 individuos elaborada por los Tribunales y Juntas de comercio (art. 72). Por último, los diputados de la élite universitaria y científico-artística eran nombrados por el monarca entre los comprendidos en sendas listas elaboradas por el Consejo Real y por las Universidades (art. 74). Los diputados del pueblo se designaban cada tres años, siendo reelegibles de forma consecutiva un único mandato (art. 75). En la praxis, la actuación de estos diputados se reducía a una ocasión, dado que las Cortes solo tenían que reunirse obligatoriamente una vez cada tres años (art. 76 *in fine*)⁴⁶. El mandato de los diputados de América y Asia era de ocho años, aunque podía prorrogarse si al concluir dicho período sus sucesores no habían sido todavía nombrados (art. 94).

El Estatuto recortaba notablemente la autonomía de las Cortes al establecer que la convocatoria, prórroga y disolución de la Cámara correspondía al rey (art. 76), al igual que el nombramiento de su presidente entre tres candidatos que debían proponer las mismas Cortes (art. 77)⁴⁷. Así, varios vocales de la Junta de Bayona trataron de incluir elementos que apuntasen hacia un mayor equilibrio entre el monarca y las Cortes, estipulando un período mínimo de sesiones⁴⁸. Algunos, conscientes de los abusos que habían cometido los Austrias al tener en sus manos, sin limitación, la convocatoria de Cortes, veían en la aprobación de los tributos por la Cámara la garantía necesaria para su convocatoria⁴⁹, en tanto que otros se percataban del silencio constitucional para el caso de que faltara la convocatoria y pretendían que se paliase⁵⁰. Hubo vocales

Charcas, Quito, Chile, Cuzco, Guatemala, Yucatán, Guadalajara, las provincias occidentales de Nueva España y las provincias orientales.

⁴⁶ FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas. Un análisis histórico-jurídico*, 4ª ed., Madrid, Civitas, 1986, p. 62.

⁴⁷ Idénticas previsiones en las Constituciones napoleónicas de Westfalia (arts. 31 y 32) y Nápoles (Título VIII, art. 14). El rey convocaba y disolvía también la Dieta en el Ducado de Varsovia (art. 25).

⁴⁸ Luis Marcelino Pereyra apuntaba el riesgo que entrañaba la potestad regia ilimitada de determinar la vida del Parlamento (Actas, p. 77): «Si las Cortes pueden ser suspendidas a voluntad del rey, de poco sirve ordenar que se junten una vez a lo menos cada tres años, como así sea que estará en su mano disolverlas al otro día de su apertura», de modo que proponía que un artículo de la Constitución obligase a que no pudieran disolverse ni suspenderse «sino después de ocho o más días de sesión».

⁴⁹ «Si no me engaña mi juicio —decía Vicente Alcalá Galiano (Actas, p. 85)— no hay otro medio sencillo de asegurarla [la reunión de Cortes] sino el de que los tributos sean temporales; pareciéndome que determinándose su mayor duración el término de tres años, se conciliaban todos los extremos».

⁵⁰ «Parece que falta expresar —observaban José Colón, Manuel de Lardizábal y Sebastián de Torres (Actas, p. 71)— lo que debería hacerse en el posible caso de que el rey o el regente, si S. M. fuese menor, se resistiesen a convocarlas».

de la Junta que, en sus observaciones, pusieron de ejemplo a Inglaterra, donde la reunión quedaba asegurada por la necesidad de subsidios, y en su defecto pretendieron garantizar la convocatoria de Cortes introduciendo el sistema de responsabilidad⁵¹, aunque solo fuera moral, difusa y dirigida a la opinión pública⁵². El Estatuto sí respetaba la autonomía de las Cortes en cuanto al nombramiento de sus dos vicepresidentes y sus dos secretarios, teniendo los primeros como cometido principal sustituir al presidente en caso de ausencia o impedimento (art. 79). La Cámara dispondría además de cuatro Comisiones —de Justicia, Interior, Hacienda e Indias—, compuestas de cinco individuos (art. 78), que habrían de conocer los proyectos de ley antes de su discusión por el Pleno de las Cortes (art. 83).

También las funciones que el Estatuto concedía a las Cortes se hallaban intensamente cercenadas, lo que permite configurarlas más como un órgano de apoyo al monarca que como una asamblea legislativa⁵³. Así, y a pesar de que el afrancesado José Marchena, principal propagandista josefino, tratase de convencer de lo contrario, las Cortes de Bayona no podían ser ni una sombra de las de Cádiz⁵⁴. Carecían de iniciativa legislativa, que le correspondía al rey, y ello a pesar de que algunos vocales de la Junta solicitaron expresamente la inclusión de la iniciativa legislativa parlamentaria⁵⁵, o al menos un derecho de petición al monarca para que impulsara el procedimiento legislativo⁵⁶. En la fase central de la elaboración de las leyes, el proyecto de Estatuto no era más generoso y reconocía a las Cortes la mera

⁵¹ Es el caso de Pereyra (*Actas*, p. 77): «Es menester [...] una gran responsabilidad en los ministros, o que pasados tres años sin convocación de Cortes, por el mismo hecho se tenga destituido de su empleo a aquél a quien corresponda expedirla y no se obedezca orden que por él se comunique».

⁵² Pedro Isla creía preciso (*Actas*, p. 93) atribuir a los diputados un poder tuitivo que garantizara el cumplimiento regio de las prescripciones constitucionales relativas a la convocatoria. Tal poder era una reclamación que, obligatoriamente, los diputados debían hacer al rey o al Senado con máxima publicidad, «dando parte y copia de esta gestión a todos los Ayuntamientos que constituyan su representación». Precisamente esta publicidad garantizaría la convocatoria de las Cortes, ya que a través de ella el pueblo conocería la situación irregular y presionaría al rey para que no dilatase más la reunión de los estamentos.

⁵³ Miguel ARTOLA (*La burguesía revolucionaria*, op. cit., p. 25) las define como «simples Cámaras de registro de los proyectos que la Corona les presenta».

⁵⁴ Contrario al historicismo, en una exposición publicada en la *Gaceta de Madrid*, nº 220, de 8 de agosto de 1811, p. 897, Marchena criticaba que los constituyentes gaditanos no hubiesen mostrado lo que las Cortes medievales habían sido en realidad, «un instrumento del que se valieron sus reyes para desangrar a los pueblos». Las Cortes de Cádiz, sin embargo, no eran tampoco más que eso, «el juguete del gobierno de la Regencia», afirmación sorprendente, puesto que en realidad fue la Regencia la que dependió absolutamente de las Cortes. Hay que señalar, no obstante, que el antihistoricismo del abate José MARCHENA no era muy sólido, pues en su proclama «A la nación española» de 1792 (cit. en *Obras en prosa*, prólogo y notas de Fernando DÍAZ-PLAJA, Madrid, Alianza, 1985, p. 163), utilizaba el mito de Villalar para solicitar la reunión de Cortes.

⁵⁵ Es el caso de Cristóbal de Góngora (*Actas*, p. 87).

⁵⁶ Como pretendían Pablo Arribas, José Gómez Hermosilla y Francisco Angulo (*Actas*, pp. 74 y 88).

facultad de «deliberar», lo que supuso el general rechazo de la Junta⁵⁷. La oposición surtió efecto y el art. 86 acabó admitiendo que la Asamblea participase también en la «aprobación» de las leyes, incluyéndose en la promulgación de las mismas la fórmula «oídas las Cortes»⁵⁸. En la regulación económica del Estado, las Cortes ejercían un mayor peso: no solo les competía aprobar el sistema de tributos, lo que implicaba un vehículo de control sobre el monarca⁵⁹, sino que, además, aprobaban por ley, cada tres años, «la cuota de rentas y gastos anuales del Estado» (art. 82), lo que puede verse como unos embrionarios presupuestos generales del Estado. A través de esta facultad, las Cortes podían asegurar, en cierta medida, su reunión: recuérdese que debían convocarse por el rey cada tres años, período coincidente con el ciclo presupuestario.

A las Cortes también se les asignaba un cometido de control de la actividad ministerial que quedaba obstaculizado por el carácter reservado de las sesiones. El Estatuto, reticente a todo cuanto significase limitar al rey, solo reconocía un instrumento a través del cual las Cortes podrían percatarse de la conducta del Gobierno: el art. 84 establecía que el ministro de Hacienda debía presentar las cuentas del Estado con los gastos e ingresos desglosados en anualidades y que, aparte de publicarse, podían generar reclamaciones de las Cortes cuando pusieran de manifiesto una infracción⁶⁰. Ahora bien, las «reclamaciones» por infracciones presupuestarias recogidas en el art. 84 no eran las únicas posibles, puesto que el art. 85 también recogía, con carácter genérico, la potestad de la Asamblea de presentar quejas contra cualquier conducta ministerial. Pero para averiguar estas últimas infracciones, no presupuestarias, el Parlamento se hallaba desprovisto de mecanismos de control⁶¹.

⁵⁷ Manifestado en la sesión novena de la Junta de Bayona, de 27 de junio de 1808 (*Actas*, p. 39). Fueron especialmente intensas las protestas contenidas en las observaciones formuladas por Vicente Alcalá Galiano y Cristóbal de Góngora (*ibidem*, pp. 85 y 87).

⁵⁸ Una conquista que no se logró en otras Cartas otorgadas del canon napoleónico, como la de Westfalia (art. 33) o la de Nápoles (Título VIII, art. 14).

⁵⁹ Pedro Isla (*Actas*, p. 95) consideraba el establecimiento de tributos uno de los medios más idóneos para limitar el poder regio. Para ello debía concederse a las Cortes la iniciativa en materia impositiva, así como otorgarse al rey la facultad de establecer tributos, pero con la limitación temporal de tres años: «¿Por qué razón los impuestos han de tener una duración arbitraria a voluntad del rey? ¿Por qué han de ser por más tiempo que por el intermedio que se fija en la Constitución de unas Cortes a otras?». De igual opinión era Vicente Alcalá Galiano (*Actas*, p. 85), para quien la prescripción de la necesaria reunión trienal de las Cortes no impedía la vulneración del precepto.

⁶⁰ Para Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA (*La Constitución de Bayona, op. cit.*, p. 77), la publicidad de las cuentas «aseguraba una levisima responsabilidad difusa, un control de la opinión pública en una línea ya tradicional en Francia desde el *compte rendu* de Necker». No deja de ser reseñable el hecho de que el único instrumento de control reconocido se estableciera en relación con la facultad históricamente más relevante de las asambleas representativas, la financiera.

⁶¹ Pereyra, percatándose de tal circunstancia, hizo una observación (*Actas*, p. 77) respecto de las «quejas» de las Cortes de las que hablaba el art. 85: «No se dice allí si los particulares que se

Esta situación de precariedad en el control parlamentario se agravaba por el hecho de que el Estatuto determinaba el secreto de las deliberaciones de las sesiones de las Cortes (art. 80), característica típica de los órganos técnicos y consultivos⁶². Sin embargo, en el seno de la Junta de Bayona tan solo dos vocales alzaron la voz⁶³ para exigir que las sesiones fueran públicas, aunque cupiese la posibilidad de declararse secretas por orden del rey o solicitud de dos tercios de los diputados. Una alternativa que habría servido, sin duda, para posibilitar la exigencia de responsabilidad ante la opinión pública. Verificados por los escasos instrumentos de control alguna conducta ilegal de los ministros, el Estatuto preveía que las Cortes debían manifestar sus quejas por escrito en una representación previamente votada que era elevada al monarca: «Examinará esta representación, de orden del rey, una Comisión compuesta de seis consejeros de Estado y de seis individuos del Consejo Real» (art. 85). El Estatuto no contenía otras especificaciones, dejando inconclusa la virtualidad de la decisión que adoptara la Comisión así constituida⁶⁴.

sientan agraviados podrán acudir a las Cortes, ni de qué manera deberán hacerlo y justificar sus quejas; y aun parece que solo se trata de quejas generales de la nación». Este vocal de la Junta de Bayona insinuaba, por tanto, que podría introducirse un mecanismo de control, aunque externo al Parlamento: las quejas de los particulares, como instrumento a través del cual las Cortes podrían tener conocimiento de la actuación ejecutiva. Nada de esto pasó al documento finalmente aprobado.

