

# LOS PODERES DE LOS DIPUTADOS

## 1. INTRODUCCIÓN

Las Cortes de Cádiz significan, a no dudar, la plasmación constitucional de las ideas revolucionarias de la burguesía liberal española, muy minoritaria por aquel entonces. Entre estas ideas estaban las de nación, soberanía nacional, representación nacional e igualdad de todos los ciudadanos o individuos ante la ley. Sin embargo, probablemente por esa situación de debilidad, incluso en el seno de las propias Cortes, tuvieron que moderar mucho sus afanes los diputados liberales gaditanos, hasta el punto de que en numerosos aspectos de la Constitución se contemplan sensibles vestigios del pasado, que en realidad era todavía casi presente. Aunque no se puede descartar el convencimiento moderado y apaciguador, no necesariamente táctico y de puro realismo político, de buena parte de estos diputados <sup>1</sup>. Aparte, también es cierto, de que los conceptos no siempre los tuvieron claros, por la falta de una corriente intelectual propia de tendencia liberal y racionalista, lo cual les obligaba a oscilar entre los influjos franceses e ingleses.

Uno de estos residuos a que nos acabamos de referir se encuentra en el tema de los poderes de los diputados, que como su propio nombre indica está aludiendo a figuras contractuales, caso de la comisión o la legación, reñidas en principio con la noción liberal de representación, el llamado mandato representativo, que desvinculaba a los representantes de sus electores a fin de que pudieran representar a

---

1. Mucho ha resaltado M. Martínez Sospedra, a mi entender con exceso, las relaciones entre la constitución de Cádiz y la tradición política precedente, a partir de la Edad Media, en su libro: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, 1978

la generalidad de la nación <sup>2</sup>. Por seguir la tradición incluso se incorpora al texto constitucional una fórmula de poderes ordinarios, a semejanza de las viejas minutas de poder general u ordinario que en Castilla había utilizado la Corte durante siglos, por última vez en las Cortes de 1789.

Si la facción liberal hubiera sido coherente con lo que suponía la representación nacional, debería haber roto con el mecanismo de los poderes, dando paso a unas meras credenciales o actas que dieran testimonio de la legítima elección de los diputados en las elecciones convocadas al efecto. Mas como observamos en las discusiones del proyecto de Constitución, fue muy usual el empleo de términos como el de comitentes, e incluso el de procuradores, que ligaban a los diputados con sus electores. Los diputados liberales emplearon estos vocablos a propósito fundamentalmente de la cuestión de la reforma de la Constitución, para la que exigían, y así quedó expresado en el texto definitivo, la existencia de una serie de requisitos, entre ellos unos poderes especiales otorgados por las Juntas electorales de provincia, cuyo tenor no deja de incluirse.

El problema de los poderes no se suscitó solamente por el lado de los diputados liberales, ya que a los poderes recurrieron los de todas las tendencias, como los denominados realistas y americanistas. A decir verdad, a sus representados apelaban mucho más que los liberales los seguidores de estas dos últimas corrientes. Ello era lógico, porque en el fondo lo que subyacía era el distinto concepto de representación y de nación, de representación nacional, que poseían los diversos diputados. Realistas y americanistas tenían una concepción más arcaica que los liberales, en especial los del bando realista, que permanecían anclados en posiciones estamentalistas y organizadas, pero también los americanos, de tendencias territorialistas, defensores a ultranza de la ligazón entre los diputados y sus provincias de origen <sup>3</sup>. En ambos supuestos se partía de criterios desiguales, fueran éstos de corte estamental o de carácter corporativo territorial, de corporaciones de reinos y provincias, criterios que no tenían porqué ser incompatibles entre sí, por otra parte. En realidad, más que en la senda de la definición de nación, sus presupuestos se movían todavía dentro de lo que venía entendiéndose como reino, una corporación formada por estamentos desiguales y corporaciones de rango territorial particular <sup>4</sup>.

---

2 Las deficiencias que para el mandato representativo suponía la pervivencia de los poderes ya fueron apreciadas por B. CLAVERO, en su obra. *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, 1984, pp. 37-38. También las estima J. VARELA SUANZES, «Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo», en *Las Cortes de Castilla y León 1188-1988*, Junta de Castilla y León, 1988, p. 239.

3. Ha analizado con detenimiento las distintas posiciones J. VARELA SUANZES: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispano (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983; *Tradicón y liberalismo en Martínez Marina*, Oviedo, 1983; «Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo», ya citado.

4 He desarrollado estas ideas en un estudio denominado «Corporación y nación. De las Cortes de Castilla a las Cortes de España», de próxima aparición. Pero la representación de rei-

Lo curioso era que si frente a realistas y americanistas, los liberales parecían creer en una nación fundamentada en la igualdad y libertad de sus individuos o ciudadanos, sin distinciones, privilegios ni excepciones, estamentales o territoriales, atendiendo en exclusiva para la representación a pautas de proporcionalidad de población, luego, sin embargo, comenzando por el mismo dictado de los poderes ordinarios recogido en el articulado de la Constitución, distinguieron una doble representación en los diputados: «en nombre y representación de esta provincia» y «como representantes de la Nación española». Tampoco podemos ignorar a este respecto el requisito de naturaleza, de haber nacido en la provincia, o al menos de vecindad de siete años en la misma, exigido para ser diputados de Cortes, lo que mal se compagina con la estricta proclamación de su condición de representantes de la nación. Sin olvidarnos de las concesiones a estamentos y provincias que hubieron de hacer a la hora de regular la composición del Consejo de Estado, al margen de otras cuestiones de representación, como las condiciones censitarias para el sufragio pasivo, previstas en la Constitución, de tufo estamental.

Por lo que estamos enunciando, no sólo los diputados realistas y los americanos se apartaban de la pureza del dogma de la representación nacional, también se mostraban no poco alejados, aunque menos, los que solemos titular de liberales. Sucedió ésto, en parte por salvar lo salvable, que era asegurar la pervivencia de la Constitución, para cuya reforma se exigían poderes especiales, pero también intervenían razones de índole histórica, que todavía siguen coleando en la España actual de las Autonomías, dada la secular fuerza de los particularismos territoriales hispanos, de diversa condición, por lo cual se estimaba y se viene estimando necesario articular una doble representación en Cortes, general y territorial, esta última la más propicia para el mandato imperativo.

Armonizar representaciones no es una labor sencilla hoy, como no lo fue en Cádiz, ni lo había sido antes para la Junta Central y la Regencia, desde la propia formación de la Junta Central, según veremos. Las raíces del problema venían de lejos, insistimos, baste con recordar lo que había sucedido en Castilla durante si-

---

no como corporación, así como la noción de corporativismo territorial, ya fueron expuestas hace años entre los historiadores españoles por J. A. MARAVALL, «Del régimen feudal al régimen corporativo en el pensamiento de Alfonso X» y «La idea de cuerpo místico en España antes de de Erasmo», ambos en *Estudios de historia del pensamiento español*, Serie Primera-Edad Media, Madrid, 1983, pp. 99-145 y 181-199, así como en «El pensamiento político en España a comienzos del siglo XIX: Martínez Marina», en *REP*, 81 (1955), pp. 64-69, en especial. No obstante, quien con mayor rigor ha tratado entre nosotros del concepto de corporación en su aplicación a las instituciones del Antiguo Régimen, ha sido B. Clavero, a partir de un escrito de réplica titulado: «Sobre la ideología de revolución burguesa: Algunas puntualizaciones a Martínez Show», en *Zona Abierta*, 26, 1980.

glos, donde se produjeron ásperas disputas entre la Corte y las ciudades por mor de los poderes, por la naturaleza de la representación en Cortes. En las cartas de convocatoria de Cortes y en las minutas de poderes se hablaba de una doble representación de los procuradores, en nombre de las ciudades (provincias y reinos particulares) y del reino en su conjunto, pero luego las ciudades pugnaban por imponer su representación particular y los poderes consultivos y restrictivos de los procuradores, o mandato imperativo, mientras la Corte intentaba que prevaleciera los intereses generales del reino y se otorgaran a los procuradores poderes decisivos y sin límites, para poder votar en Cortes cuanto allí se propusiera, sin dependencia de sus ciudades, sus mandantes o constituyentes <sup>5</sup>. Entre corporaciones de distinta naturaleza andaba el juego, en consecuencia.

En el presente trabajo no voy a remontarme a semejantes precedentes, de Castilla y de carácter corporativo, pese a que creo que es necesario su conocimiento, por cuanto influyeron y mucho en el ánimo de quienes prepararon la convocatoria de Cádiz y hasta en determinados diputados de estas Cortes, sin descuidar algún ideólogo de nota, como Martínez Marina. De modo distinto, primero atenderé a cómo se configuraron los poderes en las sucesivas etapas de la Junta Central y de la Regencia, para luego centrarme en las discusiones en torno al proyecto de Constitución, así como en el articulado del texto constitucional resultante, con alguna referencia a la Comisión de poderes.

## 2. LOS PODERES EN EL PERÍODO DE PREPARACIÓN DE LAS CORTES

Tan pronto como se producen las abdicaciones dinásticas y se constata la voluntad francesa de invadir la península, surgen por doquier voces que claman por la reunión de Cortes como remedio a los males de España, que en algunos casos se extienden a la exigencia de que se elabore una constitución. Aunque bien podríamos decir que estas pretensiones no eran nuevas, según se desprende de algunos pronunciamientos ocurridos después del triunfo de la revolución en Francia, que guardan interés para el asunto de los poderes de los representantes, como es el caso del proyecto constitucional de León de Arroyal <sup>6</sup>.

León de Arroyal no está exento de contradicciones, sino muy al contrario, está lleno de ellas, y es un buen ejemplo de lo que luego sucedería a muchos libe-

5. En varias ocasiones he estudiado el problema de la naturaleza del voto, o de los poderes, de los procuradores de las Cortes de Castilla. En particular me remito a un artículo titulado: «Libertad de voto y privilegios procesales de los procuradores de las Cortes de Castilla (siglos XVI y XVII)», en *AHDE*, LXIII-LXIV (1993-1994), pp. 235-344.

6. Fechado en 1794, se recoge en sus *Cartas económicasopolíticas*, Oviedo, 1971, pp. 225-248.

rales del período de Cádiz, por no hablar de los ilustrados. Esto se contempla en el punto de la representación, dado que si por un lado afirma que los diputados, calificados de nacionales, representan en Cortes a la Nación entera, por otro parece dar a entender que ostentan una doble representación, de la nación y de su provincia, necesitados para esta última función de mandato imperativo. Lo comprobamos por el propio dictado de su proposición: «Cada nacional representa la nación entera, y su voto es a nombre de toda la nación, no sólo de su provincia». Se habla de la representación de la nación entera, mas no se descuida la referencia a la provincia. Pero sobre todo lo descubrimos por otras dos propuestas, una de ellas, cuando establece el mecanismo indirecto de las elecciones, en concreto de los representantes de los barrios, ya que dice que la junta de representantes nombrará un regidor que a nombre del barrio asista al ayuntamiento, al cual autorizarán con sus poderes, no teniendo más duración que a voluntad de dicha junta, de quien será obligado a recibir las instrucciones. La otra propuesta, aun cuando no hable de poderes y de instrucciones, da a entender algo semejante, teniendo en cuenta que hace depender la duración en Cortes de los nacionales y sus sustitutos de la voluntad de las provincias que los han designado.

Nada tiene de extraño lo dicho si tenemos en cuenta las continuadas confusiones que aparecen en el proyecto de León de Arroyal entre nación y reino, el reino junto en Cortes, del que todavía habla. Ello es símbolo de una desfasada concepción corporativa, que le lleva a decir que el rey es la cabeza del augusto cuerpo de las Cortes, y en consecuencia había de presidirlas, por sí o por un representante suyo, como también afirma que el poder legislativo toca al rey y al reino junto en Cortes, pese a simultáneas proclamas de que la soberanía nacional reside en las Cortes.

Las paradojas que se observan en el proyecto de León de Arroyal en cuanto a los poderes no eran nada artificiales, tenían conexión con lo que había venido sucediendo en las Cortes castellanas y encuentran prolongación más tarde, producida ya la invasión francesa, en el instante en que se pretenden superar los particularismos de las Juntas Provinciales mediante la creación de una Junta Central, a cuya formación debían concurrir los dintintos vocales o diputados de las provincias provistos de los oportunos poderes. Mas, ¿de qué poderes se trataba? No había unanimidad entre las Juntas, pues mientras unas los otorgaban sin limitaciones, otras los restringían, como ocurrió con las Juntas de Navarra, Aragón, Sevilla y Valencia, que se vieron obligadas a rectificarlos después de un examen de los mismos efectuado por una comisión nombrada al efecto de entre los propios vocales de la Junta Central <sup>7</sup>.

