

NOTA SOBRE LA AUTONOMIA ESTATUTARIA DE LOS PARLAMENTOS

1. El Reglamento de los cuerpos deliberantes, que en Derecho político se designan con el nombre de Parlamentos, es materia de importancia excepcional que siempre debe contemplarse en orden a su fin y observar cómo funciona. El Reglamento, decía Martínez de la Rosa, ni es una ley inviolable —se refería al dictado para el Estamento— ni cree el Gobierno que sea perfecto. «No lo mira más que como una especie de máquina para lograr un efecto, y sabido es que las máquinas no se prueban en los gabinetes sino en la práctica» (1). Es natural que siempre se haya estimado trascendental la titularidad de esta potestad, y se afirme, a mi juicio equivocadamente, que la exclusividad normativa de las Cámaras es condición necesaria de independencia (2). Una contribución al estudio del origen de esta facultad se pretende con esta nota precisamente en tiempo en que la crisis de los Parlamentos es notoria (3), cuando, por otra parte, se ha incluido en las Constituciones preceptos típicamente parlamentarios. Así se vuelve, en cierto modo, a las primeras ordenaciones europeas.

(1) Discurso en el Estamento de Procuradores, 20-10-1834, pág. 875. «El descuido de los Reglamentos contribuye en gran manera a que desempeñen mal su tarea los cuerpos a los cuales está encomendado hacer leyes, y dar dirección a los negocios; y de que tan importantes tareas sean de este u otro modo desempeñadas resulta cambiar la indole de las constituciones, y de allí venir a caer en descrédito, lo que no lo merece.» A. ALCALÁ GALIANO: *Lecciones de Derecho político constitucional*, Madrid, 1843, pág. 235. Siendo este trabajo un apunte de obra mayor, referida al Derecho parlamentario español, no extrañará el lector la obsesiva referencia a nuestro Derecho y costumbres parlamentarias.

(2) N. PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 105, págs. 99 y sigs.

(3) Sólo a título indicativo de las obras últimamente leídas por el autor citaré: *Problèmes actuels du Parlement, Symposium international*, Ginebra, 1965; CHANDER-NAGOR: *Un Parlement, por quoi faire?*, París, 1967; PICCARDI, BOBBIO y PARRI: *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milán, y el cuidado estudio de C. LOEWENSTEIN: «La opinión pública y la reforma de la Cámara de los Comunes», en *R. E. de la Opinión Pública*, núm. 10, 1967, págs. 9-76.

Me parece muy útil, en este caso, prescindir de la ordenación inglesa, porque es obvio que ofrece una continuidad sobre todo en lo que nosotros llamamos aspecto reglamentario que la hace notoriamente diferente. Precisa plantearnos la cuestión para seguir luego con el proceso en la vida constitucional española, con referencia a las tres primeras Asambleas del constitucionalismo moderno, notorias por su importancia e influencia: Norteamérica, Francia y España.

La primera observación a este propósito se refiere a la abolición del mandato imperativo, que en Estados Unidos se manifiesta indirectamente (4) pero en Francia y España rotundamente. Luis XVI, por declaración de 23 de junio de 1789, anuló por «inconstitucionales» y contrarias a la convocatoria y en «oposición a los intereses del Estado» los mandatos imperativos, facultando a los diputados que los hubieren recibido a solicitar nuevos poderes, aunque puedan y deban seguir asistiendo a las deliberaciones, y declara que en lo sucesivo «no tolerará que las instrucciones o los mandatos se puedan considerar como imperativos», sino que se estimen «simples instrucciones destinadas a la conciencia y libre opinión de los diputados electos» (5).

La evolución española ha sido suficientemente examinada a partir del deseo formulado por la Junta de Valencia, cuyo extraordinario papel a menudo se desconoce, de que surgiera una representación nacional (6). Por lo que hace referencia al tema. En la Instrucción para la elección de diputados de 1 de enero de 1810, se indica que la fórmula de los poderes incluirá que habrán de ser «ilimitados a todos juntos (los diputados elegidos por cada circunscripción), y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su nombramiento, y para que con los demás diputados de Cortes puedan resolver y acordar cuanto se proponga en las Cortes así en los puntos indicados en la Real carta convocatoria, como en otras cualesquiera, con plena, franca, libre y general facultad, sin que por falta de poder dejen de hacer cosa alguna, pues todo el que se necesita les confieren sin excepción ni limitación» (7).

(4) La declaración de irresponsabilidad del art. 1.º, VI, 1.ª de la Constitución americana la estimo una afirmación indirecta de la libertad de movimiento y acción del representante.

(5) POUJOL y PIERRE: «Trattato di Diritto parlamentaire», en *B. S. P. de Brunialti*, Turín, 1888, vol. IV, 2.ª, pág. 288. Reforzó el Rey su declaración por otra de 27 de junio sobre el modo de pedir nuevos poderes.

(6) Circular de la Junta Suprema de Valencia de 15 de julio de 1808 dirigida a todas las de España, en Manifiesto que hace la Junta Superior de observación y defensa del Reino de Valencia, Valencia, 1809, pág. 143.

(7) M. FERNÁNDEZ MARTÍN: *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1885, II, páginas 859. La fórmula de los poderes es casi igual a la del art. 100 de la Constitución, y en ambas figura la obligación aceptada por los poderdantes de obedecer lo que acor-

Interesa señalar, ahora, la diferente situación sociológica de las tres Cámaras sobre las que centro mi atención. La norteamericana, de Filadelfia, era radicalmente constituyente; quiero decir que era el único poder del futuro Estado, la verdadera creadora de la Federación. La española se encontraba plenamente soberana y así lo hace notar al delegar poderes en la Regencia por el Decreto de 24 de septiembre, dada la ausencia del Rey, mientras que la francesa está limitada, de hecho y de derecho, por la presencia de Luis XVI. Esto, creo yo, que afecta al resultado. En el primer caso la potestad reglamentaria es lógico que figure en la Constitución, y así aparece en el artículo 1.º, V, 2.ª; en España se recoge en el artículo 127, mientras que en Francia aunque la Asamblea confeccione su Reglamento en 29 de julio de 1789 no pasaría a ninguna Constitución hasta la fórmula indirecta de la de 1946, cuyo artículo 11 completa el 11 de la ley de relaciones de los poderes públicos de 16 de julio de 1875.