⁶² El art. 81 del Estatuto prohibía la divulgación o impresión de las opiniones y las votaciones celebradas, considerándose su publicación como un acto de rebelión. El conde de TORENO (*Historia del levantamiento, op. cit.*, vol. I, pp. 314-315) se dio cuenta de tal circunstancia y la empleó para criticar el texto afrancesado: «Desde luego nótase que falta en aquella Constitución lo que forma la base principal de los gobiernos representativos, a saber, la publicidad. Por ella se ilustra y conoce la opinión y la opinión es la que dirige y guía a los que mandan en los Estados así constituidos. Dos son los únicos y verdaderos medios de conseguir que la voz pública suba con rapidez a los representantes de una gran nación y que la de estos descienda a todas las clases del pueblo. Son, pues, la libertad de imprenta y la publicidad en las discusiones del cuerpo o cuerpos que deliberan». En la misma línea se pronunciaba José CANGA ARGÜELLES (*Observaciones sobre las Cortes de España, op. cit.*, p. 64), quien consideraba que el secreto de los debates suponía un plan para establecer la arbitrariedad.

⁶³ Arribas y Gómez Hermosilla (*Actas*, p. 72).

⁶⁴ En esta carencia repararon algunos vocales de la Junta de Bayona, como Pereyra o Arribas y Gómez Hermosilla. Pereyra (*Actas*, p. 77) se remitía al respecto a lo observado sobre la eficacia que habría de dársele a las decisiones de la Junta ante la que el Senado podía, a su vez, exigir responsabilidad a los ministros —que luego veremos— y respecto de la cual tampoco había previsión normativa alguna: «no se expresa qué valor ha de tener la decisión que dé la Junta después del examen, ni cómo ni por quién haya de ejecutarse; lo que parece fuera menester para que no fuese ilusoria la disposición de este artículo». Arribas y Gómez Hermosilla (*ibidem*, p. 75) iban más lejos, al defender la solución que habría de darse a la deliberación de la Comisión: «pudiera añadirse: y si esta Comisión la encuentra justa [la representación de Cortes], el rey se para al ministro».

Sin embargo, la laguna del articulado puede llenarse fácilmente si no se olvida que el Estatuto de Bayona limitaba al rey vinculándolo solo negativamente. Silencio constitucional equivalía, por tanto, a facultad regia y aquí a mayor abundamiento: siendo los ministros órganos encargados de ejecutar principalmente su voluntad, y recibiendo éstos sus cargos del rey, parece claro que solo al titular de la Corona podía competirle destituirlos⁶⁵. El papel de la Comisión que examinaba la representación remitida por las Cortes no podía ser decisivo ni vinculante, sino consultivo, con lo que se venía a corroborar aquella característica del edificio jurídico napoleónico conforme a la cual el rey se rodea de órganos consultivos, correspondiendo la decisión última a su persona⁶⁶.

2.4. EL SENADO

El órgano más innovador que aportó el Estatuto de 1808 fue el Senado, desconocido en la tradición jurídica de España y cuyas notas peculiares, de tinte consular, no volverían a repetirse en la historia del constitucionalismo español⁶⁷. Ha de subrayarse que, frente a lo que parece desconocer parte de la

⁶⁵ Idéntica opinión ha sostenido Tomás de la QUADRA-SALCEDO («El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona», *op. cit.*, pp. 22-23), aunque considera que las quejas de Cortes constituían un «control político», si bien no sustanciado a través del procedimiento actual de mociones de censura.

⁶⁶ Ahora bien, parecía contradictorio que el monarca pudiese llegar a sancionar a los ministros por ejecutar órdenes *contra legem* dictadas por él mismo. Así lo vio Pereyra (*Actas*, p. 77), que no encontraba lógica alguna a tal posibilidad: «la responsabilidad que aquí se impone a los ministros [art. 31], parece en algún modo contradictoria. Un rey mal informado, puede dar órdenes contrarias a las leyes; y si las expide el ministro podrá, según este artículo, ser acusado de violación de éstas, y si no las expide, de contravención a las mismas órdenes». Como explica Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA (*Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 216), por una parte, Pereyra hacía suya la premisa británica de que el rey no podía equivocarse (*King can do no wrong*), al menos intencionadamente, pero, por otro lado, confesaba su perplejidad por responsabilizar a los ministros de actos ilegales que ellos no habían dictado. Conforme a lo expuesto, los ministros se hallarían, ciertamente, en una encrucijada: o expedir la orden ilegal y ser entonces responsables —lo que llevaría en última instancia a que el rey pudiera sancionarles por aquellas órdenes que él mismo había dado— o negarse a ejecutarla, pudiendo ser acusados entonces de desobediencia.

⁶⁷ La importancia que se confería a este órgano puede deducirse de la propaganda a que fue sometido. Así, la *Gaceta de Madrid* (nº 88, de 16 de julio de 1808, pp. 818-819) publicó una proclama de José I donde exponía entre los grandes beneficios de la nueva Constitución no solo el que hacía «revivir» a las antiguas Cortes, sino también que instituía un Senado que era «garante de la libertad individual, y el sostén del trono en las circunstancias más críticas». Poco después apareció otra proclama (*Gaceta de Madrid*, nº 93, de 21 de julio de 1808, p. 858) dirigida por José I al pueblo de Nápoles en la que ensalzaba como algunas de las reformas más relevantes de ese reino «la creación de un cuerpo intermedio».

doctrina política, se trataba de un órgano no legislativo⁶⁸, que no aparecía en los textos de Westfalia ni de Nápoles y que fue incluido debido, seguramente, a los intentos de dar un aire más «liberal» a la Constitución, después de que sus dos primeros proyectos —que carecían también de Senado— suscitaran las críticas entre los funcionarios españoles a los que Napoleón encomendó su análisis preliminar.

Estaba integrado por los infantes de España mayores de dieciocho años y 24 individuos elegidos por el rey entre ministros, capitanes generales, embajadores, consejeros de Estado y miembros del Consejo Real (art 32), esto es, personas también de su libre designación, que contaran al menos cuarenta años (art. 33). Por si esta circunstancia no fuera de por sí ilustrativa de la dependencia regia de este órgano, hay que señalar también lo establecido en el art. 35 de la Constitución, conforme al cual no podía efectuarse ningún nombramiento de nuevos senadores hasta quedar reducido el número de estos a menos de 24. Si se tiene en cuenta que el rey designaba un número de miembros idéntico, parece claro que la finalidad del precepto era posibilitar un Senado integrado exclusivamente por individuos cercanos al monarca. El cargo de senador era vitalicio (art. 34). Correspondía también al rey nombrar de entre los miembros del órgano al presidente del Senado, cuyo mandato era anual (art. 36).

El Senado de Bayona asumía principalmente funciones de garantía constitucional, si bien no lo hacía aisladamente, sino con el concurso del monarca: la tutela de la Constitución se encomendaba, pues, a un órgano complejo. Este cometido del Senado, que fundamentó en Francia la posibilidad de adaptar la Constitución a las nuevas circunstancias sociopolíticas⁶⁹, se enfocaba en un doble frente. Por una parte, asumía cometidos relativos a la eficacia de la Constitución. Desde tal perspectiva le correspondía, en primer lugar, suspender su eficacia a propuesta del rey en supuestos de sublevación a mano armada o amenaza a la seguridad del Estado; suspensión que tendría lugar por tiempo y lugar limitado (art. 38)⁷⁰. En segundo término, ejercía labores de jurisdicción constitucional, al anular las operaciones de las juntas de elección que enten-

⁶⁸ Como tempranamente apreció el conde de TORENO (*Historia del levantamiento, op. cit.*, vol. I, p. 87): «Al sonido de la voz Senado, cualquiera se figuraría haber sido erigido aquel cuerpo con la forma de una segunda y separada Cámara, que tomase parte en la discusión y aprobación de las leyes, pero no era así».

⁶⁹ Pereyra (*Actas*, p. 79) temió que el Senado de Bayona asumiera las mismas prerrogativas: «Hásele considerado como la salvaguardia o antemural de la Constitución [...] y que a ese propósito debiera ser independiente; como quiera que la independencia podría ponerle en estado de alterar la misma Constitución que había de proteger, convirtiendo a la monarquía en aristocracia».

⁷⁰ Este precepto reproducía en esencia el art. 92 de la Constitución francesa del año VIII, aunque en este caso era la ley la que debía declarar que había lugar a la suspensión, mientras que en España correspondía tal facultad al Senado con la concurrencia del rey.

diese ilegales, a propuesta del rey (art. 51)⁷¹. En estos citados cometidos del Senado de Bayona latía una concepción de eficacia directa de la Constitución que se contradecía con el hecho de otorgar al rey, como quedó dicho, la facultad de ejecutar el texto a través de decretos progresivamente (art. 143).

Por otra parte, el Senado del Estatuto acometía la relevante función de tutelar las libertades públicas, concretamente la libertad «individual» y la de imprenta (art. 39), para lo cual se constituirían en su seno dos Juntas de cinco miembros: la Junta Senatoria de Libertad Individual (art. 40) y la Junta Senatoria de Libertad de Imprenta (art. 45). Sin embargo, respecto de la segunda libertad, la Constitución no era aplicable directamente. El control de las Juntas senatorias sobre la actividad de los ministros se lograba a través de dos mecanismos: el primero, y solo válido para la libertad individual, consistía en un parte que, obligatoriamente, el ministro de Policía General debía remitirle de las detenciones que se hubieran efectuado bajo indicios de conspiración contra el Estado (arts. 40 y 134). El otro medio era la denuncia directa, ejercida mediante petición (arts. 41 y 46), de los particulares que hubieran sufrido la lesión de sus derechos, con ciertas limitaciones de capacidad procesal: respecto a la libertad personal, podían recurrir los detenidos personalmente o a través de parientes o representantes⁷², en tanto que, respecto a la libertad de imprenta, podían recurrir los autores, impresores y libreros afectados⁷³. Debía

⁷¹ Una función derivada de las teorías de Sieyès, quien, como recuerda Paolo COLOMBO (*Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 545), ya había tratado de incorporar a la Constitución francesa de 5 fructidor del año III (22 de agosto de 1795) una «Curia Constitucional», plasmada finalmente en el art. 21 del texto del año VIII, si bien con carácter más amplio, pues podían anularse todos los actos inconstitucionales, no solo los actos electorales, y se preveía la intervención, bien del *Tribunat*, bien del Gobierno. Se reconocía, incluso (art. 37), el control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley, posibilidad contemplada por Napoleón en el primer proyecto del Estatuto. Sin embargo, estos preceptos se suprimieron antes de presentarse a la Junta.

⁷² Este recurso podía plantearse si, trascurrido un mes desde la detención, el reo no quedaba en libertad o a disposición judicial. Si se tiene en cuenta que la Junta Senatoria ante la que se recurría tenía el plazo de un mes para requerir al Ejecutivo la liberación del sujeto (art. 43), parece evidente que los plazos de prisión provisional eran excesivos. Así lo vio Manuel de LARDIZÁBAL, quien, como penalista, solicitó su reducción (*Actas*, p. 70), defendiendo la postura que ya mantuviera en su obra *Discurso sobre las penas, contraído a las leyes criminales de España, para facilitar su reforma* (1782), Madrid, Imprenta Clásica Española, 1916, p. 62: «Cualquier reo, mientras no es convencido y condenado legítimamente, es acreedor de justicia a todos los miramientos que dicta la humanidad. Débensele excusar, por consiguiente, en cuanto sea posible, las aflicciones y ansiedades que trae consigo una larga y penosa incertidumbre de su suerte, la cual se aumenta con la privación de la libertad, con las molestias y vejaciones de la prisión, las cuales deben excusarse enteramente, por ser contrarias al derecho natural».

⁷³ La protección de la libertad de imprenta no alcanzaba, sin embargo, a los periódicos, con lo cual quedaba ciertamente muy limitada. El conde de TORENO (*Historia del levantamiento*, op. cit., vol. I, pp. 315-316), puso de manifiesto las limitaciones con que se contemplaba en el Esta-

haber, así pues, un interés directo en el asunto. A través de este instrumento, el Senado aparecía como un auténtico tribunal, ejerciendo funciones propiamente judiciales.

Mediante ambos mecanismos se dotaba al Senado de medios para conocer la actividad ejecutiva de los ministros y proceder a su valoración. Para esta última se expresaba incluso el criterio que debía utilizar el Senado para poder calificar la conducta denunciada: el interés del Estado (arts. 42 y 47). La regulación aparecía mucho más detallada que la relativa a las Cortes⁷⁴; se delineaban nítidamente mecanismos de control, sujetos que podían poner en marcha el procedimiento e incluso los parámetros valorativos que habían de utilizarse. Respecto a estos últimos es destacable el propio término «interés del Estado», puesto que se trata de un concepto jurídico indeterminado que dejaba al Senado un enorme margen de valoración. Era él quien había de interpretarlo, arrojándose así una laxitud en la ponderación de la que carecían, en contraste, las Cortes.