---

7 El conde de Toreno, comentando la constitución de la Junta Central, expuso los argumentos contrarios a los poderes restringidos. (*Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, en BAE, 64, Madrid, 1953, p. 134). Por su parte, M. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, 1, Madrid, 1992, reimpresión, pp. 355-376, reprodujo algunos de los

Si se exigían poderes amplios y sin límites, sin restricciones ni instrucciones, era porque se pretendía acabar con las desavenencias entre las distintas Juntas, no menos que con su poder, ya que se autoproclamaban soberanas. El pensamiento del general Castaños, relatado por el Conde de Toreno, no podía ser más expresivo: «no conozco distinción de provincias, soy general de la nación», diría 8. Pero eran meras intenciones, porque incluso en los poderes otorgados sin limitaciones y generales, o en aquellos que con posterioridad se rectificaron, descubrimos que subsistía la doble representación de los diputados de las Juntas, particular, en nombre de las provincias o reinos particulares, y general, en representación de la nación, o de la monarquía. Así, en el poder de la Junta de Murcia, se habla de que sus vocales acudan a la Central «en su nombre y representación», aunque también, para «todo lo que conduzca al bien y felicidad general de estos Reynos», como si se tratara de uno de los poderes dados para las viejas Cortes de los Reinos de Castilla. Pero aún más convincente resulta el caso de la Junta del Principado de Asturias respecto a sus «comisionados», ya que «a cada uno de los dos *in solidum* confiere el más amplio poder, para que en voz, nombre y representación de este Principado, concurren a la celebración del citado Congreso, asistan a él, propongan, representen, voten y resuelvan, lo que creyeren más conforme y conveniente al bien particular de esta provincia y al general de toda la Monarquía de España e Indias». E igual cometido se les asigna a los diputados de la Junta de Aragón en la Junta Central: «proponer, deliberar, aprobar, reponer, reformar y hacer todo lo que les pareciese y creyesen en su conciencia ser mas útil y provechoso a la Patria en general y a este Reino en particular». En fin, tampoco es distinto el poder que la Junta de Valencia da a sus diputados para la Central: «a cada uno de los dos *in solidum*, el más amplio poder para que en voz, nombre y representación de este Reino concurren a la celebración de la citada Junta Central, asistan a ella, propongan, representen, voten y resuelven lo que creyeren más conforme y conveniente al bien particular de esta Provincia y al general de toda la Monarquía de España e Indias» 9.

No parecía el momento adecuado para que pudieran triunfar los poderes restringidos, de modo distinto, si se quería superar la desunión de las provincias, la demanda de plenos poderes era una exigencia, como así lo propugnó inicialmente la Junta de Asturias por medio de la pluma de Flórez Estrada, pensando entonces en unas Cortes calificadas de soberana junta de la nación. Tampoco era de otra opinión Pérez Villaamil, según se expresa en el mismo año de 1808, ya que pro-

---

poderes Más modernamente ha hecho referencia a ellos M. ARTOLA, *Memorias de tiempos de Fernando VII, II*, BAE, 98, Madrid, 1957, pp VII-VIII

8. *Historia del levantamiento*, p. 129.

9. Los poderes los tomo de las páginas de la obra de Fernández Martín, citadas en la nota 7

pone que los poderes de los diputados para las Cortes que deben reunirse tengan el carácter de decisivos, es decir, se otorguen con la facultad de acordar y resolver definitivamente cuanto se proponga en Cortes. No obstante, la petición de poderes ilimitados no suponía acabar con la representación de las provincias, de todas las provincias, y no sólo de las ciudades de derecho de voto, en el caso de Florez Estrada, pero es que ni aun tan siquiera se rompía con los estamentos de eclesiásticos y nobles, de conformidad con la representación de Pérez Villamil <sup>10</sup>. El camino hacia una auténtica representación nacional no hacia más que empezar.

Una vez que la Junta Central se puso en marcha, las peticiones de reunión de Cortes arreciaron. En el seno de la misma sus paladines fueron Jovellanos y Calvo de Rozas, aun cuando sus puntos de vista eran diferentes entre sí, reformistas los del primero y revolucionarios los del otro. Por un tiempo, casi hasta la misma reunión de las Cortes en Cádiz, la posición de Jovellanos llevó la delantera. Jovellanos se manifestaba partidario de una constitución histórica y de unas Cortes estamentales y bicamerales, aunque a la postre, tras la sustitución de la Junta Central por la Regencia, las Cortes no fueron estamentales, se reunieron en una sola cámara y aprobaron una Constitución de nuevo cuño, si bien no fueron pocas las huellas del viejo orden político, comenzando por los propios poderes de los diputados <sup>11</sup>.

¿Qué tratamiento se dio a los poderes de los representantes en Cortes en tiempos de la Junta Central? Para comenzar, debemos decir que no fue grande la atención que se le prestó a los poderes hasta el momento mismo en que se aprobaron las convocatorias de Cortes, pese a que se cuenta con algunos datos que nos permiten calibrar la orientación que podían adoptar. De este modo, no debemos despreciar algunas de las manifestaciones que se producían en el ámbito de la Junta Central, en la línea todavía de los poderes consultivos, del mandato imperativo, según contemplamos en diversos dictámenes en ella presentados por vocales de la misma en el debate suscitado en mayo de 1809 sobre la necesidad de la convocatoria de Cortes <sup>12</sup>.

---

10. El pronunciamiento de la Junta de Asturias, léase de Flórez Estrada, se recoge como apéndice a la *Constitución para la Nación española*, del mismo autor (BAE, 113, Madrid, 1958. pp 408-409). Las referencias a Pérez Villamil las he tomado de FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, p 347

11 Para conocer los acontecimientos que rodearon a la convocatoria de Cortes los mejores estudios son los de M ARTOLA: *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, 1959, y F SUÁREZ *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona, 1982

12. De esta manera, el vizconde de Quintanilla, en dictamen de 14 de mayo, hace saber que debe comunicar a su provincia su opinión porque no puede apartarse del contenido de sus poderes. Pero también decía algo semejante Palafox: «que para satisfacción de los reinos y provincias que han depositado su confianza en los S S vocales que las representan, envíen éstos a dichas provincias sus votos por escrito». Los documentos pueden verse en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp 451-452 y 453-458. respectivamente

Es igualmente significativo para el rumbo que iban a adquirir los poderes el propio decreto de 22 de mayo de 1809, iniciador legal del proceso que desembocaría en Cádiz. En este decreto, la Junta Central manifestaba su intención de restablecer la representación de las antiguas Cortes de la monarquía, lo que a fin de cuentas llevaría consigo, entre otras cosas, la subsistencia de los poderes. El decreto no concreta nada, sin embargo, como tampoco lo hace cuando extiende la representación en Cortes a las Américas, que más tarde serían el reducto principal de los defensores de las limitaciones de los poderes. Todo lo fía el decreto a una Comisión que se encargaría de arreglar estos extremos, además de anunciar que sobre ellos se consultaría a diversas corporaciones y personalidades ilustradas <sup>13</sup>. Nos detendremos en la consulta.

La consulta, prevista por la disposición citada, se determinó que fuera llevada a cabo por la recién creada Comisión de Cortes, mediante un nuevo decreto de la Junta Central, donde también se facultaba a la Comisión para solicitar y recabar a archivos e instituciones cuantos documentos, libros y noticias sobre Cortes pudieran aportar <sup>14</sup>. La comisión cumplió el encargo, por fortuna, ya que alguna opinión nos suministra sobre los poderes. En esencia, lo que se requería de los encuestados era que informaran sobre la convocación y formación de las Cortes y los medios que se requerían para asegurar la observancia de las leyes fundamentales y mejorar la legislación, de acuerdo con lo que se establecía en el anterior decreto. Junto a ello, en cumplimiento de lo que asimismo le había ordenado la Junta Central, se insta a Ayuntamientos y Diputaciones a que expongan lo que constase en sus archivos sobre convocatoria de Cortes, como era el caso de la elección de procuradores y los poderes e instrucciones que llevaban. La consulta la efectúa la Comisión por una circular de 24 de junio, dirigida a Ayuntamientos, Juntas Superiores, Audiencias, Universidades, Cabildos, obispos y otras personalidades <sup>15</sup>.

---

13. El texto del decreto lo recogió FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp 559-561

14. El texto del nuevo decreto, fechado el 8 de junio, también lo recogió FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp 561-562

15. El texto de la circular, además de una nota preparatoria de Jovellanos y una relación de los destinatarios, se encuentran en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp 483-486. Para la consulta, y un extracto de las respuestas o informes, véase ARTOLA, *Los orígenes*, I, pp. 287-369 y II. También estudió la consulta, en sus aspectos externos, M<sup>a</sup> C. DIZ LOIS, «La consulta de la Junta Central al país sobre Cortes», en *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Pamplona, 1967, pp. 15-117. No se puede olvidar, para lo que dicen de la representación de América, D. RAMOS, «Las Cortes de Cádiz y América», en *REP*, 126 (1962), pp. 437-452, específicamente. Más recientemente, bajo la dirección de F. Suárez, se han publicado una serie de informes en su tenor original, agrupados por territorios. De estas publicaciones, aquí nos interesa sobre todo la que lleva por título: *Cortes de Cádiz I Informes oficiales sobre Cortes Andalucía y Extremadura*, Pamplona, 1974

En líneas generales puede decirse que los informes defraudan, ya que ni es mucha su calidad, ni suministran información abundante, ni hay grandes concordancias entre ellos. Bueno, en algunos puntos que nos afectan sí se producen coincidencias, como es en la ampliación del número de los componentes de Cortes, al propugnar su extensión a todas las provincias u obispados, y no sólo a las privilegiadas ciudades de voto, por mucho que luego difieran en si la representación ha de ser o no por estamentos, o en el método específico de elección.

¿Qué se dice de los poderes en los informes? No demasiado, precisamente, como ahora veremos. Ya lo apuntaba Capmany, para quien «ninguno de ellos, si no es dos, trata de la forma y requisitos con que se deben extender los poderes de los procuradores en Cortes, ni del reconocimiento y examen que se ha de hacer de ellos, ni por quién», dentro de una valoración muy negativa de las respuestas a la consulta <sup>16</sup>.

No obstante, a pesar de estos juicios peyorativos, algunas apreciaciones de interés sobre los poderes se encuentran en los informes. Las descubrimos desde luego en la opinión de Almiral de Villafranca, para quien en aquellos momentos no se debía hacer cuestión de los poderes de los diputados, a diferencia de lo que habría sucedido en otras circunstancias. A su entender, los diputados no necesitaban poderes, de modo que con la sola elección se les suponía ya conferidos en sentido amplio; o dicho de otra manera, bastaba con los documentos de la elección para legitimar sus personas. Lo que no nos debe parecer chocante, sino coherente con lo que pensaba sobre la representación en Cortes, dada su pretensión de extender el sufragio activo a todos los individuos o ciudadanos, de cualquier clase o condición que fuese, siempre que reunieran la condición de padre de familia, o vecino con casa abierta, rechazando de forma explícita la elección de diputados por corporaciones y estamentos. El sufragio pasivo, en cambio, lo restringe al ejercicio de determinadas profesiones <sup>17</sup>.

Aun es más claro el informe de la Universidad de Sevilla, que se mueve en parecida dirección, pero más radical. En consonancia con el criterio en él expresado, los diputados no debían llevar otros poderes que el testimonio legal de su nombramiento. Una actitud que se comprende, si atendemos a su propuesta de que el número de diputados elegidos lo sea en proporción a la población, así como a su afirmación de que de forma indistinta puede ser individuo elegible todo español mayor de veinticinco años <sup>18</sup>.

---

16 Lo ha publicado J. ALVAREZ JUNCO, bajo el título: «Capmany y su informe sobre la necesidad de una Constitución (1809)», en *Cuadernos Hispanoamericanos*, 1967, 210, p 536 en concreto

17. Lo extracta ARTOLA, *Los orígenes*, II, pp. 428-434, en especial.

18. El citado informe se encuentra en SUÁREZ, *Informes sobre Cortes. Extremadura y Andalucía*, pp 272-273, en particular

Si en estos dos informes sobran los poderes, en consonancia con un modelo liberal de representación, en algún caso la interpretación se hace más dificultosa, como sucede con la Junta de Extremadura, ya que dice que las Cortes, formadas sólo por la representación del pueblo, a quien únicamente se le debe la libertad nacional, deben votar decisivamente. Históricamente, desde luego, votos decisivos eran poderes decisivos, para votar en Cortes cuanto allí se propusiera sin expresa dependencia de los electores, y más tarde, en las convocatorias de la Junta Central, también se hablará en términos semejantes, por lo que es posible que en la mente de los redactores del informe existiera la idea de poderes libres e ilimitados, pero todavía poderes <sup>19</sup>.