Es conocido, por harto divulgado, el hecho de que la Asamblea Nacional francesa no tuvo un Reglamento inglés o de corte británico por la oposición de Sieyès o la idea de Mirabeau, y que se limitó a reproducir en sus principales disposiciones el de una logia masónica o de las Asambleas del clero francés (8), pero sea cualquiera la fuente, o incluso admitiendo que reproduce preceptos vigentes en los Comunes, el hecho es que en un sistema rígido de orden constitucional, y más en el de poderes delegados por la soberanía nacional que es el caso de la Constitución francesa del 91, no se puede considerar de derecho constituyente una facultad que no esté inscrita en la Constitución.

La reiterada afirmación de la doctrina francesa, e incluso de sus parlamentarios que es de derecho público tradicional la autonomía reglamentaria y no precisa figure en ningún texto constitucional, prueba el patriotismo saludable de nuestros vecinos. La tradición es de derecho constituido, de poder ordinario, ya que hasta la incidental afirmación de la ley de 1875 y la Constitución de 1946, a que me he referido, no existe mención a la actividad reglamentaria aunque Duguít pretenda otra cosa (*Traité*, IV, 271).

Es obvio que todas las Cámaras hicieron su Reglamento o lo recibieron

dasen los diputados. Es interesante la nota que acompañaron los miembros de la Comisión con el proyecto, pues entre otras cosas recomienda se celebren a «puerta abierta» las sesiones de las Cortes. Loc. cit., pág. 574, nota 2. El Decreto de 24 de septiembre de 1810 consigna indirectamente la ilegalidad del mandato imperativo al declarar la inviolabilidad, lo que confirma el Decreto núm. XIII, de 28 de noviembre de 1810, específico de la inviolabilidad.

(8) Sobre el tema a más de las obras generales ofrece particular interés el prólogo de BENOIST, a MOREAU y DELPECH: *Les règlements des Assemblées législatives*, París, 1906, I, págs. XXXII y sig.

del Poder ejecutivo —caso del II Imperio— pero de ahí no pasan. Si Esmein opina que «todas las Asambleas tienen derecho a elaborar su Reglamento», mientras la Constitución no lo prohíba sin otro límite que el que aquélla fije a sus poderes, y le considera complemento indispensable de la Constitución (*Elémens*, II, 365 y sig.), piensa en la deficiencia de las leyes de 1875 respecto de otras Constituciones. Ahora bien, considerar dotado al Parlamento de este poder residual, sobre todo en un régimen de rigidez, o simplemente de Constitución escrita y más si es de separación de poderes y delegación de soberanía nacional a los distintos órganos del Estado, es absurdo.

En Europa, hasta la Constitución de Cádiz no existe una declaración expresa del derecho de las Cámaras con categoría de disposición fundamental. Antes de abordar la cuestión en la ley Fundamental hicieron declaración expresa en el primer Decreto, el de 24 de septiembre. «Las Cortes generales y extraordinarias declaran que las personas de los diputados son inviolables, y que no se puede intentar, por ninguna autoridad ni particular, cosa alguna contra los diputados, sino en los términos que se establezcan en el Reglamento general que va a formarse y a cuyo efecto se nombrará una Comisión.» «En las discusiones de las Cortes —decía consecuentemente el artículo 127 de la Constitución—, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior se observará el Reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.» «Los diputados —dice el artículo 128— serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. 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 del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.»

La situación de las Cortes que se declararon soberanas en el sentido más absoluto del término, lo que favorecía la ausencia de Fernando VII, les permite fijar no sólo la facultad de reglamentarse, sino la competencia del Reglamento, que por definición desborda el puro régimen interior (9). Es más, afirman que cualquier Asamblea que les suceda puede modificar el Reglamento a su voluntad, y lo hacen justificando la rapidez en la discusión del

(9) «Este Reglamento, que se aprobó por las Cortes en 27 de noviembre de 1810, no se comunicó oficialmente al Consejo de Regencia ni se incluyó en la colección de decretos de las Cortes. Se imprimió en un folleto de 18 págs., en 8.º, cuya portada dice así: Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes. Cádiz: en la Imprenta Real. Año 1810.» Nota de la edición hecha por el Congreso, de las Constituciones y Reglamentos, Madrid, 1906, edición cuidada y prologada por el Oficial mayor señor Gamanoneda.

de 1810 (10), figura en el preámbulo del de 1813 (11) y lo advierte en su momento el presidente de las Cortes de este año (12).