Si los actos que hubieran ocasionado la detención del sujeto reclamante de tutela ante el Senado, o si la impresión de libros suspendida no fueran contrarios al «interés del Estado», las Juntas estaban habilitadas para solicitar al Ejecutivo la revocación de las actuaciones. El requerimiento se efectuaría directamente al ministro que había dado la orden de prisión, en el caso de la libertad personal, o la orden atentatoria contra la libertad de imprenta (arts. 42 y 47). Sin embargo, es preciso hacer una puntualización: el requerimiento de la Junta Senatoria de Libertad de Imprenta podía afectar a cualquier ministro infractor, con abstracción de la cartera, en tanto que la solicitud de la Junta Senatoria de Libertad Individual solo podía referirse al ministro de Policía General⁷⁵. Si después de haber hecho tres requisiciones con este fin la activi-

tudo de Bayona esta libertad básica en un régimen representativo: «Al paso que se crea una junta de cinco senadores encargados de velar acerca de la libertad de imprenta, se exceptúan determinadamente semejantes publicaciones [los periódicos], las que sin duda reservaba el Gobierno a su propio examen. Véase, pues, cuán escatimada llegaría concesión de tal importancia».

⁷⁴ Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA (*La Constitución de Bayona, op. cit.*, pp. 87-88) considera que la diferencia de trato de uno y otro órgano se justifica por su distinta composición. En efecto, el Senado era esencialmente de nombramiento regio, lo que permite concebirlo como órgano de la Corona, mientras que las Cortes eran, en parte, un órgano de elección popular. La participación en el proceso político que Napoleón reservaba a estas últimas era muy limitado y una buena manera de lograrlo era mediante una regulación críptica, de forma que no se le restaban expresamente facultades pero tampoco se le reconocían. Si a esto añadimos que toda facultad que no correspondía a otro órgano debía entenderse integrada en las prerrogativas regias, la *ratio legis* cobra inmediatamente sentido.

⁷⁵ Ello porque aunque cualquier ministro podía expedir mandatos lesivos de la libertad de imprenta, el atentado a la libertad personal, sin embargo, derivaba necesariamente de una orden del ministro de Policía General, único competente para decretar la prisión de los sospechosos de conspiración contra el Estado conforme al art. 134 de la Constitución.

dad ilegítima se mantenía, la Junta Senatoria estaba facultada para proponer a votación del Pleno del Senado que, en su caso, pronunciara una declaración manifestando la lesión de los derechos tutelados (arts. 43 y 48). La deliberación del Pleno del Senado era examinada, de orden del rey, por una Junta compuesta por «los presidentes de Sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo de Castilla»⁷⁶ (art. 44), composición, como se comprueba, muy semejante a la Comisión que examinaba las quejas de las Cortes. Al igual que con éstas, había una omisión sobre las consecuencias de esta deliberación, lo que no produjo una reacción contraria entre los vocales de la Junta de Bayona⁷⁷. La votación sobre la virtualidad de las resoluciones adoptadas por la Junta quedó en suspenso a la espera de que se promulgara el decreto que instituyera la Alta Corte Real prevista en la Constitución y fijara sus competencias. En cualquier caso, como se dijo, la Alta Corte solo conocería de los delitos personales de los altos cargos, entre los que se incluía a los ministros. Por consiguiente, los *delicta propria* cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones que afectasen a la libertad personal o a la libertad de imprenta quedaban reservados al Senado y la Junta senatoria respectiva. Nuevamente, los diputados de la Junta de Bayona no aclararon cuál había de ser el valor y las consecuencias de la decisión que adoptase dicho órgano conecedor de las mencionadas infracciones. El resultado solo podía ser, como en el caso de las Cortes, el reconocimiento implícito de un sistema autoritario: la decisión final pertenecía al rey.

⁷⁶ Apenas trató de hacer una variación en este precepto el vocal de Bayona Zenón Alonso (*Archivo del Congreso de los Diputados*, Papeles reservados de Fernando VII, tomo IV, folio 279), quien pretendía que también formaran parte de esta Junta miembros del Consejo de Indias cuando el reo perteneciese a territorio de Ultramar.

⁷⁷ Arribas y Gómez Hermosilla (*Actas*, p. 73) se limitaban a decir que «sería de desear que se explicasen por menor las obligaciones y facultades de esta Junta, y se dijese qué uso hará el rey de su resolución», sin que los acuerdos adoptados por el Pleno del Senado tuvieran que implicar necesariamente la separación del ministro inculpado. Distanciándose de estas intervenciones, el diputado Juan Antonio Llorente (*Actas*, p. 100), quien nada aportara al resto del tema en cuestión, afirmó el carácter decisorio de la Junta y añadió: «el rey se conformará con ella para testimonio de que no usa de poder arbitrario».

LAS CORTES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812

3.1. LAS CORTES DE CÁDIZ

Cuando se produjo la invasión napoleónica, surgieron de manera espontánea en las distintas regiones, provincias y comarcas una serie de Juntas que pretendían articular la resistencia contra los franceses y que, ante el vacío de poder, asumieron *de facto* la soberanía y el gobierno de la nación. Ante la necesidad de coordinar esfuerzos en la lucha¹, el 25 de septiembre de 1808 se constituyó una Junta Suprema Central Gubernativa cuya misión principal sería la dirección de la guerra. Los miembros de este organismo pronto adquirieron conciencia de que su labor pasaba también por reconstruir el Estado, para lo que se aprestaron a preparar una reunión de las Cortes de raigambre medieval que, disminuidas y con convocatorias muy esporádicas, continuaban existiendo². Sin embargo, en el seno de la Junta Suprema existía un sector influido por las doctrinas y ejemplos de Francia, no mayoritario pero sí más decidido en su actuación, que no buscaba una mera restauración del estado de cosas previo a la invasión francesa, sino que planteaba una verdadera revolución que culmi-

¹ Las Juntas provinciales actuaron como Estados soberanos independientes, hasta el punto de pretender tener relaciones diplomáticas entre sí. Señala Raymond CARR (*España, 1808-1939*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1970, p. 100) al respecto que las Juntas enviaban embajadas a Londres «de nación a nación» y los ejércitos se consideraban fuerzas provinciales que no debían ser sacrificadas a las necesidades de las provincias vecinas.

² Quizá el más destacado de todos ellos era Gaspar Melchor de JOVELLANOS, quien expuso sus planteamientos en un dictamen titulado «Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos» (cit. en *Obras Completas. Escritos políticos*, Gijón, Ayuntamiento de Gijón/Instituto Feijóo, 2006, pp. 658-701), en el que consideraba que la plenitud de la soberanía residía en el monarca, siendo por consiguiente «una herejía política decir que una nación [...] es soberana o atribuirle las funciones de la soberanía». No obstante, consideraba conveniente que «la nación española recobre el precioso derecho de ser convocada a Cortes». Sobre los planteamientos de Jovellanos, véase Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los primeros parlamentos modernos de España (1780-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010; y José María PORTILLO VALDÉS, «Imaginación y representación de la nación española», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 65, 1995, pp. 277 y ss.

nara con la promulgación de una nueva Constitución, sancionada por la representación nacional, donde hallaran acomodo los principios de la organización política y social del país.

Esta intención había alcanzado su primera manifestación en la proposición de 15 de abril de 1809, impulsada por el vocal por Aragón, Lorenzo Calvo de Rozas, que solicitaba la inmediata reunión de unas Cortes que opusieran a Napoleón y su Estatuto de Bayona una reforma del Estado «con caracteres más legales» y con la fuerza de una «Constitución bien ordenada»³. La proposición fue ampliamente discutida en el seno de la Junta Suprema y aprobada por la mayoría de sus miembros⁴. Finalmente, se aprobó el 22 de mayo de 1809 un Decreto que acordó la convocatoria de Cortes conforme a la representación legal de las antiguas para el año siguiente⁵ y, el 8 de junio, se decidió la formación de una Comisión que debía arreglar la forma en que se elegirían a sus miembros⁶. Esta Comisión ultimó sus trabajos el 28 de octubre de 1809 con la redacción de un manifiesto y un Decreto. Tanto la minuta de este último como el manifiesto, obras del poeta liberal Manuel José Quintana, se mostraban contrarios a las Cortes divididas en estamentos y propugnaban otras nuevas de Cámara única y amplia representación nacional⁷. Por su parte, el Decre-

³ Luciano de la CALZADA (*La evolución institucional. Las Cortes de Cádiz: precedentes y consecuencias*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1959, p. 28) acertó al afirmar que con esta proposición se había producido plenamente «el cambio conceptual de unas Cortes para ganar la guerra a unas Cortes para conquistar la libertad».

⁴ El conde de TORENO (*Historia del levantamiento, op. cit.*, vol. I, pp. 421-423) refiere que Jovellanos estuvo a favor de la proposición, quizá porque no alcanzaba a ver la composición no estamental de las Cortes que perseguían sus proponentes.

⁵ Como apuntara FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE («Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 65, 1995, pp. 73 y ss.), este Decreto no determinaba con claridad la naturaleza y atribuciones de la Asamblea, ni la fecha de celebración.

⁶ Estuvo formada por cuatro vocales (el arzobispo de Laodicea, Rodrigo Riquelme, Francisco Javier Caro y Francisco Castanedo), presididos por Jovellanos, quien poseía la clara intención de orientar, controlar y dirigir un proceso político de cuya importancia tenía una visión más clara que la mayoría de sus compañeros. Sin embargo, como significa José Antonio ESCUDERO (*Las Cortes de Cádiz: génesis y reformas*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2010, p. 16), la opción de Jovellanos «ganó hasta el final pero al final perdió, y la revolucionaria de Calvo de Rozas [formalizada por Quintana] perdió hasta el final pero al final ganó».

⁷ Quintana era el oficial mayor de la Junta y el más que probable inspirador de la moción presentada por Calvo de Rozas. Su directa implicación permite explicar la celeridad con la que se concluyó la minuta del Decreto y el manifiesto. Esta cuestión en Federico SUÁREZ VERDEGUER, *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona, Eunsa, 1982, pp. 60-64; e Isabel MARTÍNEZ NAVAS, «La convocatoria de las Cortes», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz, op. cit.*, vol. I, p. 175. Sobre la figura de Quintana, la «cabeza pensante más importante del liberalismo histórico español» (Manuel MORENO ALONSO, *Cartas a Lord Holland sobre los sucesos políticos de España en la segunda época constitucional*, Sevilla, Alfara,

to establecía la convocatoria a Cortes generales y extraordinarias de la nación, que debían abrir sus sesiones el 1 de marzo de 1810, aunque las circunstancias bélicas obligarían a retrasar la apertura de las sesiones hasta finales de septiembre⁸.

La Comisión culminó sus trabajos con la Instrucción electoral de diputados a Cortes de 1 de enero de 1810, considerada como la primera fuente importante del derecho electoral español contemporáneo. Rompiendo con la antigua representación orgánica por brazos, la Instrucción organizó un sufragio inorgánico de carácter indirecto en tres grados. En el primer grado tendrían derecho al voto «todos los parroquianos que sean mayores de edad de 25 años, y que tengan casa abierta» (art. 2, cap. II). La universalidad del voto en primer grado era, así, solo aparente, no ya por excluirse a las mujeres y a los menores de edad, sino porque la exigencia de tener «casa abierta» aludía al desarrollo de alguna actividad industrial. Los electores de las Juntas parroquiales elegían a unos compromisarios que integraban las Juntas de partido, donde se verificaba el segundo grado de la elección (art. 2, cap. III). Por último, en el tercer grado, las Juntas de partido designaban a los compromisarios que, dentro de las Juntas de provincia, se encargarían de realizar la elección de diputados a Cortes (art. 1, cap. IV). En realidad, la elección era de cuatro grados pues en las Juntas parroquiales primero se elegía a los «12 sujetos que hayan reunido mayor número de votos, los cuales quedarán elegidos para nombrar el elector que ha de concurrir a la cabeza de partido [...]. Los 12 electores nombrados se reunirán separadamente antes de disolverse la Junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector de aquella parroquia, cuya elección deberá recaer en aquel sujeto que reúna más de la mitad de los votos» (arts. 14 y 15, cap. II).