En otros informes las respuestas son favorables al mantenimiento de los poderes, a pesar de que entre ellos no hay uniformidad de criterios, manifestados a veces de forma harto confusa e incongruente. El obispo y Cabildo de Córdoba, por ejemplo, partidarios de una amplísima representación en Cortes de los tres estamentos, sostienen que todos los poderes deben ser iguales e ilimitados, pero revocables sin necesidad de justificar la causa, ofreciendo así una mezcla de poderes consultivos y decisivos <sup>20</sup>. No está más determinado el informe de la Audiencia de Extremadura, defensora asimismo de una representación estamental, ya que a los procuradores, habilitados con poderes amplios, se les darían instrucciones y peticiones, lo cual parece una contradicción <sup>21</sup>. Tampoco es muy definida la respuesta de la Audiencia de Galicia, pues si por un lado se expresa con voces de igualdad, traducida en la distribución de los votos de Cortes según el número de habitantes, de modo que todos los pueblos y provincias puedan tener representación, un poco después admite la presencia de siete prelados, nombrados por el clero, junto con otros tantos «grandes», designados por los títulos nobiliarios, y para todos los cuerpos exige poderes limitados, no sea que la futura asamblea degenere o trate de variar la constitución, como habría ocurrido en Francia <sup>22</sup>. Pero tampoco deja de ser equívoca la postura de José Sala, quien se manifiesta a favor de una representación en Cortes por estados: eclesiástico, militar y de comercio, artes y agricultura, quienes con poderes ilimitados asistirían en Cortes en representación de su provincia <sup>23</sup>. Por no hablar de la anacrónica posición de Borrull, que en relación con los diputados americanos pensaba que sólo se les debería conceder voto consultivo en los asuntos referidos a España, mientras gozarían del decisivo en lo respectivo a América <sup>24</sup>.

---

19 Lo publica SUÁREZ, *Informes sobre Cortes. Andalucía y Extremadura*, pp 294-296

20. Se comprueba en SUÁREZ, *Informes sobre Cortes. Andalucía y Extremadura*, p 237, en particular

21 SUÁREZ, *Informes sobre Cortes Andalucía y Extremadura*, p 303, en especial

22 ARTOLA, *Los orígenes*, II, pp 249-250.

23 Lo publica ARTOLA. *Los orígenes*, II, p 384.

24. D. RAMOS, «Las Cortes de Cádiz y América», pp. 429-430.

Las obscuridades e incoherencias en materia de representación y poderes parecen notorias en varios de los informes citados, pero no eran un monopolio suyo. Que esto era así lo constatamos por el proyecto de constitución que presenta Flórez Estrada a la Junta Central en el mismo año de 1809<sup>25</sup>. Según el político asturiano, la futura constitución debería guiarse por principios de libertad, igualdad jurídica, legalidad y equilibrio de poderes, donde la soberanía no residiría en el rey, sino en el Congreso soberano, formados por apoderados o vocales, elegidos de forma indirecta en proporción al número de habitantes de cada provincia, a razón de cuarenta mil. Si bien otros aspectos eran bastante más moderados, como la división del Congreso en salas o cámaras, así como los requisitos de edad y riqueza para ser miembro de las mismas. Moderación que en algún supuesto está acompañada de contradicciones, como acontece justamente en el terreno de los poderes, pues si en el artículo 12 afirma que los representantes del cuerpo soberano votarán siempre por cabezas y jamás por provincias, con posterioridad, en el artículo 90, sostiene que los cuerpos provinciales, una vez nombrados sus apoderados o representantes para el cuerpo soberano, les darán las instrucciones que tengan por conveniente, de las que no podrán desentenderse sin dar parte de ello a sus provincias. En estas propuestas no se mostraba Flórez Estrada muy alejado de los viejos modelos corporativos.

El informe de Flórez Estrada, como varios de los emanados de otras instancias, de cuerpos y personalidades, no estaba a la altura de las circunstancias si se quería proceder a una auténtica representación nacional, caso distinto era el informe de la Universidad de Sevilla, que sí rompía con el modelo representativo de las Cortes históricas, al rechazar cualquier tipo de poder, incluido el de carácter decisivo, al margen de otras cuestiones centrales, como eran los requisitos para ser elector y elegido, señalados con exquisita generosidad de miras. ¿Qué proponía entre tanto la Junta Central sobre los poderes, para salir del atolladero en que le habían sumido los informes que había solicitado en demanda de ilustración? Conocemos muy poco de su actividad en este punto, hasta fechas bien tardías, cuando se decide a expedir las cartas de convocatoria de Cortes, conforme se ha avanzado. Sí sabemos que la Comisión de Cortes, surgida de la Junta Central, se rodea de una serie de Juntas auxiliares, entre las que se contaba la Junta de Ceremonial. No ignoramos tampoco que entre los cometidos de esta Junta de Ceremonial estaba la de proponer qué poderes debían darse a los diputados y en qué términos, sobre lo que llegaría a extenderse un borrador, que entre otras cosas establecía que los poderes fueran firmados por todos los electores y otorgados en favor de todos y cada uno de los nombrados, *simul et in solidum*, siendo refrendados por el escribano asistente al

---

25 *Constitución para la Nación Española, presentada a SM la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias. En 1.º de noviembre de 1809*, BAE, 113, Madrid, 1958, pp 308 y ss.

acto <sup>26</sup>; al parecer en la línea de los históricos poderes decisivos. Pero poco más cabe decir de la Junta de Ceremonial en tema de poderes, ya que si existen algunas referencias a la misma, son de carácter indirecto, recogidas en un par de consultas del llamado Consejo reunido, el Supremo Consejo de España e Indias, ante el temor primero, y el convencimiento después, de que la Cámara de Castilla perdería su facultad tradicional de examinar los poderes. Más tarde volveremos sobre estas consultas.

Cuando se desvelan las intenciones de la Junta Central sobre los poderes de los diputados será a partir de un nuevo decreto suyo, fechado el 28 de octubre de 1809, donde se establecía que la convocación de las Cortes generales y extraordinarias se efectuaría el primero de enero de 1810, para comenzar sus reuniones el primero de marzo <sup>27</sup>. Este decreto se completó con otro posterior, de 29 de enero de 1810, el cual dejaba sentado con claridad, a despecho de todas las presiones en contra, que a las Cortes concurrirían los estamentos eclesiástico, militar y popular, así como que funcionarían divididas en dos cámaras o estamentos, uno popular y otro de dignidades <sup>28</sup>. De momento, Jovellanos se salía con la suya, aunque poco le duró su dicha, comenzando porque el último decreto citado no fue publicado y siguiendo porque no se cursaron las convocatorias a prelados y nobles. La facción liberal iba ya ganando batallas.

Si no se despacharon las convocatorias a los estamentos eclesiástico y nobiliario, otro fue el caso del llamado estamento popular, dividido, según propuestas de la Comisión de Cortes, entre las ciudades que tuvieron voto en las Cortes de 1789, las Juntas Superiores y las provincias, cuyos diputados se elegirían siempre de forma indirecta por el pueblo, en el último supuesto en proporción al número de habitantes, de uno por cada cincuenta mil, y en el caso de las ciudades ampliando la base de electores y elegibles en relación con los métodos tradicionales de elección de procuradores, teniendo ahora como modelo la elección del procurador del común. Las respectivas convocatorias fueron expedidas con fecha de 1 de enero de 1810, bajo fórmula de cédula <sup>29</sup>, y junto a ellas se enviaba otro documento del mismo día, la instrucción que debía observarse en la elección de los diputados, común a los tres sectores referidos. Hay que decir que para las elecciones en Canarias se dio en la misma fecha una instrucción particular <sup>30</sup>.

26. Tomo esta información de SUÁREZ, *El proceso de la convocatoria a Cortes*, pp. 229-231.

27. Publicado por FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp. 570-571

28. También recoge este decreto FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 614-620

29. La cédula de convocatoria era una de las recomendaciones de talante tradicional que hacía el Consejo Reunido a la Junta Suprema en la consulta de 22 de diciembre de 1809. Puede compararse lo dicho en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, p. 555, específicamente

30. Tanto las convocatorias como las instrucciones fueron publicadas por FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp. 571-593. E incluso este autor recoge los fallidos papeles de convocatoria a eclesiásticos y nobleza, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 589-590.

Es justamente en la convocatoria, pero sobre todo en la instrucción, cuando se regula la naturaleza de los poderes de los diputados, de naturaleza decisiva, pero sin negar la representación de ciudades y provincias, o reinos, conforme vamos a ver. Por lo que hace a las cédulas de convocatoria, hemos de señalar que en las dirigidas a las Juntas Superiores y a las ciudades de voto en Cortes, se dice que de conformidad con la instrucción que se acompaña elijan un diputado y le autoricen con los poderes cuya fórmula va inserta en la misma instrucción. De otro lado, tampoco podemos olvidar que en la convocatoria de diputados de ciudades y provincias se alude al carácter representativo particular de sus diputados: «para que en vuestro nombre concurra», según el dictado de la que se dirige a las ciudades de voto; «para elegir los diputados de Cortes que en nombre de ese reino o provincia han de concurrir», de acuerdo con el tenor de la enviada a provincias y reinos.

Ya en la instrucción, a la hora de regular las elecciones de los tres sectores, se señala que concluidas las votaciones se extenderán los poderes bajo la fórmula que se acompaña, idéntica para las tres situaciones. ¿Qué naturaleza tienen estos poderes? En este punto no hay lugar para los interrogantes, su carácter de decisivos viene comprendido en el propio hecho de la instrucción dictada por la Junta Central. Esto se entiende mejor si echamos un vistazo a la historia de las Cortes castellanas, prolongada parcialmente en estas convocatorias, pues las ciudades luchaban por ser ellas las que dictaran las instrucciones y no la Corte, de modo que el triunfo de las instrucciones de las ciudades llevaba consigo el voto consultivo de sus procuradores, o mandato imperativo, mientras la imposición por la Corte de sus instrucciones significaba la victoria del voto decisivo.

Pero hay más, el propio dictado de los poderes en la instrucción de la Junta es inequívoco: «En consecuencia les otorgan poderes ilimitados a todos juntos, 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 acordar y resolver cuanto se proponga en las Cortes, así en razón de los puntos indicados en la real carta convocatoria, como en otros 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»<sup>31</sup>. Cualquiera que conozca la historia de las Cortes de Castilla, descubrirá asombrosos parecidos entre esta fórmula de poder y las minutas de poderes decisivos y sin límites que la Corte adjuntaba a las cartas de convocatoria a partir de 1632, la última vez en 1789. La propia carta de convocatoria, la instrucción y la fórmula de poderes son herencia de las viejas Cortes, en cuyo mantenimiento hemos de ver la mano del Consejo reunido, y de manera específica la de la Cámara, organismo encargado durante va-

---

31 El texto, incluido en la instrucción, en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp 589-590. Con anterioridad lo había extractado el CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento*, p 284

rios siglos de la expedición de las convocatorias. De hecho, en la consulta que eleva el Consejo reunido a la Junta Central, en 22 de diciembre de 1809, además de recomendar que las cédulas de convocatoria se expidieran por la Cámara, va a sostener con reiteración que sea ésta quien lleve a cabo el reconocimiento de los poderes de los diputados, ponderando el valor del reconocimiento de los poderes, «es esencial a la representación nacional el reconocimiento de los poderes», se afirma. Ciertamente también pondera el significado de los propios poderes, aunque fueran con la condición de decisivos y sin límites, lo cual no es una nadería para entender el modelo de representación que propugna, inmerso todavía en el viejo régimen, y en particular en el de las Cortes de Castilla. Según el Consejo reunido, «donde no hay elección ni poderes otorgados no cabe el concepto de verdaderos diputados y representantes»<sup>32</sup>.

Mas poderes sin límites, sin dependencia directa de los electores en el transcurso de las Cortes, no supone que se niegue la doble condición de representantes de los diputados, general, de la nación, y particular, de la provincia o reino. Si acudimos al formulario de poderes descubrimos estas reveladoras palabras: «y que reunidos los electores de todos los partidos del reino o provincia, habían procedido bajo las reglas establecidas en la instrucción al nombramiento de los diputados, que en nombre y representación de este reino o provincia han de concurrir a las Cortes generales». Además de que contamos con otro dato de relieve que nos confirma en lo dicho, y es el requisito de naturaleza que se exige a los elegidos como diputados, de ser natural de la provincia o reino donde se ha efectuado la elección. Esto se señala lo mismo en la más general instrucción que debe observarse para elección de diputados de Cortes, que en la más particular de Canarias.