Salvo el Acta Adicional de 1857 la potestad reglamentaria ha venido expresamente reconocida, cada vez con mayor claridad, a partir de la Constitución de 1837 (art. 29) que no hace más que resumir lo ya determinado por Estatuto Real (arts. 11, 20, 23 y 50) (13). Claro es que siendo en éste la potestad legislativa atributo de la Corona el Reglamento se considera ley, y se promulga por Real decreto. «Estando próximas a reunirse —dice el de procuradores— las Cortes generales en virtud de mi Real convocatoria, a fin de que se logren cumplidamente los importantes objetos que me he propuesto al restablecer aquella institución saludable tan útil al sostenimiento y esplendor del Trono como a los derechos y prosperidad de la Nación, y para que ambos Estamentos tengan una norma clara y segura a que atenerse, con arreglo a los principios fundamentales asentados en el Estatuto Real, he venido en decretar, a nombre de mi amada Hija Doña Isabel II, y después de

(10) En la sesión nocturna del 27 de noviembre de 1810, oyeron las Cortes la lectura del proyecto de Reglamento, «y a propuesta del señor Luján se mandó observar interinamente, sin perjuicio de que S. M. (Las Cortes) disponga otra cosa en vista de los inconvenientes que resulten de su ejecución, o mande examinar algún capítulo o todos para alterarlos», D. S., pág. 130.

(11) «Las Cortes generales y extraordinarias, dice el preámbulo del Reglamento de 1813 en conformidad a los artículos 122, 127 y 128 de la Constitución política de la Monarquía, han decretado el siguiente Reglamento para el gobierno interior de las Cortes.» Como detalle curioso el Reglamento de 29 de junio de 1821 está publicado por Fernando VII, reconociendo la facultad que a las Cortes se le concede y con una cláusula igual a la de la sanción de las leyes dirigida a Tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades para que «guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente Decreto en todas sus partes». La única explicación que encuentro, es la de que el Reglamento incluye un capítulo adicional sobre la manera de juzgar a los diputados por abuso de libertad de imprenta.

(12) Al iniciarse la discusión del Reglamento de 1813, el presidente, a la sazón, Andrés Morales de los Ríos, diputado por Cádiz, pidió se discutiera rápidamente por capítulos dada su extensión visto que estaba «en las facultades de las Cortes ordinarias el poder variarlo, según les pareciera» D. S. C., 23-8-1813, pág. 6034.

(13) Los artículos pertinentes dicen así: Art. 11: El Reglamento determinará todo lo concerniente al régimen interior, y al modo de deliberar del Estamento de Próceres del Reino. Art. 20: El Reglamento de las Cortes determinará la forma y reglas que hayan de observarse para la presentación y examen de los poderes. Art. 23: El Reglamento fijará todo lo concerniente al régimen interior y al modo de deliberar del Estamento de Procuradores del Reino. Art. 50: El Reglamento de las Cortes determinará las relaciones de uno y otro Estamento, ya recíprocamente entre sí, ya respecto del Gobierno.

oído el dictamen del Consejo de Gobierno y del de Ministros, que se guarden y observen todas y cada una de las disposiciones siguientes» (14).

La declaración de autonomía parlamentaria y posibilidad ilimitada en la modificación de los Reglamentos no existe como una línea nítida y precisa, ni siquiera en su origen. No es tarea fácil encontrar el hilo conductor de esta corriente restrictiva y sensata de la autonomía Cameral que tiene representantes en nuestros días (15) pero sí podemos, y debemos, señalar los detalles, a reserva de ulterior ampliación.

En las Cortes ordinarias de 1813 se planteó el problema de la constitucionalidad del Reglamento y del posible carácter de ley de un precepto concreto: el artículo 113 (16). Un fiel intérprete de la vida constitucional Española del 12, Argüelles, en ocasión sobre la que se ha de volver tratando de la reforma del Reglamento del Estamento de Procuradores, dijo estar convencido «de la necesidad de que estos Cuerpos tengan Reglamento, y habiendo para esto recordado lo que sucedió en las Cortes extraordinarias, añadí que, en mi opinión, estos Cuerpos debían tener la facultad, no exclusiva, porque es imposible que la Corona pueda dejar de tener parte, sino es única con el Gobierno, de formar su Reglamento» (17).

2. El cambio constitucional que supuso el Estatuto dio paso a una época de fecunda discusión sobre temas políticos. En el que nos ocupa, el Estamento de Procuradores inició la batalla sobre la autonomía parlamentaria, y se valió de la proposición que firmada en primer lugar por Fermín Caballero terminaba pidiendo declarase S. M. «que el Reglamento interior del Estamento de Procuradores del Reino está sujeto a las enmiendas, correcciones y adiciones que los representantes acuerden, no separándose en los trámites y forma de sus deliberaciones de los principios consagrados en nuestras leyes fundamentales» (18).

La suavidad de la fórmula encaja perfectamente en los moldes del Estatuto, tanto de los artículos 31 y 32 sobre la posibilidad de deliberar, restrin-

(14) *Diario de Sesiones del E. de Procuradores, 1834-1835*, pág. I.

(15) «La libertad de actuación de las Cámaras, respecto a su propio Reglamento, no puede sostenerse. Porque ni es este un simple conjunto de usos que de aquélla dependen, ni aun es un derecho estatutario.» J. A. MARAVALL: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Madrid, 1947, pág. 42.

(16) El tema es interesante y hacía referencia a la petición de informe a la Regencia antes de votar cualquier proyecto de ley, si no concedieren las Cortes a la Regencia la sanción que corresponde al Rey. Como se ve la cuestión es delicada, e importante, y se manifestaron diversas opiniones los días 30 y 31 de octubre de 1813, acordándose petición de informe a la Regencia.

(17) *Diario de Sesiones del Estamento de Procuradores, 20-10-1834*, pág. 582.

(18) *Idem, 26-8-1834*, pág. 89.

gida a lo que someterá el Rey a los Estamentos, como el derecho de pedir de los procuradores de acuerdo con el título XI del Reglamento. Sin duda pareció excesiva a la mayoría la petición ya que se presentó otra, por el procurador señor Domecq, para que S. M. «se digne nombrar una Comisión que haga en el actual Reglamento las adiciones y mejoras de que sea susceptible, presentando el nuevo proyecto a la deliberación de los Estamentos y a la sanción real» (19).