La fórmula de representación electoral era de carácter mayoritario: de mayoría simple o relativa, siendo elegidos los que hubieran obtenido mayor número de votos, en las Juntas parroquiales y de partido; y de mayoría absoluta, completada con sucesivos sorteos y eligiéndose diputados a los que hubiesen reunido más de la mitad de los votos, en las Juntas provinciales (arts. 11 y 12, cap. IV). Estas últimas debían elegir «un procurador o diputado de Cortes por cada 50.000 almas que tenga aquella provincia con arreglo al último censo español, publicado en el año 1797» (art. 8, cap. I). Además, el número

2010, p. 18), el estudio clásico es el de Albert DÉROZIER, *Manuel José Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid, Turner, 1978.

⁸ Los dictámenes y acuerdos de los órganos que intervinieron en el complejo proceso de convocatoria y preparación de las Cortes de Cádiz son bien conocidos. Apenas se trata de un puñado de documentos conservados en el *Archivo del Congreso de los Diputados* y en el *Archivo Histórico Nacional*, y publicados en su mayor parte por Manuel CALVO MARCOS, *Régimen parlamentario de España. Apuntes y documentos para su estudio*, Madrid, El Correo, 1883; y Manuel FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*

concreto de diputados que elegía cada provincia había de estar en proporción a su número de habitantes, de manera que a una población de 10,5 millones de españoles correspondía elegir 276 diputados, 208 titulares o propietarios y 68 suplentes (art. 10, cap. I)⁹.

A inicios de 1810, el avance de las tropas francesas precipitó el curso de los acontecimientos. La Junta Suprema, paralizada por su excesivo número de miembros, dividida por rivalidades personales y desavenencias políticas, se vio obligada a trasladarse desde Sevilla hasta la Isla de León, en la bahía de Cádiz, donde promulgó el Decreto de 29 de enero de 1810, por el que creó el Consejo de Regencia, autodisolviéndose y transfiriendo su autoridad y poder a éste, aunque limitando su existencia hasta la celebración de las próximas Cortes¹⁰. La Regencia¹¹ era en realidad un órgano inoperante por carecer de recursos para mantener los restos del aparato del Estado; pronto se encontró a merced de los liberales y, en concreto, de la Junta de Cádiz, que se hizo cargo de todas las rentas de la Corona y de los caudales procedentes de América¹². En estas circunstancias, la Regencia adoptó las últimas medidas legales que completarían la conformación definitiva del régimen electoral constituido ya en su parte fundamental por la Instrucción de 1 de enero de 1810. Destaca entre ellas el Edicto y Decreto de 8 de septiembre de 1810, que señaló las reglas para las elecciones de diputados a Cortes por las provincias ocupadas por el enemigo y fijó el número de diputados suplentes de América. Dicha norma reafirmaba el sufragio universal masculino e indirecto en tres grados consolidado por la Instrucción, así como el sistema electoral sobre la base de elección por provincias, pero introducía una innovación en el electorado pasivo que tendría extraordinaria importancia en el posterior desarrollo de las sesiones de Cortes: eran elegibles no solo los naturales o vecinos de las provincias ocupadas, sino

⁹ En última instancia, como señalara Miguel ARTOLA (*Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, vol. I, pp. 428-429), esta Instrucción tenía una importante significación ideológico-política al establecer por primera vez, frente al privilegio histórico, el derecho universal a la representación proporcional de la población, que permitía a la burguesía desplazar a los estamentos privilegiados —nobleza y clero— del gobierno del país. Era, pues, el tránsito de la representación estamental del Antiguo Régimen a la nueva liberal y burguesa.

¹⁰ Manuel MORÁN ORTÍ, «La formación de las Cortes (1808-1810)», en Miguel ARTOLA (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 34.

¹¹ Compuesta por el obispo de Orense, Pedro de Quevedo; el secretario del Despacho de Estado, Francisco Saavedra; el general Francisco Javier Castaños; el consejero de Estado, Antonio Escaño, y el ministro del Consejo de Indias, Esteban Fernández de León, quien fue reemplazado a los pocos días por Miguel de Lardizábal, mexicano de origen vasco. José Antonio ESCUDERO, *Los cambios ministeriales del Antiguo Régimen*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 126.

¹² Ricardo GARCÍA CÁRCEL, *El sueño de la nación indomable. Los mitos de la guerra de la Independencia*, Madrid, Temas de Hoy, 2007, p. 157.

los «naturales de los residentes en Cádiz y la Isla de León, o en cualquiera de nuestros pueblos libres» (cap. IV)¹³.

Conforme a estas disposiciones, las elecciones a diputados titulares se celebraron en distintas fechas entre los meses de enero y agosto de 1810, mientras que las de los diputados suplentes, por las provincias de la península ocupadas por el enemigo y por América, tuvieron lugar entre los días 20 y 22 de septiembre. La apertura e instalación de las Cortes se verificó el día 24 en la Isla de León, día en que se congregaron solo 102 diputados, de los que casi la mitad, 46, eran suplentes elegidos precipitadamente pocos días antes. Estos datos, no obstante, son discutibles, puesto que en el acta levantada por Nicolás María de Sierra, entonces secretario del Despacho de Gracia y Justicia, se aseguraba la presencia de 104 diputados, 57 titulares y 47 suplentes¹⁴. Y solo votaron 95 diputados cuando se procedió a la elección del presidente, Ramón Lázaro de Dou, y del secretario, Evaristo Pérez de Castro¹⁵. Hasta el 20 de febrero de 1811, las Cortes permanecieron en la Isla, trasladándose después al oratorio de San Felipe Neri, en Cádiz, cuando ya había pasado la epidemia de fiebre amarilla que asoló la ciudad. Durante ese período, no se sabe a ciencia cierta cuántos diputados hubo¹⁶. Lo único seguro es que, en 1812, la Constitución fue firmada por 185 diputados, y a la sesión de clausura celebrada el 14 de septiembre de 1813 asistieron 223 parlamentarios¹⁷.

Las elecciones dieron lugar a unas Cortes en las que se encontraban especialmente representados sectores pertenecientes a la burguesía y las capas intermedias de la sociedad (funcionarios, abogados, miembros del clero ordi-

¹³ Esta disposición permitiría a muchos liberales, amparados por las Juntas provinciales que se hallaban en Cádiz, salir nombrados diputados suplentes, pues la mayor parte de las provincias estaban ocupadas por los franceses y no podían elegir a sus representantes. Pilar CHÁVARRI SIDERA, *Las elecciones de diputados a las Cortes generales y extraordinarias (1810-1813)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 131.

¹⁴ Como explica Federico SUÁREZ VERDEGUER (*Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Rialp, 1982, p. 28), en la relación del *Diario de Sesiones* se omitieron los nombres de Domingo García Quintana, diputado titular por Lugo, y Manuel García Herreros, suplente por Soria, que están incluidos en la relación de Sierra.

¹⁵ *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 1, de 24 de septiembre de 1810, p. 3.

¹⁶ Ya dijimos que de la Instrucción electoral de 1810 se infiere un total de 276 escaños, pero Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO (*Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1928, p. 78) calcula hasta 308; Rafael María de LABRA (*Los presidentes americanos de las Cortes de Cádiz*, Cádiz, Imprenta de Manuel Álvarez, 1912, p. 10), 303; Ramón SOLÍS (*El Cádiz de las Cortes. La vida en la ciudad en los años 1810 a 1813*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 250 y 525), 291, y Maximiano GARCÍA VENERO (*Historia del parlamentarismo español, 1810-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1946, p. 91), 258, mientras que José Luis COMELLAS («Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, 1962, p. 76) reduce la cifra hasta 240.

¹⁷ *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 973, de 14 de septiembre de 1813, p. 6.223.

nario, profesores, militares, etc.) frente a una posición numéricamente mucho más débil de los estamentos superiores (nobleza y alto clero)¹⁸. Por otro lado, el hecho de que las Cortes se configuraran como Cámara única frente a la tradicional división en brazos favoreció su dinamismo y capacidad de actuación. Además, el hecho de reunirse en Cádiz tuvo notables consecuencias, al ser la ciudad en aquellos momentos el centro mercantil de España por excelencia, dominada por una burguesía comerciante que proporcionaba un contexto favorable a ideas de reforma y progreso¹⁹. En cualquier caso, pronto se dibujaron en el seno de la Asamblea tres tendencias políticas: los inmovilistas, opuestos a todo plan de reformas, aferrándose a la perduración tanto del espíritu como de la letra del Antiguo Régimen; los renovadores, que deseaban reformar la situación de acuerdo con la tradición; y los innovadores, que pretendían adoptar un auténtico nuevo régimen de tipo liberal²⁰. Por su mayor categoría intelectual y su perspicaz habilidad, los innovadores, que no constituyeron nunca una mayoría, fueron capaces de llevar en todo momento la iniciativa y sus criterios prevalecieron frente a una masa amorfa y silenciosa²¹. Así fue cómo en las Cortes de Cádiz predominó una política de reformas, con algunas concesiones a lo tradicional²².

La sagacidad e inteligencia de los elementos más avanzados de la Cámara fue patente desde la primera sesión, en la que el sacerdote extremeño Diego Muñoz

¹⁸ Luis LÓPEZ GUERRA (ed.), *La Constitución de 1812*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 12. Operando un tanto *grosso modo*, Miguel ARTOLA («Estudio preliminar», en *Memorias del tiempo de Fernando VII*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1957, vol. II, p. 25) llega a la conclusión de que la representación eclesiástica llegó en Cádiz a un tercio del total; la nobiliaria, bien pudo llegar a un sexto, y aun completar el segundo tercio, teniendo en cuenta la probable condición de hidalgos de muchos representantes, en especial de las provincias del norte. Sin embargo, esto no invalida la tesis de la superioridad del estamento no privilegiado entre los diputados, si se tiene en cuenta que del tercio de la representación eclesiástica solo encontramos tres obispos, y que en el bajo y medio clero encontró el movimiento liberal muchos de sus más esclarecidos defensores.

¹⁹ De cómo era el Cádiz de las Cortes dejó testimonio directo Antonio ALCALÁ GALIANO. Tanto en *Recuerdos de un anciano* (Madrid, Imprenta Central, 1878), como en sus *Memorias* (Madrid, Imprenta de Enrique Rubiños, 1886, 2 vols.), ofrece útil información, apuntando al ambiente popular y festivo con que fueron acogidas las sesiones parlamentarias. Pese a las vicisitudes sufridas por una ciudad asediada y bombardeada por los franceses, los gaditanos gozaron de cierta tranquilidad y una vida «agradable», a la que sin duda no fueron ajenos los diputados, que encontraron en Cádiz un ambiente propicio para el trabajo intelectual.

²⁰ Tomamos esta división de Federico SUÁREZ VERDEGUER, *Conservadores, innovadores y renovadores en las postrimerías del Antiguo Régimen*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1955. En una línea similar se expresaron Raúl MORODO y Elías DÍAZ, «Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820», *Cuadernos Hispanoamericanos*, nº 201, 1966, pp. 637-675.

²¹ Basta recordar que, a la vista del *Diario de Sesiones*, más de la mitad de los diputados nunca hicieron uso de la palabra.

²² José Luis COMELLAS, «Las Cortes de Cádiz», *op. cit.*, p. 427.

Torrero, tras pronunciar un discurso en defensa de los postulados liberales, propuso que se votase una minuta elaborada por el también extremeño Manuel Luján. El texto establecía que «los diputados que componen este Congreso y que representan a la nación española se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias y que reside en ellas la soberanía nacional»²³. Además, se reconocía, proclamaba y juraba de nuevo a Fernando VII, declarando nula la renuncia en favor de Napoleón «no solo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarles el consentimiento de la nación». Las Cortes se reservaban el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión por no ser conveniente que estuvieran reunidos «el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial». Finalmente se hacía responsable del poder ejecutivo a la Regencia, que debería reconocer y acatar la soberanía de las Cortes. El documento fue aprobado sin dificultad por los presentes, constituyendo materialmente el primer Decreto de las Cortes y, formalmente, «sin duda el signo más patente de la profunda transformación política de la Edad Moderna»²⁴. Una transformación revolucionaria que se asentaba en el dogma rusioniano de la soberanía nacional y el principio de la división de poderes tan caro a Montesquieu²⁵.

3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1812

La instauración del régimen constitucional y del Estado liberal en España conoce su primera singladura en las Cortes de Cádiz, que adoptaron casi de inmediato un conjunto de medidas destinadas a liquidar los fundamentos políticos, jurídicos, económicos y sociales del Antiguo Régimen²⁶. Pero la obra

²³ Como hace notar Juan Sisinio PÉREZ GARZÓN (*Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal, 1808-1814*, Madrid, Síntesis, 2007, p. 234), las Cortes no eran ya ni de la monarquía, ni de las coronas, ni de los reinos, como hasta entonces, sino de la «nación española». Aquel 24 de septiembre de 1808 se formalizó así de modo explícito el concepto de España como nación.