Notables peculiaridades respecto al sistema apuntado para la península tenía el que se siguió con América. La representación americana fue regulada un poco después, ya por la Regencia, mediante un manifiesto y un decreto, fechados el 14 de febrero de 1810<sup>33</sup>. Me refiero al caso de los llamados diputados propietarios, no al de los suplentes, a los cuales luego haremos mención, aunque sea somera.

Para América el régimen que se adoptó tenía semejanzas con el que se había establecido en España para la elección de los diputados de las ciudades de voto en Cortes, aunque va a estar más apegado a las prácticas corporativas tradicionales y por ende era más propicio para el mandato imperativo<sup>34</sup>. En efecto, en vez de op-

32. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 563-566, en concreto.

33. Fernández Martín reproduce ambos textos (*Derecho parlamentario*, 2, pp. 594-600).

34. Puede verse sobre el particular TORENO, *Historia del levantamiento*, pp. 284-285; D RAMOS, «Las Cortes de Cádiz y América», pp. 464-465; SUÁREZ, *El proceso de la convocatoria*, pp. 451-458; M. LORENTE, «América en Cádiz (1808-1812)», en *Los orígenes del Constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Junta de Andalucía, 1994, pp. 30 y ss.

tar por un principio de representatividad proporcional al número de habitantes, se estableció que se eligiera un diputado por cada cabeza de partido. La elección se llevaría a cabo por el ayuntamiento de cada capital de entre naturales de la provincia, designándose a tres personas, de las que había de sortearse uno, que sería tenido por diputado. A renglón seguido, verificada la elección, recibiría el diputado los poderes de parte del ayuntamiento, así como también las instrucciones que el propio ayuntamiento y los otros del partido quisieren darle sobre las cuestiones de orden general y particular que estimasen debía promover en las Cortes <sup>35</sup>.

Si cuando comentamos los poderes de los diputados peninsulares hacíamos ver las afinidades que tenían con las prácticas castellanas de las viejas Cortes, ahora debemos recalcar esas apreciaciones. La convocatoria de Cortes, la elección de los diputados por los ayuntamientos, los formularios de poder y las instrucciones, generales y particulares, símbolo de la doble representación, general y particular, eran los elementos que habían compuesto la fase de la elección de los procuradores a lo largo de centurias. Los diputados que se diseñan en el citado decreto no dejaban de tener concomitancias con los representantes de las ciudades de voto con anterioridad a 1632, que con toda propiedad eran unos mandatarios o comitentes, sometidos a mandato imperativo, reflejado en las instrucciones dadas por cabildos y ayuntamientos, pese a la existencia de una minuta de poder general y sin restricciones <sup>36</sup>. De ello también sabía el Consejo, que mientras se fijaba definitivamente el método de representación para América, justificó la utilización del que durante tanto tiempo se había venido usando en España <sup>37</sup>. Mas que era un sistema provisional, e insatisfactorio, se reconocía cuando a 8 de septiembre se acordaron por la Regencia las medidas para elección de suplentes de América y de las provincias peninsulares ocupadas por el francés <sup>38</sup>.

Analizada la cuestión de la naturaleza de los poderes de los diputados propietarios, parece llegado el momento de dar cuenta de lo acontecido con el examen o

35. Un sistema muy criticado. De inconsecuencia califica Flórez Estrada la medida de que en América la elección de representantes fuera por los cabildos o ayuntamientos y no por todos los naturales, de modo que deberían haberse seguido criterios de igualdad en proporción a la población. Lo apunta en su *Examen imparcial de las disensiones de América con España, de los medios de su reconciliación y de la prosperidad de todas las naciones*, BAE, 113, p. 14.

36. Del método de las elecciones y del hecho de las instrucciones, generales y particulares, deduce Marta Lorente que los elegidos eran más bien informadores o delegados de los Ayuntamientos que representantes, no debiendo extrañar, en consecuencia, los futuros problemas referidos a la concepción del mandato. Lo expone en el trabajo citado, «América en Cádiz», pp. 30-31.

37. Las referencias a la consulta del Consejo, de 22 de febrero de 1810, las tomo de SUÁREZ, *El proceso de la convocatoria*, p. 455.

38. El capítulo XVII comienza así: «Cometidas a aquellos Ayuntamientos las elecciones de diputados en Cortes ínterin se arregla y establece la nueva ley sobre su representación en adelante( )». Lo publica FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, p. 613, en concreto

reconocimiento de los mismos, asunto en el que se produjo una brusca marcha atrás de la Regencia, pues después de haber encargado a la Cámara esta tarea, siguiendo la secular práctica de Castilla, la atribuirá a última hora a una junta o comisión de diputados, al parecer por presión de los diputados que se iban reuniendo en Cádiz<sup>39</sup>. Desde luego Toreno justificaría el cambio, por entender que la pretensión del Consejo y de la Cámara, fundada en la costumbre de las últimas Cortes y en la autoridad de Martínez de Salazar, entraba en contradicción con el sentir de las ideas que reinaban entonces en Cádiz y con las que exponían los diputados que estaban llegando a la ciudad. Más aún, de delirio calificó la propuesta del Consejo el político liberal<sup>40</sup>. El asunto era grave, a no dudar, porque afectaba a la independencia de las Cortes el hecho de que un órgano extraño a las mismas tuviera capacidad de control sobre los diputados, lo cual había de añadirse a otras demandas del Consejo, referidas a la presidencia de las Cortes, a cargo del presidente del Consejo, y a la presencia como asistentes de los miembros de la Cámara, al estilo también de las Cortes de Castilla<sup>41</sup>.

De otro lado, los miedos del Consejo a que la Cámara perdiera sus funciones venían de meses anteriores, ya que en la consulta de 22 de diciembre de 1809, dirigida a la Junta Central, el Consejo reunido hacía un gran esfuerzo para hacer ver que la Cámara debía continuar con su función de reconocimiento de poderes, poniendo de manifiesto que existía un papel donde no se adoptaba esta práctica. El Consejo justifica su actitud por la antigüedad del organismo, por lo inveterado de la costumbre y por la rectitud con que siempre se había comportado la Cámara en el examen de los poderes, contra la que nunca se habían producido quejas, según dice, cuando todo sería muy distinto si fueran los mismos apoderados los encargados del examen, ya que entonces reunirían a la vez la condición de jueces y partes<sup>42</sup>.

La Junta Central no adoptó ninguna medida al respecto, pero sí lo hizo la Regencia, según consta por varias disposiciones del mes de agosto de 1810, en alguna ocasión a consultas del Consejo y de la Cámara, donde se estableció qué secretarios del Consejo y Cámara debían asistir al examen de poderes de los diputados, efectuado por la Cámara de España e Indias, así como también se determina quienes de entre los escribanos de cámara serían los escribanos de Cortes, siempre a la vieja usanza de las Cortes de Castilla. En la consulta del Consejo de 22 de agosto de 1810 se citaban pasajes de la obra de Martínez de Salazar<sup>43</sup>.

---

39. Véase al respecto, SUÁREZ *El proceso de la convocatoria*, pp 497-499.

40. *Historia del levantamiento*, p 286

41. Rechaza estas pretensiones Toreno, *Historia del levantamiento*, p. 286.

42. Me remito de nuevo a FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp 563-565, en especial

43. Noticias y Documentos, en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, p 682. Algunos de estos documentos. en particular de 21 y 28 de agosto, se encuentran en ACD, Serie

La Regencia no mantuvo su palabra, sin embargo, sino que dicta una orden, de 14 de setiembre, en virtud de la cual asume la tarea del examen y aprobación de los poderes de los diputados. No obstante, renuncia a ejercitar por sí misma tal cometido y determina que sea una Junta de seis procuradores (sic) la que por su delegación examine y apruebe los poderes de todos los procuradores, no sin que antes sean examinados y aprobados los de los seis por la propia Regencia. Eso sin perjuicio de los derechos que corresponden a la Cámara de Castilla, según dice. Las razones esgrimidas por la Regencia eran la existencia de una propuesta que habría elevado a la Junta Central la Comisión de Cortes sobre estos aspectos, así como la condición de extraordinarias de las próximas Cortes Generales<sup>44</sup>. La verdad debió ser distinta, porque Toreno, y estaba bien informado, afirma que la Regencia dio forzada su beneplacito a la pretensión de los diputados, formulada por cierto en los mismos términos que el decreto, aunque luego dijera que obraba así en atención a que las Cortes eran extraordinarias y que lo hacía sin menoscabo de las atribuciones de la Cámara<sup>45</sup>.

No mantuvo su palabra la Regencia y antes de adoptar su decisión se movió en un mar de dudas, como testimonian por ejemplo las varias redaciones existentes de la citada disposición<sup>46</sup>. Pero quizá sea más indicativo de lo dicho la orden de consulta al Consejo Real por parte de la propia Regencia, el día 11 de setiembre, para que le informe, tal y como dice, sobre un papel que ha llegado a sus manos y que probablemente era la causa de que ciertos diputados se hubieran manifestado contra la costumbre de que la Cámara examine los poderes de los procuradores; una palabra, la de procurador, que se hace sinónima de diputado, señal, por otro lado, de la confusión en que se vive en relación con la idea de representación. También pide al Consejo que le exponga los fundamentos y el origen de esta costumbre. Lo extraño de la actitud de la Regencia es que no esperó a la consulta del Consejo, pues ésta, como la orden antes citada, lleva fecha también de 14 de setiembre<sup>47</sup>.

La consulta es de verdadero interés, porque en ella se contiene el susodicho papel, de muy problemática autoría y fecha dentro de la Comisión de Cortes de la

---

General, 5-18 Sin embargo, la serie más completa de estos documentos se encuentra reproducida en una consulta del Consejo de 14 de setiembre, conservada también en ACD, Serie General, 5-18 y reproducida por FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp 685-693

44 El documento, y una adición al mismo, testificando la instalación de la junta o comisión, lo publica una vez más FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp 615-616. Original se encuentra en ACD, Serie General, 5-18 y 7-25.

45 *Historia del levantamiento*, p. 286.

46 Pueden verse en ACD, Serie General, 5-18 y 7-25 Las conoce FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 694-695.

47 Para la cita de la consulta, que lleva incorporada la oportuna orden de la Regencia, me remito a la nota 43.

Junta Central, quizás de la Junta de Ceremonial <sup>48</sup>. Entre otras cosas, se propugnaban en el papel unos poderes sin restricciones, de modo que no se sujete a los diputados a dar cuenta de su actuación a corporación alguna. También se apuntaba en el papel que los poderes no se podían entregar a sustitutos de los diputados elegidos, o que todos los poderes fueran uniformes. Por fin, y respecto del examen de los poderes, se cometía esta función a una serie de diputados, llamados habilitadores, quienes en caso de encontrar defectuosos los poderes deberían emitir dictamen y elevar consulta con el mismo a las Cortes, lo cual resultaba un anticipo de lo que en septiembre de 1810 iban a pedir determinados diputados. Al papel se le añaden por parte del Consejo las diversas disposiciones dadas por la Regencia encargando a la Cámara del examen de poderes, así como una defensa apologética del Consejo y de la Cámara, con mención expresa de su consulta de 22 de diciembre y de la autoridad de Martínez de Salazar.

Todavía podíamos añadir algún dato más de este confusionismo en el que se movía la Regencia a propósito del examen de los poderes de los diputados, como es el que con anterioridad a la apertura de Cortes los problemas suscitados por las elecciones de los diputados, de Europa y de América, no sólo se veían por la recién creada junta de seis diputados, la llamada Junta —o Comisión— de examen y aprobación de poderes, sino que todavía continuó conociendo la Cámara de estos asuntos <sup>49</sup>, como lo venía haciendo antes de formarse la junta <sup>50</sup>.

Arreglado el tema del examen de poderes, también se soluciona la elección de diputados suplentes, una cuestión sobre la que apremiaban ciertos diputados de los presentes en Cádiz <sup>51</sup>. En materia de poderes su regulación no tiene peculiaridades dignas de reseñarse en relación con los otros modelos de elección de diputados, ya que deberían otorgarse con el carácter de ilimitados, aun con mención expresa a la representación de las provincias, como si se tratara de los poderes presentados en las Cortes de 1789 <sup>52</sup>, además de cumplir los diputados el requisito de que fueran naturales de las provincias que representan <sup>53</sup>. En ésta, como en tan-

48. Sobre ello discurre SUÁREZ, *El proceso de la convocatoria*, pp 498-499.

49. Algunos ejemplos suministra FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 695-696. Para la actuación de la Junta de poderes, véase también ACD, Serie General, 5-18 y 7-25.