Sólo me interesa destacar que en la discusión se puso de relieve por Fermín Caballero la posibilidad de que en el Reglamento hubiese materias de carácter legal y de otras «para el gobierno interior del Estamento», siendo necesaria para aquéllas la sanción regia, que tampoco rechazaba —quizá por táctica— para la totalidad de la ordenación reglamentaria, criterio al que no fue ajeno Alcalá Galiano (20).

La lectura atenta de las intervenciones en el anterior debate nos descubre la enemiga moderada al Parlamento soberano, una de cuyas manifestaciones es la autonomía reglamentaria, actitud reforzada por la presencia de antiguos carlistas en las filas de los seguidores de Narváez. No es de extrañar que llegado el momento estimado favorable se intente la reforma del Parlamento. Fue Bravo Murillo quien acometió tal empresa junto a la reforma constitucional, siendo, a lo que se me alcanza, el primer político que propugna la reforma de la institución con criterio moderno, anticipándose, con mucho, a soluciones hoy adoptadas o al menos admitidas resignadamente (21).

La reforma por lo que al Reglamento se refiere ofrece la singularidad de que no mencionándose siquiera en el proyecto de Constitución, se deduce que ha de ser objeto de ley por lo explícitamente consignado en el proyecto de la llamada «Ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores». Del mismo se infiere la clasificación de materias que deben ser objeto de ley —las contenidas en el Proyecto— y las propias de régimen interior. «El Presidente —dice el artículo 74, final del proyecto—, oyendo el Consejo de la Presidencia y con sujeción a esta ley, formará el Reglamento interior de su respectivo Cuerpo. Este Reglamento se ha de someter a la aprobación real. Igual aprobación necesitará cualquiera alteración que en adelante se hiciere

(19) Idem, 4-10-1834, pág. 458.

(20) Idem, 20-10-1834, pág. 571. En la discusión se desarrollaron multitud de temas, destacando Martínez de la Rosa al distinguir las materias del Reglamento, negando que las antiguas Cortes tuvieran la potestad normativa.

(21) Vid. mi trabajo «El proyecto constitucional de Bravo Murillo», en R. G. L. J., octubre 1951, págs. 363-394. Sin otro deseo que el de señalar al lector un juicio interesante, vid. N. PÉREZ SERRANO: «Bravo Murillo, hombre político», en discursos leídos en la sesión pública inaugural del curso académico de 1952-1953 para conmemorar el centenario de don Juan Bravo Murillo, R. A. C. M. P., Madrid, 1952, págs. 7-49.

en «el mismo Reglamento» (22). Es el proyecto una verdadera norma constitucional de las Cámaras, a la que deben acomodar su legislación ordinaria el «Reglamento interior», consagrando así una preocupación que hemos visto reflejada en las discusiones arriba recogidas sumariamente.

Cinco años después del fracaso de Bravo Murillo se abordará la cuestión por el Acta Adicional de 1857 que estableció, en su último artículo, el 28, que ambos Cuerpos examinarían las calidades de sus individuos, el Congreso decidiría, además, sobre la legalidad de las elección de diputados y los Reglamentos de cada Cuerpo serían objeto de una ley (23).

El proyecto, que se presentó apenas abierta la Legislatura en el Senado, envolvía magnas cuestiones sobre todo con referencia al Alto Cuerpo, y en cuanto a la potestad reglamentaria Gobierno y Comisión fueron explícitos en sus razones. «La experiencia, dice el primero, ha venido a demostrar que la forma de la discusión de las leyes y de los demás asuntos de que se ocupan las Cortes, tiene mayor trascendencia de la que supone aquella disposición (se refiere al artículo que concede a las Cámaras el derecho a redactar su Reglamento), y que es muy conveniente, por lo mismo, que no se confíen exclusivamente los Reglamentos al espíritu especial y variable de cada Cuerpo Colegislador, sino que entren algo más en el dominio y en las garantías de la ley general. En una palabra: que para su formación y alteraciones se apele al criterio legal que regula entre nosotros la conveniencia y bondad de las más altas disposiciones, esto es, al juicio y aprobación de las Cortes y de la Corona» (24). «La (ley) que arregle el ejercicio de las atribuciones de los dos Cuerpos Colegisladores en todos conceptos, es tan importante y trascendental y tiene tal conexión con las atribuciones de todos los Poderes del Estado que parece, en efecto, justo, conveniente y necesario, que a su formación concurren todos esos mismos Poderes» (25).

La discusión en el Senado versó fundamentalmente sobre las calidades de los senadores y sólo al final, Tejada, solicitando mayor rigurosidad, y Antonio González, pidiendo libertad para los Cuerpos Colegisladores dieron oca-

(22) El proyecto de ley comprendía los siguientes títulos: I. De la constitución y atribuciones de la Mesa; II. De los ministros y sus delegados; III. De los senadores y diputados; IV. De las Comisiones; V. De las sesiones; VI. De las discusiones y votaciones; VII. De las peticiones; VIII. De la acusación de los ministros; IX. Disposiciones generales.

(23) El inciso final del proyecto del Gobierno decía «Reglamentos para el gobierno interior» y la fórmula definitiva fue obra de la Comisión senatorial, vid. D. S. S., 4-5-1857 y 6-6-1857.

(24) D. S. S., 4-5-1857, pág. 14.