²⁴ Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, 3ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, p. 59. En opinión de Luis DIEZ DEL CORRAL (*El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945, p. 439) «no hay que inventar verdaderamente el principio de soberanía nacional; se trata sencillamente de reconocer un hecho palmario: el levantamiento del pueblo español».

²⁵ José María PORTILLO VALDÉS (*Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 319) señala que en este primer decreto «la soberanía nacional se equiparaba [...] a un principio constituyente, una capacidad social para alterar y redefinir el orden político, y que con ello podía llegar a verse afectada la misma Monarquía, aun manteniéndose vigente la figura del monarca».

²⁶ Entre estas reformas, que condensa Regina María PÉREZ MARCOS («Las reformas de Cádiz: lo que se hizo y lo que se pudo hacer», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, op. cit., pp. 185-203), destaca la libertad de imprenta, la abolición de los señoríos, la

política fundamental de estas Cortes fue, sin duda, la elaboración de una nueva Constitución, cuyo primer proyecto fue pergeñado por una Comisión de quince diputados²⁷. El 18 de agosto de 1811 la Comisión presentó el proyecto constitucional al Pleno de las Cortes, precedido de un discurso preliminar redactado por Agustín Argüelles²⁸, documento muy ilustrativo en cuanto daba un barniz histórico y justificaba mediante la tradición representativa de las antiguas Cortes una asamblea que en muchos aspectos era radicalmente nueva: un verdadero Parlamento. De esta manera, su *leitmotiv* era el historicismo, a tenor del cual el proyecto de Constitución se engarzaba con la obra de los tratadistas Jerónimo de Zurita o Juan de Mariana, y con antiguos códigos como el Fuero Juzgo, las Partidas, el Fuero Viejo, el Fuero Real, el Ordenamiento de Alcalá, el Ordenamiento Real o la Nueva Recopilación²⁹. La discusión del articulado

revisión de los privilegios, la supresión de la tortura, las reformas penales y procesales, la implantación de la contribución directa, la libertad de industria y la abolición de los gremios, la desamortización y, quizá la más trascendental —y polémica, pues ocupó todo el tomo VI del *Diario de Sesiones*, del 8 de diciembre de 1812 al 5 de febrero de 1813—, la eliminación de la Inquisición.

²⁷ Cinco eran realistas: Francisco Gutiérrez de la Huerta —secretario primero—, Juan Pablo Valiente, Francisco Rodríguez de la Bárcena, Alonso Cañedo y Pedro María Rich; cinco eran americanos: el chileno Joaquín Fernández de Leyva, el peruano Vicente Morales Duárez, los mexicanos Antonio Joaquín Pérez y Mariano Mendiola Velarde, y el cubano Andrés Jáuregui; y cinco eran liberales: Diego Muñoz Torrero —presidente—, Antonio Oliveros, Agustín Argüelles, José Espiga y Evaristo Pérez de Castro —secretario segundo—. Sin integrarse en ella, participó también en los trabajos de la Comisión el ubicuo Antonio Ranz Romanillos, conocedor del constitucionalismo francés, que había pertenecido a la Junta de Bayona y firmado el Estatuto josefino. Sobre el trabajo de la Comisión, véanse las opiniones de Jerónimo BECKER, *La reforma constitucional en España. Estudio histórico-crítico del origen y vicisitudes de las Constituciones españolas*, Madrid, Antonio Rubiños, 1923, p. 30; y Juan RICO Y AMAT, *Historia política y parlamentaria de España*, Madrid, Imprenta de las Escuelas Pías, 1860, vol. I, p. 332.

²⁸ *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 320, de 18 de agosto de 1811, p. 1.651. No se reprodujo el contenido del discurso, sino el mandato de su impresión.

²⁹ Los párrafos más sustanciales del discurso de Agustín ARGÜELLES (*Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, con introducción de Luis SÁNCHEZ AGESTA, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 68 y ss.) reafirmaban la representatividad del pueblo español en las Cortes y su libertad, que comenzó a declinar con los Austrias: «Los españoles fueron, en tiempo de los godos, una nación libre e independiente, formando un mismo y único imperio; los españoles, después de la Reconquista, aunque fueron también libres, estuvieron divididos en diferentes Estados, que fueron más o menos independientes, según las circunstancias en que se hallaron al constituirse reinos separados; los españoles, nuevamente reunidos bajo una misma monarquía, todavía fueron libres por algún tiempo, pero la reunión de Aragón y de Castilla fue seguida muy en breve de la pérdida de la libertad». Pero la labor constituyente gaditana no sería solo de compilación y ordenación sino, sobre todo y esencialmente, de innovación: «En todas estas épocas se hicieron leyes, que se llaman por los jurisconsultos fundamentales. Ellas forman nuestra actual Constitución y nuestros Códigos: ¿cómo es posible esperar que ordenadas y aproximadas, de cualquier modo que se quiera, puedan ofrecer a la nación, las breves, claras y sencillas tablas de

de la Constitución se prolongó hasta el 18 de marzo de 1812. El texto finalmente aprobado, que se componía de 384 artículos divididos en 10 títulos, se promulgó al día siguiente, fiesta de San José, de ahí el nombre de «La Pepa» con que popularmente se conocería al nuevo Código.

La Constitución de Cádiz es la «carta magna del liberalismo español»³⁰ y representa el patrón-base de buena parte de los Códigos constitucionales decimonónicos europeos y americanos³¹. Muy influida por el texto francés de 1791³², descansaba sobre tres principios fundamentales: la soberanía nacional,

la política de una Monarquía moderada? No, Señor [...]. Convencida la Comisión del objeto de su grave encargo [...], procuró penetrarse profundamente, no del tenor de las citadas leyes, sino de su índole y espíritu [...]; y extrayendo, por decirlo así, de su doctrina los principios inmutables de la sana política, ordenó su proyecto nacional y antiguo en la sustancia, nuevo solamente en el orden y método de su disposición».

³⁰ José María JOVER ZAMORA, «Edad Contemporánea», en Antonio UBIETO, Juan REGLÁ, José María JOVER ZAMORA y Carlos SECO SERRANO, *Introducción a la Historia de España*, 7ª ed., Barcelona, Teide, 1970, p. 534.

³¹ Así lo sostiene Juan FERRANDO BADÍA, *La Constitución española de 1812 en los comienzos del «Risorgimento»*, Roma/Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1959. Para la influencia en América son útiles tanto el clásico de Otto Carlos STOETZER, «La Constitución de Cádiz en la América española», *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, 1962, pp. 641-664, como el balance de Rogelio PÉREZ-BUSTAMANTE, «A propósito de la influencia de la Constitución de Cádiz en la independencia y en el constitucionalismo hispanoamericano», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, op. cit., vol. III, pp. 550-562. A juicio de Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH («La Constitution espagnole de 1812 et les débuts du libéralisme européen. Esquisse d'histoire constitutionnelle comparée», en *Introduction à l'étude du droit compare. Recueil d'Études en honneur d'Édouard Lambert*, Paris, Sirey, 1938, vol. II, p. 217) el texto de 1812 se convirtió en programa constitucional del liberalismo europeo y el pronunciamiento de Riego en 1820 sería la primera revolución general, en Europa, hecha en nombre de este programa.

³² Aunque sin llegar a ser una mera traducción al castellano de aquella, como afirmara el obispo de Ceuta, fray Rafael VÉLEZ (*Apología del Altar y del Trono*, Madrid, Imprenta de Cano, 1818, vol. II, pp. 173-198). El mimetismo entre ambos Códigos ha sido señalado por Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO (*Orígenes del régimen constitucional*, op. cit., p. 85) y Federico SUÁREZ VERDEGUER («Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz», *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, 1962, p. 48), y rechazado por Diego SEVILLA ANDRÉS («La Constitución española de 1812 y la francesa del 91», *Saitabi*, nº 7, vol. 33-34, 1949, pp. 212-234), Jaume VICENS VIVES (*Historia social y económica de España y América*, 2ª ed., Barcelona, Vicens Vives, 1971, vol. V, p. 289), Miguel ARTOLA (*Los orígenes de la España contemporánea*, op. cit., vol. I, p. 415) y Luis SÁNCHEZ AGESTA (*Historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 51). Merece la pena reproducir la opinión al respecto de Karl MARX y Friedrich ENGELS (*Revolución en España*, Barcelona, Ariel, 1960, p. 129): «Lejos de ser una copia servil de la Constitución francesa de 1791, [la Constitución española de 1812] fue un producto genuino y original, surgido de la vida intelectual española, regenerador de las antiguas tradiciones populares, introductor de las medidas reformistas enérgicamente pedidas por los célebres autores y estadistas del siglo XVIII y cargado de inevitables concesiones a los prejuicios populares». Una panorámica general sobre este complejo tema lo ofrece Dionisio A. PERONA TOMÁS, «La

la división de poderes y la representatividad individual. El primero de los principios quedó reflejado en el art. 3: «La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales». Aunque el rey perdió su condición de soberano, la Constitución respetó la Monarquía, señalando el carácter sagrado e inviolable y no sujeto a responsabilidad de su persona (art. 168). No era ni mucho menos la Corona una institución meramente simbólica, de manera que se siguió identificando al rey con el gobierno de la nación: el art. 170 le otorgaba la capacidad de «hacer ejecutar las leyes». Además, la Constitución, siguiendo el objetivo de mostrar una continuidad con la tradición, enumeraba en su art. 171 una lista, a primera vista impresionante, de los poderes del rey, de no menos de dieciséis apartados. Pero estas concesiones no ocultaban la voluntad de colocar al monarca en una posición claramente inferior respecto de las Cortes, verdadero «órgano supremo del Estado»³³. Así, inmediatamente después de enumerar los poderes del rey, el art. constitucional siguiente (172) establecería una amplia serie de restricciones de esos poderes; y para mayor garantía añadía una prolíja fórmula de juramento real ante las Cortes (art. 173), en que se incluía que «si en lo que he jurado parte de ello lo contrario hiciera, no debo ser obedecido; antes, aquello en que contraviniera, sea nulo y de ningún valor»³⁴.

Ahora bien, la esencial limitación del poder del rey derivaba de la consagración en el texto constitucional del embrión de lo que sería en el futuro la institución del Gobierno, mediante la regulación de la figura de los siete secretarios de Despacho (art. 222), equivalentes a los actuales ministros. «Todas las órdenes del rey —rezaba el art. 225— deberán ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo que corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito». Al otorgar carácter decisivo *sine qua non* al refrendo ministerial, se venía a trasladar a éste la efectiva disponibilidad de las potestades nominalmente concedidas al rey. Es cierto que se preveía que éste nombrara y removiera libremente a los secretarios (art. 171.16), pero no lo es menos que la Constitución convertía a éstos en responsables ante las Cortes de su actuación «sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey» (art. 226), lo que reducía notablemente la libertad de éste a nombramientos y sustituciones, salvo que quisiera ver a sus ministros encausados por las Cortes³⁵.

influencia de la Constitución francesa de 1791 en la española de 1812», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz, op. cit.*, vol. II, pp. 367-387.

³³ Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Constituciones y leyes fundamentales, op. cit.*, p. 33.

³⁴ Acerca de este tema nos remitimos a Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, nº 55, 1987, pp. 123-195.

³⁵ Sobre el Gobierno en la Constitución de Cádiz, Manuel MORÁN ORTÍ, *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Pamplona, Eunsa, 1986; Rafael FLAQUER MONTEQUI, «El Eje-

En lo que atañe al poder judicial (expresión que la Constitución se cuida mucho de emplear, prefiriendo la fórmula «De los Tribunales y de la Administración de Justicia»), el Código gaditano excluía a las Cortes y al rey de toda función jurisdiccional, que se atribuía, en exclusiva, a los tribunales. La independencia de éstos se veía además reforzada por la inamovilidad que se predicaba de magistrados y jueces, que no podían ser depuestos de sus destinos «sino por causa legalmente probada y sentenciada» (art. 252). La supresión de estamentos y privilegios se reflejaba en la eliminación de fueros especiales, estableciéndose —aunque con las excepciones eclesiástica y militar— un fuero común para todos los españoles (art. 248). A ello se une, como expresión de un sistema judicial unificado y centralizado, la creación de un Tribunal Supremo de Justicia (art. 259)³⁶. Por otra parte, el Código gaditano separaba con claridad los poderes del Estado, a imitación de las Constituciones norteamericana de 1787 y francesa de 1791: el legislativo residía en las Cortes con el rey (art. 15), el ejecutivo en el rey (art. 16), y el judicial en los tribunales (art. 17)³⁷. Ahora bien, la interpretación rigurosa de este principio hizo que la separación de poderes se convirtiera en aislamiento, al no establecer puentes entre ellos ni cauces que permitieran resolver los conflictos suscitados entre legislativo y ejecutivo. Además, la división de poderes no equivalía a su igualdad, pues, como veremos, el poder legislativo alcanzó una preeminencia respecto al ejecutivo, cuyas atribuciones se restringían considerablemente.