50. Informaciones aporta FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp 683-684.

51. Los documentos que recogen sus pretensiones pueden verse en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 671-681.

52. El texto de los poderes que debían ser otorgados a los diputados suplentes de las provincias ocupadas por el enemigo, así como los de los diputados suplentes de Indias, fueron publicados por Fernández Martín, que los hace acompañar de la fórmula de aceptación por parte de la Comisión de poderes. Al respecto, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 700-703.

53. Así se señala en el punto 3 del método supletorio para los países ocupados y en el punto 2 del método supletorio para las Américas, expuestos a la Regencia por un grupo de dipu-

tas ocasiones, nos es dado comprobar lo alejado que se estaba por ahora del principio de representación nacional <sup>54</sup>.

Decidida asimismo la reunión de las Cortes en una sola cámara, resueltos otros detalles, entre los que se encontraba la verificación de todos los poderes de los procuradores, las Cortes verían finalmente su apertura el 24 de setiembre de 1810 <sup>55</sup>. Todas las apariencias indicaban que el bando liberal había logrado imponer sus pretensiones, como luego lo va a hacer en las Cortes de Cádiz, aunque este triunfo, lo venimos anticipando, no estará exento de contradicciones, como se observa en el tema de poderes de los diputados, tanto que le obligará a moderar su discurso. Aparte de que los diputados liberales ya estaban condicionados por los objetivos generales que le marcaban las cartas de convocatoria: conservar la religión católica, restituir al trono a Fernando VII y restablecer y mejorar la constitución.

### 3. LOS PODERES EN LAS CORTES DE CÁDIZ

#### 3. 1. LA COMISIÓN DE PODERES

Son dos los caminos que tenemos para conocer el tema de los poderes de los diputados en las Cortes de Cádiz, uno de ellos nos lo proporciona la Comisión de poderes, otro las discusiones del proyecto de Constitución. Si bien debemos decir que son dos vías muy distintas, por cuanto la Comisión de lo que nos informa es de sí a su entender se ajustan los poderes a las instrucciones dictadas por la Junta Central y la Regencia con anterioridad a la celebración de Cortes, mientras en los debates sobre la Constitución lo que estamos contemplando es el tratamiento constitucional del tema, cómo deben ser en el futuro los poderes, en el marco de la proclamada soberanía nacional, de la nación española. De las dos opciones, la segunda es la más relevante, aunque comenzaremos por la primera, por dar unas

---

tados a 9 de setiembre de 1810 Lo recoge FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, pp. 673 y 675, respectivamente.

54. Lo comprobamos por lo que se alegaba en la Junta de examen de poderes. Este es el caso de Guillermo Hualde, que se titula comisionado por la Junta de Cuenca, quien intercede para que se admita como diputado a Martín de Roxas Cortés, pese a que éste no puede aportar personalmente los poderes. Además de llamarse comisionado, declara que realiza la petición «descando que su provincia goce en ellas —las Cortes— de la representación que sea posible». El expediente, devuelto al Consejo de Regencia por la Junta de poderes, por no tener facultades para resolver, se encuentra en ACD, Serie General, 7-25.

55. Por orden de la Regencia de 21 de setiembre de 1810, se encarga a la Comisión de poderes, que una vez que haya verificado la habilitación de todos los poderes de los diputados, comunique a todos y cada uno de éstos la fecha y lugar de la reunión de las Cortes. La orden fue publicada por FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 1, p. 706

notas de la actividad de la Comisión, cuyos informes alguna disputa generaron en Cortes entre los diputados, ofreciéndonos interesantes apreciaciones sobre el valor de los poderes <sup>56</sup>.

Antes que nada, debemos señalar que se produjo una admirable continuidad entre la Junta o Comisión de examen y aprobación de poderes, establecida por el Consejo de Regencia, y la Comisión de poderes creada por las Cortes de Cádiz. La diferencia estribaba en que la Junta emitía dictamen y lo presentaba al Consejo de Regencia, para su aprobación o rectificación, mientras ya iniciadas las Cortes el dictamen o informe de la Comisión se presentaba ante ellas, donde por votación de sus diputados se aceptaba, se rechazaba o se devolvía para un más detenido estudio. Los expedientes de la Comisión son muy simples de ordinario, pero a veces se complicaron y dilataron su resolución, o porque no llegaban los poderes o porque se impugnaban las elecciones, negando legitimidad a los electos.

De la continuidad que existió entre las dos comisiones nos ofrecen fiel testimonio las actas de las primeras sesiones de las Cortes Extraordinarias. Si leemos la del día 24, la de su apertura e instalación en la isla de León, observamos cómo se alude de forma expresa a que ha precedido el reconocimiento de los poderes de los distintos diputados, efectuado en Cádiz por una comisión de cinco diputados, que se enumeran, cuyos poderes habían sido reconocidos a su vez por el Consejo de Regencia <sup>57</sup>. Si de la del día 24 pasamos a la del 25, nos encontramos con que las Cortes, afirmando lo necesario que era examinar la legitimidad de los diputados que fueran llegando, acuerdan el nombramiento de una comisión al efecto, compuesta de seis diputados, de los cuales tres habían de ser de la comisión que en Cádiz había reconocido los poderes de los procuradores (sic), y tres de los demás individuos del Congreso. A la Comisión se le atribuye carácter permanente y se le asignan las funciones de conocer de la legitimidad de los poderes, examinar las reclamaciones, recursos e incidentes que ocurriesen en la materia, así como expresar con brevedad su dictamen a las Cortes para que éstas resuelvan lo pertinente <sup>58</sup>. Y a fuer que lo cumplieron las Cortes, porque de inmediato tuvieron ocasión de predicar con el ejemplo, aprobando los poderes de un diputado aragonés, tras dictamen favorable de la Comisión <sup>59</sup>, y re-

---

56 Las Actas de las Cortes Extraordinarias de Cádiz contienen abundantes noticias sobre el proceder de la Comisión, que no era otro que elevar informes a las Cortes para que éstas ratificaran o rectificasen su dictamen. Por otro lado, en el Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), en los tres primeros legajos de la Serie Electoral, se encuentran numerosos poderes de diputados de la Metrópoli y de América, informados por la Comisión, de los que he hecho una parcial utilización.

57. *DS*, I, p. 1.

58. *DS*, I, p. 6.

59. Tras el poder de José Aznares, diputado suplente del Reino de Aragón, encontramos el siguiente dictamen de la Comisión. «Estos poderes se hallan conformes con las órdenes co-

mitiendo a ésta un papel que había llegado a las Cortes sobre la ilegitimidad de ciertos poderes <sup>60</sup>.

La Comisión de poderes, por lo demás, estaba obligada a funcionar como las otras Comisiones de Cortes, de acuerdo con lo que se establecía en el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de noviembre de 1810 <sup>61</sup>. Así, por ejemplo, no podía resolver ni decretar por sí misma cosa alguna de que estuviera encargada, cosa que cumplió a rajatabla. Como también era al presidente de las Cortes a quien competía la facultad de nombrar a sus componentes, los cuales deberían ser renovados por mitad cada dos meses <sup>62</sup>.

Dentro de los poderes quizá sean los más llamativos los referentes a los diputados americanos, por la cuestión de las instrucciones de los ayuntamientos, previstas en la instrucción de la Regencia de 14 de febrero de 1810, pero también por la dificultad de interpretar otro punto de la citada instrucción, en concreto lo que cabía entender por ayuntamientos cabezas de partido. También, como elemento de comprensión de lo ocurrido con los poderes de los diputados americanos, debemos atender a las grandes distancias que separaban a las provincias americanas de Europa, nada favorables para que llegaran los poderes a su debido tiempo, o para solicitar documentos que pudieran zanjar dudas sobre la legitimidad de la elección de los diputados.

¿Qué podemos decir de las instrucciones dadas por las ciudades americanas a sus diputados? ¿Son un testimonio de mandato imperativo? En principio así podría comprenderse, y parece que en este sentido lo entendió el cabildo de San Salvador, que prohibía a sus diputados separarse de las particulares instrucciones que les proporcionaban <sup>63</sup>. Limitaciones se contenían en los poderes que entregó a las Cortes Antonio Navarrete, diputado por la ciudad de San Miguel de Piura del Villar, en el virreinato del Perú <sup>64</sup>. Dentro de este mismo orden de cosas, aunque fue-

---

municadas sobre la elección de diputados suplentes, debiendo servir hasta que lleguen los diputados de Aragón, y en esta inteligencia los estimaron convenientes lo Señores que componen la Comisión nombrada por las Cortes». LLeva fecha de 25 de setiembre de 1810 y se encuentra en ACD, 1-1. Por su parte, en las Actas de Cortes, en la sesión del mismo día, se dice que José Aznariz, suplente por el reino de Aragón, y Manuel García Herreros, suplente por la provincia de Soria, hallándose reconocidos y aprobados sus poderes, prestaron el preceptivo juramento. En *DS*, I, p. 9.

60. En la sesión de 27 de septiembre (*DS*, I, p. 11).

61. Lo publicó FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp. 631-644. El capítulo dedicado a las Comisiones es el VII.

62. Una prueba la tenemos en la sesión de 4 de octubre de 1811, en la cual se da cuenta de los cambios producidos en la Comisión de poderes, ya que por nombramiento del presidente entran a formar parte de la misma los diputados Pascual, Zorraquín y Caneja, en lugar de Calatrava, Inguenzo y Vega. En *DS*, III, p. 1985.

63. El testimonio lo recojo de M. LORENTE, «América en Cádiz», p. 114.

64. «Con la cualidad de que no pueda tener efecto la cláusula de sustitución que contiene», se aprueba su poder por las Cortes, en sesión de 21 de septiembre de 1811. En *DS*, III, p. 1895.

ra con raciocinios negativos, Larrazábal, diputado propietario por Guatemala, negaba el carácter de verdaderos representantes de las provincias a los diputados suplentes, porque carecían de instrucciones de las mismas <sup>65</sup>. Como de manera semejante ponían en conexión instrucciones, o falta de instrucciones, con deficiencias de representación los diputados suplentes por Venezuela, Esteban Palacios y Fermín Clemente <sup>66</sup>. Pero un miembro que había sido de la Regencia, el americano Lardizábal, con intenciones muy conservadoras, para negar que pudiesen los diputados acometer la elaboración de una constitución, no se salía de estas interpretaciones, ya que insinuaba que no la podían llevar a cabo por no estar prevista en sus instrucciones <sup>67</sup>.

En otros casos no se recogían tales limitaciones, como ocurrió con las instrucciones que la provincia de Sonora y Sinaloa entrega a su diputado Manuel María Moreno <sup>68</sup>, y es lo más probable que tampoco se contuvieran en las «convenientes instrucciones» que junto al «más bastante y necesario poder» habría de dar al diputado electo Miguel González Lastiri el «cuerpo capitular» de Mérida de Yucatán, de la provincia de Nueva España <sup>69</sup>. Incluso en los poderes que el Ayuntamiento de Villahermosa de Tabasco, capital de la provincia de Tabasco, entrega a su diputado José Eduardo de Cárdenas, se habla de las instrucciones, generales y particulares, conforme a lo dispuesto por la instrucción de 14 de febrero de 1810 <sup>70</sup>, por lo que difícilmente tendrían la condición de mandato imperativo,

65 D. RAMOS, «Las Cortes de Cádiz y América», p. 474

66 D. RAMOS, *Ibidem*, p. 470

67 D. RAMOS, *Ibidem*, p. 475.

68 *ACD*, Serie Electoral, 3-43, y llevan fecha de 25 de abril de 1811. Como más tarde veremos, con anterioridad a esta fecha los poderes —la falta de poderes— de Moreno habían sido objeto de encontradas opiniones en el seno de las Cortes.

69. En *ACD*, Serie Electoral, 3-26. Pero no se incluyen las instrucciones, aunque sí el acta de elección y los poderes ilimitados. En este caso las elecciones fueron conflictivas, entre el anterior y José Manuel Quijano. En el expediente de la Comisión de poderes se recogen dos informes a las Cortes, tras el primero, donde se daba noticia de los sucesivos acuerdos de la ciudad, simplemente se señala «se dio cuenta a las Cortes en la sesión pública de la mañana de 3 de febrero de 1811», mientras tras el segundo, donde se dice que la comisión encuentra arreglados los poderes de Miguel González, se indica «se dio cuenta en la sesión pública en la mañana de 11 de marzo de 1811 y las Cortes aprobaron estos poderes».