(25) Dictamen firmado por el Duque de Rivas, Lorenzo Arrazola, Duque de Montemar, A. Alcalá Galiano y José María Hueso, D. S. S., 6-6-1857, pág. 209.

sión a que se tratase el tema, tanto por parte del ministro de Estado, Pidal, que se opuso al primero en la solicitud de que fueran nombrados los presidentes y vicepresidentes del Congreso por el Rey so pretexto de que ejecutaban las leyes, como Nocedal, ministro de la Gobernación, que se enfrentó con el segundo. La libertad, dijo, no se pierde porque los Reglamentos se hagan por una ley. Afectan no sólo a las Cámaras y sus individuos, obligan al Gobierno y se cuidan de organizar una materia que nada menos puede influir mañana en la vida de la nación. «Esto es, sin embargo, lo que le parece mal al señor González. Pero ¿le parecen mal a S. S. las leyes, producto de ambos Cuerpos Colegisladores y sancionadas por la Corona? Seguramente que no; porque lo que con esto se desea es aceptar la manera mejor posible de hacer las leyes, y siendo esto así, es indudable que en el momento que proponemos que sean objeto de una ley los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores, deseamos que todas las garantías que deben consignarse en los Reglamentos se conserven de la manera mejor y más estable, evitándose los inconvenientes que podrían tener lugar, y para esto nada hay más oportuno que el dar a los Reglamentos los mismos trámites que a una ley, con lo cual tendrán todas las garantías de cierto que se desean en todo lo que se conceptúa grave e importante.» «En los Reglamentos se dan derechos y se imponen obligaciones, que las primeras por su importancia y las segundas por su gravedad, exigen necesariamente que sean objeto de una ley; es decir, que todos los derechos que se consiguen, todas las obligaciones que los señores senadores se impongan, todos los derechos que haya de tener el Gobierno, todas las obligaciones que pesen sobre él, es preciso que sean examinadas con el mayor detenimiento, y que todo lo que tenga por objeto dar esa clase de derechos e imponer esas obligaciones sea hecho, en primer lugar, con el acierto posible, y esa garantía de acierto no puede encontrarse con más ventajas sino en los trámites que se siguen para hacer las leyes; y segundo, con toda la equidad y justicia imaginables; y la justicia y la equidad, igualmente que la experiencia, están diciendo que los Reglamentos donde se consignan derechos y obligaciones tan graves e importantes que pueden afectar intereses tan considerables como lo son los que se pueden afectar por los reglamentos, sean materia de una ley que, como todas, sea tratada en ambos Cuerpos Colegisladores y sancionada por la Corona» (26).

También en el Congreso la tempestad que levantó la reforma presentada al final de la Legislatura, se centra en el Senado. Sin embargo, Ramón de Campoamor, diputado a la sazón por Játiva, salió a defender lo que consideraba «la batalla de Ardoz contra el parlamentarismo». Es una moda traída de París, un inmenso pecado de ociosidad, «para que cuatro egoístas que

(26) D. S. S., 1-7-1857, págs. 481 y 482.

están detrás de la cortina se aprovechen de la herencia que les vamos a dejar cuatro ilusos que vamos a tener la simpleza de suicidarnos». «Las intrusiones del poder Real en el poder parlamentario, un poder rival por excelencia, un poder hostil casi por necesidad aunque fuesen convenientes siempre serían degradantes. Cuando un poder es soberano, como se dice que es el nuestro, no puede tener más sistema de procedimientos para obrar que su voluntad, ni más regla de conducta para pensar que su razón. Desde el momento en que un poder soberano admite en todo o en parte la ley de otro poder, desde ese momento se rebaja la soberanía de aquel poder y viene a ser una especie de agente subalterno. ¿Qué razón ha de tener el poder constitucional cuando esa razón, ha de estar reglamentada por la cuenta y razón del poder ministerial? ¿Qué autoridad moral han de tener las leyes hechas por el poder parlamentario, cuando esas leyes han de estar vaciadas en la turquesa, han de estar fundidas en el molde oficial del poder ejecutivo?». «Nosotros hemos heredado una libertad de acción, una libertad de discusión en toda la plenitud de nuestro libre albedrío, y el día en que nosotros admitamos la propuesta del Gobierno, legaremos a nuestros sucesores una libertad con grillos.» «Aun cuando el Reglamento que se forme por la iniciativa del Gobierno sea más expansivo que el que pudiera darse el Congreso de los Diputados, desde el momento en que nos rijamos aquí por una ley, y no por un Reglamento, queda sujeta nuestra omnimoda voluntad; desde ese momento hemos perdido nuestra libertad moral; desde ese momento quedaremos libres, pero nuestra libertad será como la que tiene, según dice un antiguo filósofo, "el pájaro en la jaula"» (27).

Quizá no le faltase razón a Campoamor sobre la inoportunidad de la conducta moderada que debió afectar a materia tan técnica como lo era la reforma del Parlamento, que mezclada con la política de la época no se libró del sambenito pese a las razones justas de la inmediata réplica de Nocedal. Lo cierto es que se cerraron las Cortes y, que yo sepa, no se hizo uso del Acta adicional, que, como se sabe, fue abolida en 1864.

Al discutirse el dictamen procedente del Senado sobre la abolición del Acta de Narváez, Nocedal volvió al tema de la potestad reglamentaria con palabras claras, «decidme, señores: ¿sabéis de algún español, desde el Monarca inclusive, hasta el más oscuro ciudadano, sabéis de alguno que no esté sujeto a las leyes? Pues yo sí lo sé; sé que todos nosotros, todos los que aquí nos reunimos no estamos sujetos a las leyes, sino a sola nuestra voluntad. ¿Es esto justo? ¿Es esto constitucional? Pues hay más que eso. Hay una desigualdad monstruosa, permitidme que os lo diga sin ánimo de ofenderos, hay una desigualdad inicua. Veréis por qué. El Rey tiene por la Cons-

(27) *D. S. C.*, 14-7-1857, págs. 1522 y sig.