El Código doceañista carecía de una declaración de derechos. Aunque los constituyentes de 1812 compartían el ideario vertido en el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano elaborada por la Asamblea francesa de 1789, se rechazó expresamente una declaración de esta índole en España para no dar pábulo a las acusaciones —por otra parte muy frecuentes

cutivo en la revolución liberal», en Miguel ARTOLA (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, op. cit., pp. 37-66; y Ricardo GÓMEZ RIVERO, «Gobierno, ministros y Consejo de Estado», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, op. cit., vol. III, pp. 105-136.

³⁶ Al respecto, Carmen MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, «La organización de los tribunales españoles (1808-1812)», en Juan CANO BUESO (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 545-561; Luis MORENO PASTOR, *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989; Fernando MARTÍNEZ PÉREZ, *Entre confianza y responsabilidad*, op. cit.; María Paz ALONSO ROMERO, *Orden procesal y garantías entre Antiguo Régimen y constitucionalismo gaditano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; y Óscar ALZAGA VILLAAMIL, «La Constitución de Cádiz y el poder judicial», en José Antonio ESCUDERO, *Cortes y Constitución de Cádiz*, op. cit., vol. III, pp. 137-163.

³⁷ Agustín ARGÜELLES (*Discurso preliminar*, op. cit., p. 78) justificaría la división de poderes sobre una serie de consideraciones teóricas y un segundo argumento de carácter eminentemente pragmático: «La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano. Su separación es indispensable».

entre el sector absolutista— de «afrancesamiento». Así y todo, se reconocían algunos derechos individuales consustanciales al primer liberalismo. Por ejemplo, el art. 4, de claro sabor lockeano, señalaba que «la nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen». Otros preceptos, en los que es evidenciable el legado de Gaetano Filagieri y Cesare Beccaria, reconocían algunas garantías procesales estrechamente conectadas a la seguridad personal, como el derecho a un juez predeterminado por la ley y a dirimir contiendas por medio de jueces árbitros, el *habeas corpus* (art. 290) y la prohibición del tormento (art. 303). Se proclamaba también la inviolabilidad del domicilio (art. 306), la libertad de imprenta (art. 371) y el derecho de petición (art. 373)³⁸.

No han dejado de apuntarse, en todo caso, diversas deficiencias en la regulación de los derechos en esta fase inicial del constitucionalismo español. Así, se destaca que la Constitución de Cádiz no hizo referencia alguna a la prohibición de la esclavitud, ni a un aspecto tan relevante como la libertad religiosa. Antes al contrario, su art. 12 consagraba la confesionalidad católica del Estado de manera rotunda y excluyente: «la religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra». Este precepto se trató, pura y simplemente, de una concesión de los diputados liberales a los absolutistas —y, en realidad, a los sentimientos mayoritarios de los españoles— con el propósito de asegurar la pervivencia de la Constitución frente a una reacción realista, auspiciada por el clero y los sectores más reaccionarios³⁹.

Por último, la representación estamental fue definitivamente suprimida y sustituida por otra de carácter individual, con las consecuencias que de ello se derivaban. Así, mientras que los procuradores del Antiguo Régimen estaban obligados por las instrucciones que sus respectivos brazos les entregaban, quedando sujetos a un mandato imperativo que les convertía en meros portavoces, la Constitución de 1812 va a dar un nuevo sentido a la representación, en línea con los esquemas de la Revolución francesa. Las Cortes pasaban a ser la reu-

³⁸ Véase Manuel SEGURA ORTEGA, «Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812», en Francisco PUY MUÑOZ (coord.), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Santiago, Universidad de Santiago, 2007, pp. 15-44; y Yolanda GÓMEZ SÁNCHEZ, «Las Cortes de Cádiz y los derechos humanos», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, *op. cit.*, vol. II, pp. 98-119.

³⁹ Agustín ARGÜELLES (*Examen histórico de la reforma constitucional*, *op. cit.*, vol. II, p. 71), en su exilio londinense, consideraría que «en el punto de la religión se cometía un error grave, funesto, origen de grandes males, pero inevitable. Se consagraba de nuevo la intolerancia religiosa, y lo peor era que, por decirlo así, a sabiendas de muchos, que aprobaron con el más profundo dolor el artículo 12».

nión de todos los diputados que «representan a la nación» (art. 27), los cuales recibirían de sus respectivas provincias «poderes amplios [...] para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su cargo y para que [...] como representantes de la nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella» (art. 100). En suma, los diputados quedaban desligados de mandato imperativo alguno y se convertían en creadores, por sí mismos, de la voluntad nacional, sin expresar órdenes consignadas en cuadernos⁴⁰.

3.3. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN

Durante los debates constitucionales se planteó como uno de los problemas más importantes el de determinar si las Cortes debían estar integradas por una o por dos Cámaras. Los defensores del bicameralismo alegaban, principalmente, la tradición de los antiguos brazos estamentales y la conveniencia de que entre el rey y una Cámara de elección popular se situase un poder intermedio que atenuase posibles roces entre aquél y ésta, asegurando la armonía de un «Estado jerárquico»; mostraban, desde otra perspectiva, el ejemplo de Inglaterra y aun de los Estados Unidos, en que la dualidad de Cámaras parecía ser exigencia y garantía del buen funcionamiento del sistema representativo⁴¹. Sin embargo, el criterio unicameral se impuso por varias razones; la principal entre las que entonces se declararon fue que la división de las Cortes en cuerpos separados estimularía la división interna de la nación⁴². Con el transcurso

⁴⁰ Argüelles (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 466, de 12 de enero de 1812, p. 2.610) lo subrayaba en la discusión constitucional: «La representación nacional no puede ser más que una, y ésta refundida solamente en las Cortes, es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos». Y aún más precisamente, otro diputado, José Miguel Ramos de Arispe (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 475, de 22 de enero de 1812, p. 2.675), advertía: «No debemos apartarnos del principio de que un diputado puesto en el Congreso no es diputado de Cataluña o Extremadura, sino un representante de la nación».

⁴¹ Véanse, respectivamente, las intervenciones de Francisco Javier Borruall, Pedro Inguanzo, Alonso Cañedo y Blas de Ostolaza en *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 345, de 12 de septiembre de 1811, pp. 1.820-1.822 y 1.822-1.826, y nº 346, de 13 de septiembre de 1811, pp. 1.837-1.839 y 1.839-1.840. Raúl BERTELSEN REPETTO (*El Senado en España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp. 51-52) recuerda que durante los mismos debates constituyentes surgió la idea de hacer del Consejo de Estado un correctivo de la Asamblea legislativa. El propio Miguel ARTOLA (*Los orígenes de la España contemporánea, op. cit.*, vol. I, p. 456) se refiere a cómo en 1812 el general Wellesley, hermano del embajador británico en España, sugirió a un diputado la conversión del Consejo de Estado en Cámara de los terratenientes y grandes.

⁴² En esta línea se manifestaron Argüelles y el conde de Toreno (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 345, de 12 de septiembre de 1811, pp. 1.826-1.831, y nº 346, de 13 de septiembre de 1811, pp. 1.834-1.837). De manera disimulada, existía otra razón que Agustín ARGÜELLES

del tiempo, la organización unicameral de las Cortes pasará a ser uno de los puntos más censurados de la Constitución de Cádiz, a la que se atribuirá —a veces con evidente exageración— el fracaso en la aplicación de aquélla y la polarización de la vida política⁴³.

El período de mandato de los diputados se fijó en dos años (art. 108), un plazo que desde la perspectiva actual puede parecer reducido pero que a los miembros de la Comisión resultaba largo, pues su propuesta inicial planteaba la renovación anual de la Cámara⁴⁴. La brevedad del plazo de mandato se conecta con la no reelegibilidad inmediata —«mediando otra Diputación»— de los parlamentarios (art. 110)⁴⁵. En relación con los diputados, es preciso resaltar un trascendental rasgo, apuntado en el art. 95, que venía a decretar la incompatibilidad entre ser ministro, consejero de Estado o estar empleado por la Casa Real y pertenecer a las Cortes⁴⁶, lo que revelaba la firme aspiración de

(*Examen histórico de la reforma constitucional, op. cit.*, vol. II, pp. 72-73) revelaría con toda sinceridad: el temor de que el clero y la nobleza, reacios a las reformas, consiguiesen, atrincherados en una Cámara a ellos destinada, obstaculizar la renovación política, social y económica que los liberales querían operar. Es curioso señalar, como hace Rafael FLAQUER MONTEQUI («La representación en la España constitucional: unicameralismo y bicameralismo», en Manuel PÉREZ LEDESMA (coord.), *El Senado en la historia*, 2ª ed., Madrid, Temas del Senado, 1998, p. 143), que tanto Argüelles como Toreno aparecerán en etapas constituyentes posteriores como defensores de la bicameralidad.

⁴³ Quizá el mayor crítico del unicameralismo de las Cortes de Cádiz fuera Gaspar Melchor de JOVELLANOS (*Cartas de Jovellanos a Lord Vassall Holland sobre la guerra de Independencia, 1808-1811*, Madrid, Hijos de Gómez Fuentenebro, 1911, vol. II, pp. 523-527), quien acusaba al unicameralismo de haber destruido «nuestra antigua Constitución» y temía que «la manía democrática del sistema unicameral» privilegiara el papel de «esa abstracción igualitaria que llamamos pueblo», de manera que el sistema político desembocara en una democracia, «cosa que no solo todo buen español, sino todo hombre de bien, debe mirar con horror». Sobre esta cuestión se extiende Luis SÁNCHEZ AGESTA, *El pensamiento político del despotismo ilustrado*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1953, p. 229.

⁴⁴ Al final, tal pretensión se abandonó por la «inmensa distancia que separa a los españoles del nuevo mundo». Agustín ARGÜELLES, *Discurso preliminar, op. cit.*, p. 87.

⁴⁵ Para Manuel María FRAILE CLIVILLÉS (*Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid, Rivadeneyra, 1975, p. 226), este precepto supuso un craso error, ya que la nueva clase política quedó muy reducida. Además, hacemos nuestra la opinión de Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (*Las Constituciones históricas españolas, op. cit.*, p. 96), quien sostiene que la irreelegibilidad inmediata contribuyó a «la radicalización que se produjo en las Cortes al terminar el período constituyente».

⁴⁶ El art. 96 impedía ser elegido diputado a «ningún extranjero, aunque haya obtenido de las Cortes carta de ciudadano», y el 97 hacía lo propio con los empleados públicos nombrados por el Gobierno que querían obtener representación «por la provincia en que ejercen sus cargos». Para Miguel Ángel PRESNO LINERA (*Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Madrid, Lustel, 2013, p. 65), la inclusión de estas concretas causas de inelegibilidad e incompatibilidad son «una prueba de la modernidad de la Constitución de 1812».

los constituyentes gaditanos de asegurar la estricta separación entre los poderes del Estado⁴⁷. Esta separación llegará al punto de prohibir a los diputados (art. 130), durante el tiempo de su mandato y un año después de haber cesado en sus funciones, obtener para sí, ni solicitar para otro, pensión ni condecoración alguna que fuese de provisión regia⁴⁸. Como trasfondo de todo ello se arbitraron todos los medios factibles para la absoluta libertad de las discusiones, que se aseguró de una doble manera: de un lado, con la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones en el ejercicio de su cargo⁴⁹, y de otro, con la prohibición de que el rey y sus ministros influyeran con su presencia en los debates parlamentarios⁵⁰.

La Constitución reconocía la misma base de representación en ambos hemisferios (art. 28), siendo ésta la población compuesta por «los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles», los que hubieran obtenido la carta de ciudadanía y los hijos de extranjeros domiciliados en España mayores de 21 años (art. 29)⁵¹. El electorado activo estaba compuesto por «todos los ciudadanos [varones] avecindados y residentes en el te-

⁴⁷ Para Joaquín TOMÁS VILLARROYA (*Breve historia del constitucionalismo español, op. cit.*, p. 23), tal incompatibilidad ofrecía varios inconvenientes: convertía la separación de poderes en inunicación mutua entre ellos, cortando el puente natural de comunicación entre Ejecutivo y Legislativo y obligando al rey a buscar sus ministros fuera del Parlamento, donde tenían asiento los principales hombres políticos.