70. *ACD*, Serie Electoral, 3-44. El informe de la Comisión fue del todo favorable a los poderes: «La Comisión de poderes ha visto los conferidos por el Ayuntamiento de Villahermosa, capital de la provincia de Tabasco al Dr. D. José Eduardo Cárdenas, Cura Párroco de Cunduacán, para ejercer las funciones de diputado en las presentes Cortes, y los encuentra arreglados y dignos de la aprobación de VM». Pero las Cortes también fueron receptivas: «Se dio cuenta en la sesión pública de la mañana del 27 de febrero de 1811, y quedaron aprobados los poderes». El expediente se cierra con otra inscripción. «Estos poderes fueron aprobados en la sesión pública de la mañana de este día, y habiendo prestado el juramento prescrito por las Cortes, el Señor D. José Eduardo de Cárdenas, Diputado por el Ayuntamiento de Villahermosa, capital de la provincia de Tabasco, tomó acto continuo asiento en el Congreso Cádiz, 27 de febrero de 1811».

nada deseado por la Regencia, al margen de que los poderes se conceden con el carácter de ilimitados <sup>71</sup>.

De cualquier manera, aún cuando no se tratara de mandato imperativo, o votos consultivos, sino de poderes decisivos, según la tradición corporativa castellana <sup>72</sup>, las referencias a la doble representación de los diputados, particularmente en nombre de la provincia, es algo que queda bien resaltado en todos los casos. Así en el poder de Manuel María Moreno, redactado de conformidad con la fórmula de poder recogida en la conocida instrucción de 14 febrero de 1810, se dice «que en nombre y representación de esta provincia ha de concurrir a las Cortes Generales». Idéntico dictado se observa en el poder de José Eduardo de Cárdenas, que se ve reforzado por la referencia en su expediente a las instrucciones generales y particulares, o a su condición de representante de la provincia. No es distinto tampoco el poder de Miguel González <sup>73</sup>.

En la mayor parte de casos el dictamen de la comisión sobre los poderes de los diputados americanos es pacíficamente aceptado por las Cortes <sup>74</sup>, pero hubo varias situaciones conflictivas. Una de estas venía motivada por la inteligencia de un párrafo de la instrucción de 14 de febrero de 1811, aquel que se refería a la elección de los diputados propietarios por los ayuntamientos cabeza de partido. Más en concreto, la Comisión de poderes, en su dictamen sobre la elección de diputado en Cortes hecha por el ayuntamiento de la ciudad de Ica, en el virreinato del Perú, interpretando la mencionada instrucción, se aparta del acuerdo de la Audiencia de Lima y es de la opinión que el derecho para nombrar diputados para estas Cortes referido a los ayuntamientos cabezas de partido de América y Asia se

71. Marta Lorente, que se enfrenta con el valor de estas instrucciones, las considera como encargos que los diferentes cabildos entregaban a sus diputados, que así cumplirían funciones de delegados, de acuerdo con principios del orden corporativo. Véase, «América en Cádiz», pp. 31-34. Un testimonio en apoyo de la mencionada autora lo encontramos en la sesión de 31 de agosto de 1811, cuando infructuosamente Ostolaza pide tratar ante el Consejo de Regencia los artículos que se contengan en las instrucciones remitidas al diputado electo por la ciudad de Trujillo, en el Perú, cuya venida era dudosa. La solicitud de autorización de Ostolaza, denegada por las Cortes a propuesta de José Martínez, se encuentra en *DS*, III, p. 1733.

72. De las Cortes de Castilla, o de la Junta del Principado de Asturias, también. Sobre esta última: C. MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, «Asturias, cuerpo de provincia. De la corporación provincial en la Castilla Moderna», en *AHDE*, LXII (1992), pp. 416-419, en particular.

73. Para la referencia documental de los tres supuestos me remito a las tres notas precedentes.

74. De esta forma, en la sesión de 30 de septiembre de 1811, nos encontramos con esta relación en las Actas: «Conformándose las Cortes con el dictamen de la Comisión de Poderes, aprobaron los presentados por D. José Joaquín de Olmedo y Mauri, Diputado nombrado por el Ayuntamiento de la ciudad de Santiago de Guayaquil». En *DS*, III, p. 1957. Pero la misma fórmula se recoge en una aprobación múltiple, respecto de Francisco de Salazar y Carrillo, diputado por la ciudad de Los Reyes del Perú, de Antonio Larrazabal y Arrivillaga, por la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala y de Andrés Angel de la Vega, diputado por Asturias. En *DS*, III, p. 1681.

entiende sólo con las capitales de intendencia, pero no con las subdelegaciones, como era el caso de Ica.

Un elemento más de este conflicto era que había de por medio una consulta del virrey sobre el significado de la expresión cabeza de partido, a fin de aclararlo para sucesivas elecciones. Pero a seguir con la consulta se oponía Feliú, con el argumento de que las próximas elecciones se harían de otro modo, ya recogido en la Constitución, dando al pueblo la participación que le corresponde. La representación en Cortes de los americanos, en régimen de igualdad con los europeos, era, como se sabe, un aspecto fundamental de las quejas de los americanos en las Cortes de Cádiz.

A la postura de Feliú se adhirió Morales Duárez, quien efectuó una propuesta para la solución del problema. De conformidad con ella, que fue aprobada, los diputados nombrados por los partidos hasta el día en que se recibiera este acuerdo, serían admitidos por las Cortes tan pronto como comparezcan, en atención a la buena fe de los cabildos en los nombramientos y a la de los diputados en haberlos admitido. Es decir, que llegó a prevalecer una interpretación amplia de lo que abarcaba la expresión cabeza de partido, contra el dictamen de la Comisión de poderes, apegado a la literalidad de la instrucción <sup>75</sup>.

Mas la actuación de la Comisión de poderes en relación con los diputados americanos planteó en las Cortes un debate de mayor entidad, que afectaba a la propia naturaleza de los poderes, dado que por parte de varios diputados no se consideraba imprescindible la presentación de los poderes para que las Cortes pudieran admitir como diputados a determinados sujetos, siempre que se tuviera constancia de su elección y de otros requisitos necesarios, como era el de ser natural de la provincia por la que habían sido elegidos. Pero eso sí, nadie negó, deseo dejarlo claro, que los diputados representaban a las provincias. La cuestión se suscitó por la pretensión de Manuel María Moreno, diputado electo por la provincia de Sonora, en el reino de Méjico, de que se le admitiese como diputado de las Cortes, a pesar de que le faltaban los poderes de su provincia, que le serían remitidos más tarde, y si no los había traído era por las urgencias con que le conminó a embarcarse para España el virrey. En un caso igual, se dice, estaba Miguel Ramos de Arispe, elegido por la provincia de Coahuila, también del reino de Méjico <sup>76</sup>.

La Comisión de poderes, por su parte, en el informe que emitió para las Cortes, reconoce en primer lugar que en el estado de conmoción en que se encontraba

---

75. Se planteó en las sesiones de 31 de marzo y 1 de abril de 1811. Véase *DS*, III, pp. 803-804 y 807. Por su parte, ha comentado este asunto, D RAMOS, «Las Cortes de Cádiz y América», p. 467.

76. La discusión se produjo en la sesión de 19 de marzo de 1811. Se recoge en *DS*, II, pp. 713-716. Una breve referencia se encuentra en M.<sup>a</sup> T. BERRUEZO, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, 1986, pp. 82-83.

el interior del reino de Méjico, y la falta de comunicaciones consiguiente, tarde o nunca podían llegar los poderes que deben otorgarles los ayuntamientos que los nombraron. Asimismo admite la Comisión que no existen dudas acerca de la realidad de su nombramiento, porque así consta de los oficios del virrey y de los jefes de los respectivos territorios en que se hicieron las elecciones, pero también por la publicación de la Gaceta de Gobierno, de 19 de enero, donde se encuentran los nombres de los dos sujetos entre los diputados nombrados en Nueva España. No obstante, dice, no hay un solo dato para juzgar si las elecciones fueran hechas enteramente en la forma debida y si los poderes estarían o no conforme a lo establecido. Por consiguiente, la Comisión, que según se señala debe ceñirse en sus informes a las instrucciones sobre la materia, cree que nos la hay para este caso, nuevo e imprevisto a su entender, y en esta situación, sin otro dictamen, eleva sus consideraciones a las Cortes para que sean éstas las que resuelvan.

La Comisión, según se apreciará, descargaba su responsabilidad en las Cortes, y fue aquí donde se tomó la decisión, favorable a los diputados electos, por cierto, pero no sin antes expresarse opiniones muy encontradas en la sala de Cortes.

El primero y quien con mejores argumentos defendió las pretensiones de los diputados electos fue el americano Guridi y Alcocer. En su opinión, no había ninguna dificultad para que fueran recibidos en el Congreso, ya que por los papeles públicos y los documentos presentados constaba que habían sido realmente elegidos y nombrados por sus respectivas provincias, a pesar de que no habían traído el testimonio del acta del cabildo ni el poder de sus provincias. Para él, el poder no servía para otra cosa sino para demostrar que se les habían dado estos poderes. El poder, insiste, el papel que firma el escribano con las «clausulonas» de estilo, por sí no da el poder, ya que sólo da testimonio de que se le ha conferido. En consecuencia, constando que estos sujetos han sido nombrados por diputados, no necesitan más documentos, aunque no hayan obtenido los poderes. Más aún, forzando su raciocinio, si han sido nombrado diputados, es lo mismo que si hubieran sido nombrados apoderados, porque hacerlo a uno diputado es lo mismo que hacerlo apoderado, y en el caso presente ni el papel documental se necesita para esto.

Luego se apoya en la interpretación de la instrucción de 14 de febrero de 1810, que a su entender mandó a las provincias diesen a sus diputados un poder amplio y general para representarlas, de modo que no pudiera serlo más, pero tampoco menos, ya que en este supuesto no estarían suficientemente representadas. Si consta por tanto que estos sujetos han sido legítimamente electos por sus provincias para que las representen, constaría igualmente que tienen un poder amplio para ser admitidos en el Congreso. Guridi equipara siempre elección, o nombramiento, y poder, mas sin descuidar nunca el carácter representativo de los diputados respecto de sus provincias, con lo cual se desvirtúa un tanto la fuerza de su raciocinio.

No es todo, porque Guridi apela igualmente a criterios de otra naturaleza, derivados de las conmociones existentes en Nueva España, que han originado una falta de comunicaciones en el interior del reino de Méjico, donde estaban situadas las provincias de Sonora y Coahuila. Ya sé, dice, que conforme al reglamento les faltan los documentos que acrediten su certeza, pero se debe entender en general y no en particular, ya que si estos sujetos no han recibido sus poderes ha sido por imposibilidad física, derivada de las circunstancias antes apuntadas, que son públicas y notorias, y es evidente, apurando su argumentación con un nuevo elemento, que toda ley dispensa a cualquiera de lo imposible. Precisamente varios diputados que luego tomaron la palabra en apoyo de sus tesis utilizaron el mecanismo de la dispensa como razonamiento central.

En fin, todavía tiene tiempo antes de acabar su intervención para resumir sus tesis sobre el valor de los poderes y otros requisitos de la representación. Al decir de Guridi, si estuvieramos hablando de una falta sustancial, como la de no haber nacido en aquellas provincias, no tener la edad correspondiente o carecer de algunas de las circunstancias prescritas en la instrucción, entonces sería muy justo que nos opusieramos a la admisión de los diputados electos, y si estuvieran en el Congreso deberían ser separados. Mas reuniendo todas las cualidades necesarias, faltándoles solamente una cosa meramente ritual, como era el poder, y habiendo hecho un largo y costosísimo viaje en cumplimiento de su deber, en las presunción de que no sería un obstáculo la falta de la citada ritualidad para poder formar parte del Congreso, entonces deben ser admitidos sin ninguna dificultad.

Hubo otras varias opiniones favorables, pero que no aportaron nuevos argumentos, bien incidieran en la presunción de la validez de los nombramientos, que llevaban aparejados los poderes, bien pusieran su empeño en solicitar se dispensase este punto de la instrucción, o se sustituyese por otra norma nueva que tuviera en cuenta estas situaciones. Tan sólo Gamboa aporta un testimonio peculiar, y era que en la América septentrional no se acostumbraba presentar más poderes que un simple aviso del nombramiento, por lo cual no cabía exigir testimonio jurídico del acta y de los poderes.