titudin prerrogativas innegables; pues el Rey no puede ejercer por la Constitucion sus prerrogativas, sino con sujecion y con arreglo a las leyes; y las leyes con sujecion a las cuales ha de ejercer sus prerrogativas el Rey se han de hacer por las Cortes y la Corona. Y vosotros, señores diputados, para ejercer vuestras prerrogativas desechais el concurso de la Corona, desechais el imperio de las leyes y os sujetais a reglamentos que son producto tan sólo de vuestra voluntad. ¿Es esto justo? ¿Es esto constitucional? ¡Ah! Desengañaos: esto es un resabio del principio absurdo de la soberanía nacional; esto es un resabio que tenéis escondido y guardado en el alma, por el origen malhadado de la revolucion española. Como la revolucion española (y entiendo ahora por revolucion esto que llamamos el tránsito pacífico de unas ideas a otras), como el origen, como la cuna (por no valerme de la palabra revolucion que no me gusta), como la cuna del Gobierno representativo en España es esencialmente revolucionaria, se os ha quedado metida, se nos ha quedado metido a nosotros dentro del corazón el germen revolucionario, el cual consiste en la desigualdad monstruosa que resulta de que el Rey no puede ni hacer uso del derecho de gracia sino con arreglo a las leyes, y vosotros podéis hacer uso de todas vuestras prerrogativas como bien os plazca. ¿Tiene eso defensa, señores diputados? ¿La tiene? Yo la espero, yo la aguardo, yo os provooco a que me la presentéis. O no renegáis del principio de la soberanía nacional, y aun este mal entendido y peor aplicado, o el uso de las prerrogativas tiene que estar sujeto a la ley, lo mismo en el Monarca que en vosotros» (28). Añadió una crítica, en parte justificada, de las prácticas parlamentarias que, según él, deformaban la Constitución o la violaban, a lo que respondieron Romero Cidraque y el ministro de Fomento, Ulloa, alegando el último que las prácticas parlamentarias —voto de censura, etc.— eran derivación de las prerrogativas establecidas en la ley Fundamental. Entre ellas figura el Reglamento a entender del Gobierno (29).

Creo que está claro que nadie vivía feliz con el sistema, y la manifestación del descontento se manifiesta por cauces distintos. Las últimas Cortes de Isabel II, las llamadas del «vagón de tercera» albergaron un número extraordinario de diputados carlistas y descaradamente antiliberales, entendido lo último con el aire de los tiempos. Uno del grupo, el diputado por La Coruña, Pla y Cancela, presentó una proposición de ley, auténtico Reglamento del Congreso, en cuyo texto se transparenta el deseo de modificar la situación parlamentaria, de forma radical. Apoyándolo Severo Catalina hizo un estudio detenido de la situación política española y puso de relieve cómo,

(28) *D. S. C.*, 7-4-1864, pág. 1391.

(29) *D. S. C.*, 8-4-1864, pág. 1408. Atribuyo la voz del Gobierno, el Mon-Cánovas, a Ulloa, por el silencio de los demás ministros.

por un discurso sensato sobre la interpretación dada a las llamadas cuestiones del «Gobierno interior de los Cuerpos Colegisladores» tal vez «viniéramos a concluir que tal vez por la fuerza de los sucesos, por la variedad de las opiniones y por la poco meditada inteligencia de las palabras, se han extrañado las corrientes parlamentarias y han venido a rozar, si no a invadir, la esfera de acción de las atribuciones del Monarca». A esta proposición se adhirió el Gobierno por boca del ministro de Gracia y Justicia, Arrazola, con palabras que hemos de recoger: «El Gobierno —dijo— no puede, ni debe, disimular que ha deseado, y desea, una reforma adecuada del Reglamento, y no la tendrá por adecuada si no es tal que concilie la economía del tiempo de gobernar con la del tiempo de discutir y legislar; que afirme el principio de autoridad de los dos poderes que concurren al Parlamento, ambos con el carácter de soberanía; que vigorice y saque a salvo siempre el prestigio de estos dos poderes, que entonces pueden y valen, cuando los miran así desde el último ángulo de la Península; que afirme, en fin, la armonía necesaria entre estos dos poderes, que entonces no serán necesarios votos de censura, ni ninguno de los males que ha enumerado tan bella, pero lógicamente, el señor Catalina. Y creyendo el Gobierno que el proyecto que se presenta está en este terreno, le cumple declarar no solamente que se halla conforme con la proposición, sino que ruega al Congreso, y le ruega mucho, que le tome en consideración» (30).

La sutileza de la expresión del ministro pone de relieve cómo el tema de una mejor ordenación del Reglamento, y que éste fuese obra de ambos poderes no se ha arrinconado, sino que se ha procurado darle la vuelta, por decirlo así. La ocasión de la reforma reglamentaria dio pretexto para que un diputado de la minoría carlista —aunque quizá así no se llamase— presentara un voto particular postulando la ordenación legal para el Reglamento. Me refiero al navarro José María Clarós. Su voto particular, que no es más que el reflejo parlamentario de un sentimiento antiliberal exige que sea ordenación legal el Reglamento y lo apoyó en tres razones. Hay una moral, dijo: «Ya sabéis, señores, las grandes declamaciones liberalescas que se han hecho sobre el derecho común y sobre la muerte del privilegio. Pues, ahora bien: ¿habéis leído con detención nuestra Constitución?, ¿recordáis los artículos 46 y 47? En ellos se regulan ciertos deberes del Monarca, imponiéndole leyes especiales; se exige, entre otras cosas, que sus contratos matrimoniales tengan el sello de la aprobación de las Cortes. Ahora bien, señores: si esto se hace con el Monarca, ¿qué queréis que se haga con todas las demás instituciones del Estado? ¿No recuerda el distinguido jurisconsulto a quien combato la célebre expresión de Antonio Pío en una de sus magni-

(30) D. S. C., 16-5-1867, págs. 149 y 279.

ficas leyes, donde dice: *Sicet legibus soluti sumus, altamen legibus vivimus*. Hay otra que es la filosófica, porque estimando ser el procedimiento más perfecto «para encontrar la norma reguladora del movimiento social», la ley se debe aplicar al Congreso y, por último, la razón legal porque la Monarquía debe ser lo superior» (31).