⁴⁸ En una línea similar, el art. 129 vedaba a los diputados, mientras permanecieran en su cargo, admitir o solicitar para otro empleo alguno provisto por el rey, ni «aún ascenso como no sea de escala en su respectiva carrera».

⁴⁹ El art. 128 prescribía al efecto: «Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvencidos por ellas». Asimismo, formalizaba este precepto un fuero privilegiado: «En las causas criminales que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el Reglamento de gobierno interior de las mismas».

⁵⁰ Para lo cual el art. 124 prohibía a las Cortes deliberar en presencia del rey, y el art. 121 limitaba la asistencia regia al Congreso a los dos actos de apertura y cierre del solio, «así para que pueda ejercitar —subrayaba Agustín ARGÜELLES (*Discurso preliminar, op. cit.*, p. 87)— el paternal cuidado de honrar con su palabra a sus fieles y amados súbditos, como para dar majestad y grandeza a la reunión soberana de la nación y de su monarca».

⁵¹ Este precepto resultó conflictivo, pues multiplicaba la representación americana hasta el punto de hacerla mayoritaria. Florencio del Castillo (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 347, de 14 de septiembre de 1811, p. 1.846) redujo la cuestión a la alternativa: «¿Los españoles originarios por alguna línea del África deberán ser numerados en el censo o no?». En un momento dado, José Alonso López ofreció una fórmula transaccional: que fuese igual el número de los diputados de ambos hemisferios. El Pleno de la Cámara devolvió el artículo a la Comisión, que declaró inadmisibile la proposición por ser contraria a la proporcionalidad de la representación (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 353, de 20 de septiembre de 1811, p. 1.887). Véanse al respecto las consideraciones de Miguel ARTOLA y Rafael FLAQUER MONTEQUI, *La Constitución de 1812*, Madrid, Iustel, 2008, pp. 55 y 67.

ritorio de la parroquia respectiva» (art. 35) y el pasivo por los ciudadanos mayores de 25 años, vecinos y residentes en la correspondiente parroquia, partido o provincia que «tuvieran una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios» (art. 92). Esta última condición, aunque nunca llegara a aplicarse durante la vigencia de la Constitución de 1812⁵², constituía ya la primera formulación legal y constitucional del sufragio censitario en la España contemporánea, y significaba, en última instancia, la limitación por la burguesía del derecho de sufragio a las masas populares⁵³. En cuanto al método de elección de los diputados, se establecía un sistema de sufragio indirecto en cuatro grados. En el primero, los vecinos de cada municipio nombraban un determinado número de compromisarios que guardaba relación con la población de aquél (art. 41); en el segundo, los compromisarios nombraban un elector de parroquia (art. 44); en el tercero, los electores de parroquia se reunían en la cabeza de partido y nombraban un elector de partido (art. 59); en el cuarto y último, los electores de partido se reunían en la capital de provincia y nombraban a los diputados a Cortes por dicha provincia (art. 78). Así pues, el sufragio universal masculino de la base —el 30% de una población total de 10,5 millones de españoles— se restringía sensiblemente en cada grado⁵⁴.

En lo que hace a la organización del proceso electoral, la Constitución de 1812 incluyó previsiones minuciosas; así, «las Juntas de parroquia serán presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaren, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del

⁵² El art. 93 de la Constitución preveía que lo preceptuado en el art. 92 se aplicaría cuando las Cortes «que en adelante han de celebrarse declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto», lo que, en palabras de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA («Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)», en íd. (coord.), *Propiedad e historia del derecho*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad, 2005, p. 56), se debía al deseo de los diputados liberales de esperar a que se produjeran en el régimen jurídico de la propiedad las transformaciones previstas por las Cortes y por la propia Constitución, tras haber decretado la abolición de los mayorazgos y de los señoríos, así como diversas medidas desamortizadoras.

⁵³ En este sentido, Argüelles argumentó (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 361, de 28 de septiembre de 1811, pp. 1.941-1.942) que «la propiedad es lo que más arraiga al hombre a su patria, y ora consista en bienes raíces o en bienes de otra naturaleza, es innegable que los vínculos que le unen al Estado son mucho más fuertes». En definitiva, como Miguel ARTOLA (*Antiguo Régimen y revolución liberal*, Madrid, Ariel, 1978, p. 167) ha destacado, las Cortes tendrían una composición burguesa; pero ésta vendrá determinada no solo por las prescripciones legales sino también por la inhibición de la mayoría de los miembros de la nobleza titulada, que voluntariamente se pondrán al margen del proceso electoral en tanto la Monarquía no se decida a integrarse en el sistema constitucional.

⁵⁴ Según los cálculos de Fermín CABALLERO (*Resultado de las últimas elecciones para diputados y senadores*, Madrid, Eusebio Aguado, 1837, p. 16), el cuerpo electoral resultante de estos mecanismos constitucionales resultaba de 3 millones de electores en primer grado; 200.000 compromisarios en segundo; 16.000 electores parroquiales en tercero y 460 electores de partido en cuarto.

acto; y si en un mismo pueblo, por razón del número de sus parroquias, se tuvieren dos o más Juntas, presidirá una el jefe político, o el alcalde, otra el otro alcalde, y los regidores, por suerte, presidirán las demás» (art. 46); y atribuyó a estos órganos competencias bien definidas: «si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma Junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto» (art. 50)⁵⁵. Se establecía una fórmula de representación electoral de carácter mayoritario: de mayoría simple o relativa en las elecciones de parroquia (art. 52) y de mayoría absoluta en las de partido y provincia (arts. 74 y 89). El territorio se dividiría en razón a un diputado por cada 70.000 habitantes (art. 31), con arreglo al censo de población de 1797 (art. 30), de forma que se elevaba la base de representación de un diputado por cada 50.000 habitantes de la Instrucción electoral de 1810. Se excluyó también en las elecciones de todos los grados la forma complementaria de sorteo contemplada en la citada Instrucción. Finalmente, el número de diputados suplentes se fijaba en la tercera parte de los diputados titulares que le correspondieran a cada provincia (art. 90). Por lo demás, el Código gaditano prescribía que cada votación, en sus distintos niveles, fuese precedida de una misa del Espíritu Santo (arts. 47, 71 y 86).

3.4. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES

La existencia y vida de las Cortes tenía condición autónoma y discurría total o casi totalmente al margen de la intervención del rey y sus ministros. El art. 104 de la Constitución disponía que «se juntarán las Cortes todos los años»⁵⁶ y el 106 que las reuniones anuales durarían tres meses consecutivos, dando principio el día 1 de marzo⁵⁷. El rey no podía disolver las Cortes ni en-

⁵⁵ Ha llamado la atención a Miguel Ángel PRESNO LINERA (*Leyes y normas electorales*, op. cit., p. 70) en esta primera regulación de la administración electoral no solo la mixtura civil-ecclesiástica en la composición de los órganos de control electoral, sino también la inexistencia de un censo y la confusión entre la organización del proceso electoral y el control del mismo.

⁵⁶ Esta rotunda y concisa declaración ha sido calificada como «crucial» por Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La Constitución de 1812*, op. cit., p. 15.

⁵⁷ Tal y como ha constatado Joaquín TOMÁS VILLARROYA (*Breve historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 17), la reunión automática y la duración fija se justificaban por la consideración histórica de que la libertad había comenzado a perderse en España cuando los reyes habían diferido arbitraria y excesivamente la convocación de Cortes hasta consolidar la costumbre de no reunir las Cortes. Pero había otras dos razones, expuestas por Agustín ARGÜELLES (*Discurso preliminar*, op. cit., p. 86-87): de un lado, se pretendía «asegurar la observancia de la Constitución», y de otro, establecer un «freno» a la autoridad real. Tanto se emplearía la palabra «freno» en los debates oportunos que Antonio de Capmany llegaría a exclamar (*DS Cortes generales y*

torpecer su labor y los contactos directos entre ambas instituciones quedaban reducidos al mínimo: el rey se limitaba a abrir y cerrar, con un discurso⁵⁸, las sesiones de las Cortes (art. 123). A petición del rey o de las dos terceras partes de sus miembros, las Cortes podían prorrogar sus sesiones «cuando más por otro mes» (art. 107). Antes de ser cerradas, las Cortes habían de nombrar (art. 157) una Diputación Permanente, compuesta por siete diputados —tres de Europa, tres de Ultramar y el último por sorteo— y dos suplentes (art. 158). Este órgano ejercía sus funciones hasta tanto se reuniesen las siguientes Cortes ordinarias (art. 159). Entre sus facultades (art. 160), se pueden destacar las siguientes: vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes; intervenir en la presentación de los nuevos diputados y en el procedimiento de renovación, y pasar aviso a los diputados suplentes para que concurrieran en vez de los titulares⁵⁹. A la Diputación Permanente le correspondía también convocar las Cortes extraordinarias, «compuestas de los mismos diputados que forman las ordinarias» (art. 161), en los siguientes casos: cuando vacare la Corona; cuando el rey se imposibilitare de cualquier modo para el gobierno o quisiese abdicar en su sucesor, y cuando «en circunstancias críticas y por negocios arduos» tuviera el rey por conveniente esta reunión (art. 162)⁶⁰.

Por otro lado, la Constitución de 1812 reconoció la autonomía estatutaria del Parlamento, al contemplar en su art. 127 la existencia de un Reglamento para «su gobierno y orden interior» que había de ser formado «por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren

extraordinarias, n.º 376, de 13 de octubre de 1811, p. 2.060): «Parece que vamos a enfrenar a un caballo desbocado, o a encadenar un ferocísimo león».

⁵⁸ Unos discursos que, como recuerda Joaquín TOMÁS VILLARROYA (*Breve historia del constitucionalismo español*, *op. cit.*, p. 20) estaban revestidos de «una penosa y fingida cordialidad» y que en algún momento dieron lugar a graves incidentes, como el provocado por el «discurso de la coletilla», del que se hablará más adelante.

⁵⁹ Como pusiera de relieve Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO (*Orígenes del régimen constitucional*, *op. cit.*, p. 125), la Diputación Permanente respondía a la necesidad de salvar los interregnos de las Cortes en tal manera que ni un momento dejara de actuar e influir el espíritu de aquéllas, mediante su encarnación provisional en un grupo de diputados. Un análisis exhaustivo de este órgano en Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, «La Diputación Permanente de las Cortes en la Constitución de Cádiz», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 13, 1988, pp. 137-156. Sobre su génesis, véase el trabajo de Consuelo JATO, «El debate sobre la Diputación Permanente de Cortes», en José Antonio ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, *op. cit.*, vol. III, pp. 46-80.

⁶⁰ Manuel María FRAILE CLIVILLÉS (*La Comisión Permanente de las Cortes*, Madrid, Editora Nacional, 1974, pp. 50-51) ha destacado cómo el segundo supuesto (imposibilidad del rey) permitía una interpretación referida no únicamente a un estado físico, sino a una auténtica imposibilidad política, lo que implicaba que las Cortes pudieran emitir un juicio sobre el rey. Los hechos iban a ratificar esta interpretación: en 1822 la Diputación Permanente amenazará a Fernando VII con la destitución (*Actas Secretas de la Diputación Permanente*, de 2 de julio de 1822, pp. 440-442), y en 1823, efectivamente, será destituido, aunque con limitados efectos por coincidir tal circunstancia con el derrumbe del régimen constitucional.

por conveniente hacer en él». Lo cierto es que casi desde el momento mismo en que empezaron sus sesiones, los diputados de las Cortes de Cádiz eran conscientes de la necesidad de contar con una norma organizativa. Ya en la segunda sesión de la Cámara se propuso la formación de un Reglamento, nombrándose para tal menester una Comisión integrada por cinco diputados, en su mayoría liberales⁶¹. Del texto propuesto, se decidió que empezara a regir acto seguido el apartado dedicado a las discusiones⁶², nombrándose otra Comisión de doce miembros que continuó las labores de diseño reglamentario⁶³. A finales de noviembre de 1810⁶⁴, esta Comisión presentó un Reglamento que se aplicó de manera interina hasta 1813, momento en que fue reemplazado por un nuevo texto, preparado por la Comisión constitucional y aprobado por el Pleno⁶⁵.