Las opiniones negativas, partidarias de rechazar la admisión de los dos diputados electos, basaban su voto en el cumplimiento estricto de lo establecido por la ley, así como en el ejemplo de lo sucedido en otras ocasiones, como fue el caso de diputados de Valencia, Sevilla o León, que no fueron admitidos por faltarles esta formalidad o solemnidad de los poderes, a pesar de que constaba su elección. Desde luego se oponían a la dispensa de lo establecido en la instrucción. Ciertamente algún argumento de mayor peso también fue aportado para justificar la necesidad de los poderes. En concreto, Gómez Fernández sostenía que era en el poder donde constaba el nombramiento y la forma, el nombramiento en forma debida o legítima. Según él, el poder que tiene uno de otro no se presume, sino que debe constar

claramente, porque la personalidad ajena no se presume, reitera, ya que es necesario que uno acredite que la tiene. Por consiguiente, en su opinión no se debería admitir a esos diputados, porque aun cuando acreditaran el nombramiento no lo podían hacer en forma debida por la falta de poderes bastantes.

Los mencionados diputados americanos fueron admitidos, aun sin presentar los poderes, aunque un tiempo más tarde Ramos de Arispe lo hizo y fueron aprobados sus poderes por la Comisión, con cuyo dictamen se conformaron las Cortes <sup>77</sup>.

Si esto sucedió con los poderes de los diputados americanos, tampoco estuvo exenta de conflictos la presentación de los poderes de los diputados europeos, por problemas habidos en las elecciones, fundamentalmente, pero también por falta material de poderes en algunas oportunidades, debido a circunstancias de la guerra, ya que no por el tenor estricto de éstos, redactados de conformidad con la fórmula de poder recogida en la instrucción de 1 de enero de 1810, por lo que siempre quedaba constancia de que se otorgaban sin restricciones ni limitaciones, aunque no dejaba de decirse que el diputado lo era en representación de su provincia, o reino y ciudad. La Comisión de poderes actuaba en estos supuestos de la misma forma que lo venía haciendo con los poderes de los americanos, de tal manera que emitía un informe, favorable o desfavorable para las pretensiones de los interesados, o simplemente hacía saber sus reservas, o pedía que se archivase el caso, para que a la luz de su dictamen resolvieran las Cortes. En el supuesto de que las Cortes se conformasen con el informe de la Comisión, el diputado pasaba a ser admitido una vez hubiera efectuado el preceptivo juramento <sup>78</sup>.

### 3.2. LOS PODERES EN LOS DEBATES SOBRE LA CONSTITUCIÓN

Si la facción liberal había logrado imponer sus tesis momentos antes de que se reunieran las Cortes, en cuanto a que éstas fueran sin estamentos y de una sola

77. Véanse al respecto las sesiones de 23 de julio y 10 de agosto de 1811 En *DS*, II, p. 1495 y III, p. 1609.

78. Las propias actas de Cortes nos suministran material abundante de lo dicho, certificando en ocasiones situaciones plácidas, como ocurrió con los poderes del prior de san Marcos de León, diputado por la provincia de Extremadura (*DS*, I, p. 17, en sesión de 1 de octubre de 1810), mientras en otras oportunidades las cosas eran más complejas, según sucedió con los diputados por la provincia de Cuenca, en sesiones de 16 de marzo de 1811 (*DS*, I, p. 695) y 31 del mismo mes (*DS*, II, p. 803). También puede comprobarse por los dos primeros legajos de la Serie Electoral del Archivo del Congreso de los Diputados, que recogen muchos expedientes completos, referidos tanto a ciudades de voto, como a las Juntas de Observación y Defensa y a las provincias, con los informes de la Comisión de poderes y las resoluciones de las Cortes. De ellos he examinado los correspondientes a Alava (ACD, Serie Electoral, 1-1), Aragón (1-2), Cádiz (1-6), Cuenca (1-10), Extremadura (1-11), Galicia (1-12), Guipúzcoa (2-3), León (2-5), Madrid (2-6) y Navarra (2-11)

cámara, hábil se iba a mostrar en la primera de sus sesiones, cuando hace aprobar un decreto que transformaba de raíz el sistema político hasta entonces existente, y por lo mismo cambiaba la naturaleza de las propias Cortes, incluido lo relativo al mundo de los poderes de los diputados <sup>79</sup>. ¿Qué se contenía en tan importante decreto? Cosas de mucha entidad, en efecto, tal como las consagración jurídica de la nación española, que hace que desde entonces las Cortes se proclamen de la nación española, de individuos o ciudadanos libres e iguales, que no del reino, o del conjunto de los reinos, de composición estamental y de territorios particulares, con fundamento en el privilegio. No deja de ser sintomático que en vez de la vieja terminología de reino junto en Cortes se hable a partir de estos instantes de nación junta en Cortes.

Hemos de destacar asimismo el concepto de soberanía contenido en el decreto, que de modo consecuente con el valor atribuido a la nación se califica de nacional. Ello supone nada más ni nada menos que va a variar el sujeto de imputación de la soberanía, pues luego de haberse atribuido durante siglos al rey, pasa a predicarse de la nación, y por derivación a las propias Cortes, en virtud de su función representativa, de representar sus diputados a la nación. Si bien luego en la Constitución se hace una pertinente rectificación, como fue la de distinguir entre titularidad y ejercicio de la soberanía nacional, de modo tal que no pudo mantenerse la afirmación de que en las Cortes reside la soberanía, sino tan sólo su ejercicio, parte de su ejercicio.

De la soberanía nacional se deriva otro concepto fundamental, el de poder constituyente, atribuido tanto a la propia nación como a las Cortes que la representan. Según la redacción del decreto, los diputados, que representan la nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, e igualmente declaran que en ellas reside la soberanía nacional. Quiérese decir que ahora estamos ante una noción de poder constituyente bastante distinta a la que habían sustentado las ciudades de voto en el sistema político anterior, según el cual los procuradores de las Cortes de Castilla eran mandatarios de las ciudades, de cada una de ellas, que se veían como constituyentes, o mandantes. En cambio, desde ahora, las Cortes, y las leyes de ellas emanadas, principalmente las fundamentales, o Constitución, que formulaba de raíz un nuevo sistema político, aparecen como expresión de la voluntad general de la nación, sin dependencia directa de los electores.

Con el dogma de la soberanía nacional y demás principios recogidos en el decreto de 24 de septiembre, entre ellos también el de división de poderes del Estado, se sentaban las bases de la futura constitución liberal, y por supuesto de la

---

<sup>79</sup> Se trata obviamente del decreto de 24 de septiembre de 1810, en virtud del cual las Cortes asumen la soberanía nacional. Tomo el texto de R. SÁINZ DE VARANDA, *Colección de leyes fundamentales*, Zaragoza, 1957, pp 27-28

nueva institución de Cortes, entendida como poder legislativo, además de verse como entidad representativa de la nación. La tarea que aguardaba a los diputados era la de discutir y aprobar en Cortes el texto constitucional, para lo que como material de trabajo contaron con un proyecto de constitución elaborado por la correspondiente comisión <sup>80</sup>. A nosotros lo que nos importa es el tratamiento que se dio a los poderes de los diputados en las discusiones del proyecto, así como la regulación que merecieron por parte del texto de la Constitución. Las ideas que los constituyentes gaditanos poseían sobre los citados poderes, que en definitiva no eran sino derivación de la imagen que se tenía de la representación en Cortes, se descubren a través de una serie de cuestiones, como el concepto de nación, la noción de soberanía nacional, la definición de poder constituyente, la composición del Consejo de Estado, la reforma de la Constitución y, por supuesto, la regulación de Cortes, uno de cuyos puntos era precisamente el de los poderes de los diputados. Aun cuando de los poderes también se habla en otros pasajes que no son del debate de la Constitución, ni de la Comisión de poderes, pero que sirven para comprender cómo persistían en ocasiones las viejas representaciones de los poderes, nada compatibles con los nuevos postulados de soberanía nacional <sup>81</sup>.

Fueron los diputados más conservadores, los que suele conocerse como realistas, quienes defendieron una idea de nación sustentada en imágenes corporativas de carácter orgánico y estamental, que a veces simultaneaban con visiones corporativas de ámbito territorial, de reinos y provincias <sup>82</sup>, más en la línea de reino que de nación. De ahí que la representación nacional hubiera de vertebrarse en Cortes a través de los tres estamentos de la sociedad, que aparecían como miembros de un cuerpo, cuya cabeza se decía era el rey, desigualitarios en consecuencia por definición. Aun cuando esta concepción organicista no tenía porqué ser incompatible con una idea de nación de corte territorialista, de atender al conjunto de la nación y a las provincias que la componían, al estilo de la doble representación de los procuradores de las Cortes castellanas, una particular, a voz de las ciudades, cabezas de reinos y provincias, y otra general, en nombre de todo el reino. En este sentido, Borrul defendió ambas posiciones a la vez: la composición es-

---

80. Para el proyecto, véase M.<sup>a</sup> C. DIZ LOIS. *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, Madrid, 1976.

81. Es bien ilustrativo el siguiente testimonio, presentado por Pérez de Castro en la sesión de 19 de agosto de 1811. Reza así. «Señor, el ayuntamiento de Puebla de Sanabria, que con otros setenta y tres pueblos forma uno de los partidos de la provincia de Valladolid, que tengo el honor de representar, me dirige un recurso para las Cortes, empeñando toda mi solicitud en su favor, y aun enviándome una especie de poderes y ofreciéndome otros más amplios para la reclamación que fian a mi cuidado, aunque es visto que la cualidad de diputado excusa de la necesidad de todo otro poder». En *DS*, III, p. 1654

82. VARELA SUANZES, *La teoría del Estado*, pp. 208-219 y «Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo», pp. 221-226

tamental de las Cortes, de clero, nobleza y plebe y la doble representación de los diputados, la territorial, y primaria, ya que sólo recibían poderes de sus provincias, y la nacional, pero derivada, en cuanto que todos los diputados juntos representaban la nación, como había sucedido en la constitución feudal, según su apreciación, que era admiradora de tal régimen <sup>83</sup>.

No fue sólo Borrull quien dentro de esta tendencia conservadora, de tendencia orgánica y estamental, sostuvo la vinculación de los diputados con sus provincias, y por tanto la necesidad de poderes, sin que ello entrañara rechazar una representación más amplia. En el mismo caso se encontraba Cañedo, que tampoco tiene empacho en aunar el encargo que dice le ha dado su provincia con la voluntad general de la nación; para oponerse, por cierto, a la idea de soberanía y de representación nacional <sup>84</sup>.

Otro defensor del poder de las provincias fue Lázaro de Dou, en la discusión sobre la reforma de la Constitución <sup>85</sup>. Como igual juicio merece LLaneras, cuando se delibera sobre el concepto de nación, el artículo primero, al apelar a las provincias comitentes y a los poderes de sus diputados, de carácter vinculante, como justificación a su negativa sobre la elaboración de una nueva Constitución, ya que los poderes habrían sido tan sólo para mejorarla <sup>86</sup>. Pero es más claro todavía Gómez Fernández, que interviene a renglón seguido del anterior y en la misma dirección, si bien más anacrónica, ya que solicita que fuera explicado por los miembros de la Comisión de Constitución en qué casos se apartaba ésta de lo dispuesto por las leyes anteriores, de Partidas y Nueva Recopilación, ya que de lo que hablaba la Comisión era de restablecimiento de las leyes fundamentales. Pues bien, dentro de esta petición, Gómez Fernández protesta de toda la Constitución que pueda aprobarse, «a nombre del reino de Sevilla, a quien represento», demandando a los Secretarios de Cortes que le entreguen una certificación de ello para «hacérselo saber a aquel reino» <sup>87</sup>.

<sup>83</sup> A propósito del art 27, que definía la representación nacional en términos de mandato representativo. En una intervención donde Borrull también habla de procuradores y de instrucciones, cuando rebate los obstáculos que se planteaban a la representación de estamentos, y en concreto a la posibilidad de que pudieran estar presentes los obispos americanos, dificultad que a su entender se solventaría mediante procuradores provistos de instrucciones. En *DS*, III, pp 1820-1821. Aunque Borrull también sostuvo en otras oportunidades el mandato de las provincias, como aconteció al tratar las Cortes de la fórmula de los futuros poderes de los diputados, el art. 100, ya que entonces sugiere que una de las razones para modificar la Constitución era si así lo solicitaban las provincias. En *DS*, III, p 1947

<sup>84</sup> También en la discusión del art 27. En *DS*, III, pp. 1838-1839.