El Reglamento de 23 de junio de 1867, que fue el aprobado, rigió poco tiempo. Los sucesos posteriores determinaron un recrudescimiento de la omnipotencia del Congreso y hasta comienzos de siglo no es posible encontrar un defensor parlamentario de la doctrina moderada —así quiero calificarla— en la forma radical de Bravo Murillo o el Acta Adicional del 57, ó en la suave y maniobrera de las últimas Cortes de Isabel II. Si durante el reinado de Alfonso XII Cánovas no aludió a la cuestión, a Sagasta se le dio motivo para definirse en materia harto delicada.

Segismundo Moret, uno de los hombres más preocupados por la cuestión reglamentaria, se dirigió al Jefe del Gobierno, que lo era por vez primera en la Monarquía restaurada Sagasta, distinguiendo *more británico* entre jefe de la mayoría y jefe del Gobierno, aun admitida la coincidencia personal. Le preguntó si el primero tenía intención de presentar un proyecto de reforma del Reglamento. Albareda, ministro de Fomento, presente en la Cámara, rápidamente se hizo cargo de la respuesta pese a no haber hablado, dijo, del tema con el presidente. «Estas cuestiones de Reglamento se refieren y dependen más de la Asamblea misma que de los Gobiernos, sin que por esto los Gobiernos dejen de tener el derecho de manifestar su opinión.» «Pero, en último resultado, la verdad es que la cuestión arranca de la Cámara misma, pertenece a la Cámara misma, es la Cámara misma la que en último resultado la resuelve de una manera amplia y libre» (32). Días después, Sagasta, del que afirmó Albareda que suponía tener su mismo criterio, lo ratificó asegurando que a los diputados «les corresponde la iniciativa». «Respetando el Gobierno las atribuciones que cree esenciales del Parlamento no piensa tomar iniciativa ninguna en este punto» (33).

La cuestión que levantó Moret debía tener otra respuesta en tiempo más propicio. Era un tema insistente para él la reforma Reglamentaria y las cues-

(31) Aunque Clarós retiró su voto particular (8-6-67) se nota que incluso la mayoría del Gobierno era partidario de que la ordenación reglamentaria fuese por ley, o al menos tuviera una intervención clara y predominante de la elaboración del Reglamento, el Gobierno. Vid. Dis. de González Bravo, ministro de la Gobernación, en 7-6-1867, pág. 613. El voto particular ofrece materia de interés indudable, así cuando impone la discusión de las leyes por bases o principios cardinales, y la aprobación de las actas por el Tribunal Supremo.

(32) Dis. 27-4-1882, pág. 3121.

(33) Dis. 29-4-1882, pág. 3191.

tiones que a ello afectaban. En un intento, consecuente con su actitud anterior, de estimar la colaboración precisa del Gobierno, o más bien su conducción parlamentaria para un tema incidental reglamentario —discusión de Presupuestos— tropezó con la enemiga cerrada de los viejos políticos, cuya conducta radical sería instrumento de descrédito del sistema. «Según un precepto constitucional a que ha aludido el señor Moret —dijo Salmerón— el artículo 34 de la Constitución me parece compete a cada Cámara la formación de su Reglamento, y hallándose determinado por el del Congreso el modo como se ha de discutir el presupuesto, todo precepto de ley contrario a ese Reglamento es irritó, porque no puede, por virtud de la ley, modificarse nuestro Reglamento. La intervención del Poder Real, que concurre a la formación de la ley, es anticonstitucional, en cuanto se refiere a funciones reguladas por el Reglamento» (34).

Maura, que entonces era presidente del Consejo, calló, pero sería más explícito poco después. Pidiendo, el mismo Moret, su colaboración para una reforma reglamentaria tendente a fortalecer la autoridad del presidente del Congreso y aligerar las discusiones, se manifestó dispuesto a recabar para ello la colaboración de la minoría, de cualquier forma que se deseara y con una Comisión normal o extraordinaria. «Por mi parte, estoy a la disposición de S. S., y aquí, o fuera de aquí, podemos ponernos de acuerdo para proceder al estudio de la reforma del Reglamento» (35).

El cambio de actitud de Maura se robusteció con el tiempo, en aproximación a la doctrina de Moret a quien hemos visto en tres ocasiones dirigirse al presidente del Consejo hablando de la reforma parlamentaria muy dentro de su sentido inglés de la política. Tampoco sería difícil extraer argumentos que indicaran una coincidencia de Canalejas y algún que otro político liberal, pues en el partido conservador me parece rotunda la postura mayoritaria a favor del pensamiento de Maura. Tan clara era su actitud que requerido expresamente por Moret en una cuestión reglamentaria, reconoció la necesidad de la reforma. «Nosotros —dijo— hemos de proponer muy pronto, quizá mañana, la iniciación de esa reforma y procuraremos que en la Comisión haya la posible representación de las minorías, para que sea una obra común de la Cámara, como tiene que serlo el Reglamento porque aun cuando el Gobierno tenga la mayoría, excuso decir que no piensa usarla sino en aquellos términos de prudencia en que para estos casos puede y debe ser usada» (36).

La consecuencia de ese criterio está de manifiesto en el propósito formu-

(34) Dis. 22-12-1903, pág. 3412.

(35) Dis. 9-11-1904, pág. 927.