De clara inspiración liberal, ambos Reglamentos rompían con cualquier vestigio procedimental del Antiguo Régimen. Merece la pena destacar en el plano organizativo el reconocimiento de algunos principios que se oponían a cuanto se había previsto para las Cortes en el Estatuto de Bayona. Así, la autonomía parlamentaria, que se garantizaba mediante la facultad de las Cortes de designar a su propio presidente (Reglamento de 1810, art. 1, cap. II; Reglamento de 1813, art. 24; y art. 118 de la Constitución de 1812) —frente a la designación regia prevista en el Estatuto josefino— quien no tenía en ningún caso voto de calidad (Reglamento de 1810, art. 4, cap. II; Reglamento de 1813, art. 30), aunque se hallaba dotado de algunas importantes facultades, cuales eran convocar Cortes extraordinarias y determinar el orden del día. Otro punto del Estatuto de Bayona muy criticado era el secreto de sus sesiones. Pues bien, como contrapunto, el Reglamento de 1810 preveía que las Cortes deliberaran en público, sin perjuicio de preverse algunas causas de discusiones a puerta cerrada, tanto *ope legis* como *ope voluntatis*⁶⁶. Por su parte, el Reglamento de

⁶¹ Argüelles, Luján, Francisco Gutiérrez de la Huerta, Joaquín Tenreiro y Francisco Fernández Golfín (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 2, de 25 de septiembre de 1810, p. 6). El proyecto de Reglamento fue leído apenas cinco días después (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 7, de 1 de octubre de 1810, p. 17), comenzándose a discutir tres días más tarde (*DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 10, de 4 de octubre de 1810, p. 23).

⁶² A propuesta de Antonio Oliveros. *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 11, de 5 de octubre de 1810, p. 26.

⁶³ Los doce miembros salieron elegidos por escrutinio: Luján, Vicente Terrero, Jaime Creus, José Zorraquín, Manuel Antonio García Herreros, José Luis Morales Gallego, Antonio Vázquez de Parga, Domingo Dueñas, Manuel Martínez, Vicente Morales Duárez, Antonio de Capmany y Octaviano Obregón. *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 12, de 6 de octubre de 1810, p. 28.

⁶⁴ *DS Cortes generales y extraordinarias*, nº 62, de 27 de noviembre de 1810, p. 130.

⁶⁵ Para un análisis detallado de los Reglamentos de 1810 y 1813 nos remitimos a Emilio de DIEGO, «La “Orgánica” de las Cortes. 1810-1813», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 24, 2002, pp. 23-40.

⁶⁶ *Ope legis*, las Cortes deliberarían en secreto cuando se debatiese un procedimiento de acusación (Reglamento de 1810, art. 12, cap. I); *ope voluntatis*, eran las Cortes mismas quienes

1813 (arts. 72-72) desarrollaría el art. 126 del Código constitucional, atribuyendo al Pleno la capacidad para decidir cuándo una sesión debía conducirse en secreto, a propuesta de la Presidencia o el Gobierno, sin perjuicio de que toda acusación o queja dirigida contra los diputados debía siempre sustanciarse en sesión secreta. Al mismo tiempo se relajó la estricta división de poderes al disponer que los secretarios del Despacho pudieran acudir a las Cortes para defender proyectos y propuestas regias, amén de la facultad de asistir a cualquier otra sesión con voz pero debiendo retirarse cuando procediera comenzar la votación (arts. 67-68).

Los Reglamentos de las Cortes de Cádiz también prestaron atención preferente a la regulación de las prerrogativas parlamentarias⁶⁷. Ya en el Reglamento de 1810 (art. 5, cap. IV) se establecía la inviolabilidad, que protegía a los diputados frente a acusaciones de autoridades —y solo de éstas— durante su encargo y el año sucesivo al fin del mandato. Del mismo modo se fijaba un fuero jurisdiccional específico en las causas civiles y penales, cuya resolución competía a un tribunal nombrado por las Cortes (art. 6, cap. IV)⁶⁸, lo cual no dejaba de ser una forma de justicia doméstica. Estas previsiones pasaron, en sustancia, a la propia Constitución (art. 128), si bien en ella la inviolabilidad alcanzaba solo a las «opiniones», y se fijaba la existencia de un Tribunal de Cortes cuya organización debía establecer el Reglamento parlamentario⁶⁹.

decidían el secreto de las deliberaciones a propuesta del Consejo de Regencia o de los diputados, sin perjuicio de la competencia de que disponía el presidente para desalojar la sala si no había un comportamiento adecuado del público (Reglamento de 1810, arts. 9-11, cap. I). Esta última previsión se detalló más en el Reglamento de 1813 (arts. 70-71), exigiendo compostura a los espectadores, quizá debido a las experiencias vividas por las Cortes desde 1810.

⁶⁷ Sobre las prerrogativas parlamentarias referidas a este período, véase Salustiano de Dios, «Notas sobre la inviolabilidad e inmunidad de los diputados en las Cortes de Cádiz», *Initium. Revista Catalana d'història del Dret*, n° 1, 1996, pp. 667-690.

⁶⁸ Tal disposición reglamentaria fue confirmada por un Decreto de 28 de noviembre de 1810 (cit. en *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes*, Cádiz, Imprenta Nacional, 1811, vol. I, pp. 26-37), que declaraba «los términos en que civil o criminalmente se puede intentar acción contra ellos» y la «designación del tribunal que los ha de juzgar».

⁶⁹ Así lo hizo el Reglamento de 1813 (arts. 52-62). El Tribunal sería elegido dentro de los primeros seis días de sesiones, constando de dos Salas que conocerían respectivamente en ambas instancias, y siendo diputados tanto sus componentes como el fiscal. En el debate del proyecto de Reglamento, Borrull solicitó que la designación del Tribunal de Cortes siguiera manteniéndose como hasta entonces, es decir, eligiéndose sus miembros para cada caso concreto, alegando que de lo contrario se estaba privilegiando a unos diputados respecto de los restantes. La respuesta de Argüelles fue que, con la nueva regulación, lo que se buscaba era adaptar el Reglamento a la Constitución, que reconocía el derecho al juez legal predeterminado, es decir, a que nadie —incluidos los diputados— pudiese ser juzgado sino por un tribunal competente investido con anterioridad a la comisión de los hechos sancionados. Véase *DS Cortes generales y extraordinarias*, n° 951, de 23 de agosto de 1813, pp. 6.034-6.035.

Respecto de las «opiniones»⁷⁰, se llegó a solicitar que la inviolabilidad apenas protegiese a las que tuviesen una naturaleza política, no quedando cubiertas por aquella prerrogativa las que fuesen contrarias a la fe católica⁷¹. Claro está que estas prerrogativas mencionadas tenían como contrapartida la obligación de participar en las sesiones de las Cortes (Reglamento de 1810, art. 2, cap. IV)⁷².

A pesar de que tanto el Reglamento de 1810 como el de 1813 fueron obra de unas mismas Cortes y de la vocación liberal que ambos textos profesaban, lo cierto es que los separaban importantes diferencias, resultado de la propia experiencia parlamentaria. Quizá el cambio más sustancial que media entre ambos Reglamentos deriva de la flexibilización en las relaciones del Parlamento con el poder ejecutivo. Como se dijo con anterioridad, los liberales mantenían posiciones muy estrictas respecto de la forma de articular las relaciones entre los poderes del Estado. Tributarios del constitucionalismo revolucionario francés, consideraban que Gobierno y Cortes debían estar rígidamente separados, y que en todo caso solo estas últimas, en cuanto soberanas, podían absorber cometidos ejecutivos, e incluso judiciales, lo que conducía de facto a un régimen convencional o asambleario⁷³. Sin embargo, en algunos preceptos constitucionales se percibe también la necesidad de tender puentes entre ambas instancias. Así, el vigesimoquinto apartado del art. 131 de la Constitución prescribía como facultad de las Cortes la de «hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos».

⁷⁰ No obstante, se preveía además que no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas durante su mandato, ni en el mes sucesivo a su conclusión. La imposibilidad de ser demandados civilmente pasó al texto definitivo a propuesta de José María Calatrava. Es interesante señalar la aguda afirmación de Domingo Dueñas, quien dejó claro que la inviolabilidad de los diputados era más «un beneficio a la causa pública, que un privilegio a sus personas». *DS Cortes generales y extraordinarias*, n.º 364, de 1 de octubre de 1811, p. 1.967.

⁷¹ Véanse las intervenciones en este sentido de Simón López y Muñoz Torrero en *DS Cortes generales y extraordinarias*, n.º 364, de 1 de octubre de 1811, pp. 1.967 y 1.968, respectivamente. Finalmente, prevalecieron las opiniones de Argüelles y Joaquín Lorenzo Villanueva (*ibidem*, p. 1.968) de no introducir tal restricción, toda vez que podía afectar al libre debate en asuntos religiosos.

⁷² Las Cortes aprobaron el 3 de diciembre de 1812 una Orden por la que «se declaran indignos de toda confianza nacional los diputados ausentes que dentro de cierto término no se restituyan al Congreso» (*Colección de los Decretos y Órdenes*, op. cit., 1813, vol. III, p. 175). Esta declaración de indignidad pasaría luego al Código Penal de 1822 (art. 581), que también fijaba idéntica pena para el caso de que los diputados no respetasen el régimen de incompatibilidades (art. 199).

⁷³ Sobre el carácter asambleario de las Cortes de Cádiz, nos remitimos a las consideraciones de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Nación, representación y articulación territorial del Estado en las Cortes de Cádiz», en id., *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 19 y ss.

En cuanto a las facultades de las Cortes contempladas en la Constitución de Cádiz, lo primero que llama la atención es su gran número y, sobre todo, la prolijidad con que se detallaban⁷⁴. Ahora bien, todas estas facultades se conectaban con la potestad legislativa que, por lo demás, era la facultad primigenia de la Cámara: «proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario» (art. 131.1). El art. 132 reconocía a todo diputado la iniciativa legislativa —«la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde»—; los preceptos sucesivos regulaban con mucha minuciosidad el procedimiento a seguir hasta llegar a la sanción de las leyes, que correspondía al rey. El monarca disponía a tal efecto de treinta días, transcurridos los cuales sin manifestarse expresamente se había de entender que otorgaba su sanción (art. 142). Podía el rey, no obstante, negar esta última, lo que implicaba un veto suspensivo ya que, en tal caso, no se podía volver a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año (art. 147), aunque sí en las del siguiente. Si en estas Cortes era de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, el rey podía negar por segunda vez la sanción, con lo que la ley había de esperar otro año a ser nuevamente presentada. Pero si por tercera vez fuera aprobado el proyecto, el rey quedaba obligado a sancionarlo (art. 149)⁷⁵.

Junto a la potestad legislativa, las Cortes tenían otros tres tipos de funciones⁷⁶ contempladas en el amplio art. 131 de la Constitución⁷⁷. Un primer núcleo compe-

⁷⁴ En Cádiz, dirá Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO (*Orígenes del régimen constitucional*, op. cit., p. 123) al respecto, se prodigaban los «casos distingos y circunstancias». Agustín ARGÜELLES (*Discurso preliminar*, op. cit., 88) aclararía que la individual expresión de las atribuciones conferidas a la Cámara respondía al deseo de que «en ningún caso pueda haber ocasión de disputa o competencia entre la autoridad de las Cortes y la del rey». Es interesante constatar asimismo que, en base a tal consideración, se justificaba la limitación de la duración de las sesiones a tres meses, o cuatro, si hubiese prórroga. Es decir, en el ánimo de los legisladores gaditanos no estaba presente, a la hora de fijar un período mínimo o máximo de sesiones anules, tanto la idea de evitar que las Cortes no llegaran a estar reunidas ni tan siquiera esos tres meses, cuanto la de que la Cámara, al enfrentarse al Gobierno, no llegara a «afligirle demasiado con una prolongada permanencia». FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO (*Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., p. 100) estima que tal planteamiento «debe conectarse en lo más profundo con la imposibilidad regia de disolver las Cortes, lo que venía a constituir una salvaguardia de extraordinaria importancia para aquéllas».

⁷⁵ Agustín ARGÜELLES (*Discurso preliminar*, op. cit., p. 88) explicaba la participación regia en el proceso legislativo, a través de la sanción, del modo siguiente: «Tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso que delibera sobre materias las más veces muy propias para empañar al mismo tiempo las virtudes y los defectos del ánimo».

⁷⁶ Seguimos aquí la clasificación hecha por Joaquín TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 18.

⁷⁷ Manuel María FRAILE CLIVILLÉS (*Introducción al Derecho Constitucional*, op. cit., p. 227) vincula la extensión de este artículo a la enunciación de materias sobre las que recaería el principio de «reserva de ley».