(36) Dis. 10-10-1907, pág. 1696.

lado del Gobierno nacional. «Venimos —dijo en el discurso de presentación—, en primer lugar, a procurar que nuestras deliberaciones sean fecundas, y para ello promoveremos una reforma reglamentaria, que salvará en toda su integridad la libertad de la tribuna y todas las prerrogativas de los parlamentarios, pero que hará expeditas, fáciles y fecundas las deliberaciones y redimirá los prestigios de las Cámaras del quebranto que resulta cuando los medios que el Reglamento da para llegar al fin de votar leyes estorban que las leyes se voten y las necesidades públicas se satisfagan» (37).

Las oposiciones radicales de 1918, a veces incluso con las mismas personas, gobernaron en 1931, si bien la actitud fue radicalmente distinta.

3. Alguien preguntará la causa de haber insertado unos textos muy conocidos, copiados con extensión desusada. Mi propósito es sencillo, y algo más que recordar a quienes los conocen o indicar a los que no los han leído, una actitud importante de la vida política española en el pasado siglo.

Lo referido demuestra cómo los deseos de actualizar un viejísimo Reglamento, cuyo interés para la ordenación estatal no se desconoce, son bien ajenos entre nosotros, y cuánto daño se ha causado por la actitud contraria. Un Reglamento a la europea, como solemos decir con injuria grave para nosotros mismos en son de encomio, quizá hubiera ahorrado graves males, y debemos imputar a los especiosos opositores la consecuencia de su actitud que plumas tan elegantes como las de Azorín, Benavente o Fernández Flórez pusieron de relieve hace más de medio siglo (38).

Ha servido, creo yo, para poner de manifiesto cómo la inclusión en las Constituciones y, por tanto, dotando de valor fundamental a la autonomía de las Cámaras, es obra de la política española, y no resulta aventurado asegurar que donde aparece trae su origen más de la imitada Constitución de 1812 que de otras en las que no figura. Al tiempo servirá de claro exponente

(37) Dis. 22-3-1918, pág. 17. La interesante discusión, muy movida por otra parte, sobre la proposición que formuló Sánchez Guerra, puso de relieve el interés por el contenido del Reglamento que Julio Burell sintetizó brillantemente: «¿Es que la reforma del Reglamento —dijo— puede ser un asunto de orden puramente interior de la Cámara? El Reglamento es el régimen todo, el régimen está contenido en sus páginas.» Examinó exculpulosamente el contenido de los Reglamentos y su significado como complemento de la Constitución. D. S. C., 26-4-1918, pág. 679.

(38) Está por hacer la sociología de nuestras Cortes, para lo que existe un abundantísimo material en la obra de los magníficos cronistas parlamentarios que hemos tenido, y en dramaturgos como Benavente que a él se refieren. Tanto Azorín como don Jacinto fueron diputados, y Fernández Flórez un asiduo comentarista y agudo zahorí sobre el valor de los políticos. Por sola referencia de Azorín y su inmediata relación con el texto me permito recomendar los artículos de O. C., III, pág. 635, 643, 649 y 673.

de una doctrina a la que de ordinario se la califica globalmente, en materia que exige precisión exquisita.

No excluye lo dicho, para dar noticia del adelanto doctrinal y legislativo sobre multitudes de cuestiones que ahora preocupan. Es sabido que tras de unas Constituciones en las que simplemente se declaraba el derecho de las Cámaras a formar su Reglamento, se ha pasado a incluir en las Constituciones preceptos de naturaleza reglamentaria o convencional. Creo que un ejemplo interesante es el de la Constitución española de 1931, y ocioso es señalar a la italiana de 1947 ó la alemana de 1949. Yo veo en ello la consagración de la dualidad ya apuntada por Martínez de la Rosa y en la que tanto se insistió hasta Severo Catalina, de materias propias de la ley, y otras de puro régimen interior, cuya ordenación no puede contradecir a aquéllas.

Más importante que todo esto estimo la reiterada discusión sobre la autonomía parlamentaria, cuyo desprestigio se hace notorio conforme nos acercamos a los últimos años de la Monarquía de Alfonso XIII. Al que tenga el capricho de releer lo anteriormente copiado de Narváez o Bravo Murillo, le será muy útil parar atención en la siguiente afirmación de Debré: «*Tout ce qui intéresse la procédure législative, tout ce qui intéresse les rapports des Assemblées entre elles tout ce qui intéresse les rapports de l'Assemblée et du gouvernement constitue des dispositions qui dépassent le cadre réglementaire au sens strict; elles sont d'inspiration constitutionnelle... elles touchent au mécanisme des institutions*» (39).

No me parece extravagante asegurar que la autonomía parlamentaria está profundamente reducida, y creo, además, que su reducción no ha de redundar en desprestigio del Parlamento, ni de su independencia. El servicio al fin propio es lo que dota de valor a los ojos de la gente a las instituciones, no el libertinaje. Es obvio que la inclusión de preceptos limitativos de la autonomía parlamentaria en las Constituciones está en la tónica de los tiempos. Es decir, que se han desplegado muchos sistemas para el mismo objetivo. Unos prefieren la fórmula francesa, que tiene su precedente en Bravo Murillo, otros la inclusión en la Constitución. A mi juicio, y habida cuenta de que prefiero la rigidez constitucional a la flexibilidad, establecer que el Reglamento debe ser objeto de una ley, e incluso calificándola de orgánica señalarla con originalidad de elaboración y contenido, es solución que me parece más útil. Claramente: la fórmula predominante en buena parte del liberalismo español.

DIEGO SEVILLA ANDRÉS

(39) Cit. ROIG: «*Etudes sure le Parlement de la V^e République*», P. U. F., 1965, página 49. El autor participa de la opinión del ministro y asegura que dominaba en la Asamblea.