<sup>85</sup> En concreto en el debate sobre el art. 373, donde sugiere que una de las posibilidades de alterarla era convocando Cortes con amplias facultades a instancia de las provincias. En *DS*, IV, p. 2643

<sup>86</sup> *DS*, III, p. 1690. Pero luego en la discusión del art. 2 volvería a decir cosas semejantes, ya que habla del voto general de las provincias (*DS*, III, p 1706).

<sup>87</sup> *DS*, III, p 1690

Gómez Fernández se movía dentro de la estricta ortodoxia de los votos consultivos del régimen político anterior, como cualquier procurador sevillano en las Cortes castellanas del siglo XVI.

Aún podíamos seguir con la lista de los diputados conservadores que se decantaron por la ligazón de los diputados con sus representados y el mantenimiento de la representación corporativa, pero basten dos ejemplos. Uno de ellos es Aner, contrario al establecimiento de una nueva Constitución y que habla de «nuestros comitentes»<sup>88</sup>. Aunque es más expresiva la voz del obispo de Calahorra, puesta de manifiesto en un contexto en el que está defendiendo la soberanía del rey, contra el concepto liberal de soberanía nacional. En estas circunstancias recuerda que en la Junta Central se juró a Fernando VII como legítimo soberano, cuando la Junta era entonces «un cuerpo representativo de provincias y pueblos». Mas también en estas condiciones pregunta si era voluntad de todos los comitentes que dieron sus poderes para las Cortes extraordinarias el que se despojase de la soberanía al citado monarca<sup>89</sup>.

Una actitud diferente de la que suele considerarse como realista, es la que mantuvieron gran parte de los diputados americanos, por cuanto no van a defender postulados corporativos de naturaleza orgánica y estamental. De modo distinto, sostuvieron criterios individualistas de nación, ya que la definen por los individuos o la población que la componen, sin atender a criterios de privilegio estamental. Bajo esta consideración suponen una actitud más progresista que la anterior. No obstante, habra coincidencias entre una y otra posición, ya que la mayoría de americanos se pronunciaron en favor de concepciones corporativas de signo territorial, entendiendo la nación y las Cortes como una congregación de reinos y provincias<sup>90</sup>. Podíamos decir que estas posturas se encuadraban dentro de la tradición castellana de instituciones corporativas, comenzando por el propio reino, y siguiendo por las Cortes y los cabildos o ayuntamientos de las ciudades.

Cierto que como Borrull o Cañedo, también estos diputados americanos pretendieron conciliar la representación general de la nación con la particular de la provincia o territorio. Esto queda claro en la discusión del artículo 91, aquel que establecía el requisito de naturaleza, o al menos de vecindad de siete años, para poder ser diputado. Así, a Alcocer no le gustaba plantear la representación de forma excluyente, como si los diputados representasen a la nación y no a las provincias, por lo que se adhería a las formulaciones de Leiva<sup>91</sup>. ¿Qué decía Leiva? Este diputado tampoco estaba de acuerdo con quienes afirmaban que los diputados al Congreso no representan a los pueblos que los han elegido, sino que pretendía

---

88 En torno al art. 373 (*DS*, IV, pp. 2651-265).

89 *DS*, III, p. 1713.

90. De nuevo, véase VARELA SUANZES, *La teoría del Estado*, pp. 221-244 y «Las Cortes de Cádiz. representación nacional y centralismo», pp. 227-232.

91 *DS*, III, p. 1934.

compaginar representaciones. En su opinión literal, «el que la Congregación de diputados de pueblos que forman una sola nación representen la soberanía nacional, no destruye el carácter de representación particular de su respectiva provincia. Tiene el diputado dos grandes obligaciones: primera, atender al interés público y general de la nación, y segunda, exponer los medios que sin perjuicio del todo pueden adoptarse para el bien de su provincia»<sup>92</sup>. Oyendo a Leiva, parece que seguimos escuchando los mismos sonos que se oían en las Cortes de Castilla, o el tenor de los poderes con que varias Juntas provinciales enviaron a sus comisionados a la Junta Central.

Aunque, a pesar de lo dicho, del equilibrio entre las dos representaciones, en varias ocasiones los diputados americanos hicieron hincapié en el carácter territorial de la representación, comenzando por el debate del mencionado artículo 91, ya que, frente al requisito de vecindad, se mostraban firmes partidarios de la exigencia de naturaleza para obtener la condición de diputado<sup>93</sup>. Asimismo manifiestan su concepción territorialista en una cuestión no estrictamente representativa, como era la composición del Consejo de Estado, una concesión liberal a la presencia de estamentos y provincias. Fue aquí cuando Castillo deja ver sus intenciones, de inequívoca preferencia por los intereses de las provincias. Su expresión literal lo dice todo: «Convengo en que el amor general de la nación debe ser preferido al de una provincia o ciudad en que se ha nacido, pero esta es una teoría muy buena, mas poco usada en la práctica»<sup>94</sup>.

Con todo, sería en el debate que se suscitó con motivo del art. 373, que trataba de la reforma de la Constitución, cuando mejor se pone de relieve su concepción territorial, de particularismo territorial, de la nación y de la representación nacional, con serios visos de mandato imperativo. Lo comprobamos por las sucesivas intervenciones de Leiva, Mendiola, Ostolaza, López de la Plata y Riesco. En sus argumentaciones estuvo muy presente el problema de los diputados suplentes no menos que se tuvo en cuenta el asunto de las castas, dos cuestiones que afectaban de lleno a la representación americana. E incluso podíamos añadir otra materia, que también planeaba sobre el negocio de la reforma y aprobación de la Constitución, como era la insurrección de alguna provincia americana<sup>95</sup>.

---

92. *DS*, III, p. 1930.

93. Para el particular, *DS*, III, pp. 1925-1930 y 1933-1938.

94. *DS*, III, p. 2177.

95. Tanto que el conde de Puñonrostro y Mejía, diputados suplentes de países americanos que estaban en insurrección, pidieron que se les eximiera de la aprobación de la Constitución hasta tanto recibieran el consentimiento de aquellas provincias. J. L. Villanueva informa de ello, así como de los incidentes surgidos por su también solicitud de que no se les obligara a firmar la Constitución. Véase al respecto, «Mi viaje a las Cortes», en M. ARTOLA, *Memorias de tiempos de Fernando VII*, II, BAE, 98, pp. 235 y 280-284. Villanueva asimismo refiere la actitud de Leiva, Mendiola y otros americanos sobre el texto del art. 373 del proyecto (*Memorias*, p. 258).

Según Leiva, la aprobación de la Constitución se debería posponer a otras Cortes extraordinarias, para que enterada la nación de sus cláusulas pueda ser aprobada por una nueva representación, que debería acudir con poderes especiales al efecto <sup>96</sup>. Esto es, se trataría de una ratificación por los representados, lo cual es decir lo mismo que en éstos residía la capacidad de decisión para este punto, mientras los representantes sólo tendrían un voto consultivo, el de consultar a la nación, al no disponer de poderes para otra cosa. Una vez más estamos presenciando esquemas corporativos, de lo que hacían los cabildos y ayuntamientos con sus apoderados, que de Castilla se transplantaron a América.

Mendiola también se adhiere a la tesis de la ratificación de la Constitución por los representados. Habla de las castas, pero la fuerza de su argumentación la hace recaer en la precariedad de la figura de los diputados suplentes. Para él, los suplentes son gestores que no pueden concluir los negocios hasta que se produzca la aprobación o ratihabición de las voluntades que habían interpretado, de forma que habiendo tantos suplentes en las Cortes se precisaba la ratihabición de aquellos a quienes se suple. Si esto no fuera así, continúa, se diría que los suplentes, con fuerza mayor que la de los suplidos, y por tanto no tomada de éstos, habrían hecho por voluntad propia y no interpretada la obligación que con carácter más duradero pertenece a sus representados <sup>97</sup>. Aquí lo que hace Mendiola es acudir a la figura de la ratihabición, común a multitud de casos de apoderamiento y de realización de negocios por cuenta ajena, y no específicos de las corporaciones.

Ostolaza, por su parte, no dejará de insistir tampoco en la necesidad de que se ratifique la Constitución en una Cortes futuras, donde haya unos diputados uniforme y legalmente nombrados por todas las provincias de la monarquía. Ostolaza está pensando en las deficiencias de la representación americana, respecto del número, inferior al debido, y respecto de los suplentes, de muy dudosa legitimidad para algunas provincias de ultramar, según expone. En su opinión, será nulo cuanto se resuelva sobre este particular hasta que sea completa y legítima la representación, a fin de que pueda salvarse el voto de los pueblos <sup>98</sup>. La vinculación con la voluntad de los electores, de los pueblos o provincias, mejor dicho, es obvia, como lo era en los que le habían precedido en la palabra.

Otro partidario de que la nación ratificara la Constitución fue López de la Plata, pero defendiendo con mayor claridad el mandato imperativo. Se observa en la facultad de controlar la conducta de sus representantes que atribuye a la nación. Habla de derecho de aprobar o desaprobar la conducta de los representantes. También se descubren estas intenciones en la equiparación que hace entre diputados y

---

96 *DS*, IV, p. 2645.

97 *DS*, IV, pp. 2647-2648.

98. *DS*, IV, pp. 2653-2654.

embajadores, ya que estos últimos, por muy amplias que sean sus facultades no pueden concluir negociaciones y tratados de importancia sin la ratificación de la Corte que los ha enviado, según expone <sup>99</sup>. López de la Plata recurre de este modo a una nueva figura de procuración, pero con los mismos afanes: mostrar la vinculación del apoderado respecto del poderdante.

Dentro de esta serie de diputados americanos a que estamos haciendo referencia, no podemos olvidar a Riesco, quien por su condición de diputado suplente decía sentirse sin poderes para aprobar la Constitución, por lo que opinaba, que para que tuviera durabilidad este texto debían venir a las próximas Cortes diputados que en nombre de sus provincias tuvieran poderes especiales <sup>100</sup>.

Sin embargo, hay que decir que esta postura no fue unánime entre los diputados americanos. Ramos de Arispe, por ejemplo, evidencia una concepción liberal revolucionaria en torno a los conceptos de nación y representación nacional, según tuvo ocasión de expresar cuando se discutió el art. 375, también de reforma de la Constitución. Sus palabras son bien explícitas y conocidas: «Señor, no debemos apartarnos del principio de que un diputado puesto en el Congreso no es diputado de Cataluña o de Extremadura, sino un representante de la Nación; y todo lo que sea coartarle demasiado sus facultades, como me parece sucedería en este caso, sería coartar la voluntad de la Nación» <sup>101</sup>.

En esta última dirección parece que se movía Guridi y Alcocer, aunque expresa sus ideas en una alocución un tanto confusa, además de ampulosa. El problema que debate es si los poderes amplios que tienen los representantes de las Cortes del momento, pueden restringir las facultades del Congreso futuro para la reforma de la Constitución, cosa que él rechaza. La confusión viene dada por la retórica empleada, no menos que por la terminología, de modo que llega a decir que prescinde de si este asunto es de los que requieren poderes especiales de los procuradores (sic). Prescinde, dice, mirándolos como mandatarios, de que semejante contrato es de buena fe y que no constando expresamente la voluntad del mandante se necesita la ratificación. Luego da a entender, sin embargo, que es partidario de las ideas de soberanía y representación nacional. Así afirma que por el solo acto de elegir el pueblo a sus diputados los constituye en representantes y apoderados absolutos, no siendo la fórmula del poder sino una constancia de él, o una ritualidad que no le da, sino que lo supone, y que si no fuera voluntaria en el poderdante no debería tener efecto. A lo que añade criterios de semejanza con lo que sucede en los poderes para los pleitos, que deben ser sin restricciones, sin abandonar nunca términos que pueden producir equivocación <sup>102</sup>. El pensamiento de Gu-

---

99. *DS*, IV, pp. 2664-2665.

100. *DS*, IV, pp. 2665-2666.

101. *DS*, IV, p. 2675.

102. *DS*, IV, pp. 2654-2657.

ridi y Alcocer sobre los poderes, según se recordará, ya tuvimos ocasión de exponerlo cuando hablamos de la controversia que surgió con motivo justamente de la falta de poderes de dos diputados americanos: Manuel María Moreno y Miguel Ramos de Arispe. Entonces se expresaba con menos retorcimiento.

Las ideas de los diputados americanos, individualistas pero territorialistas, encontraron comprensión en Martínez Marina <sup>103</sup>. Este autor, en su *Teoría de las Cortes* <sup>104</sup>, recrea el pasado de las Cortes castellanas de conformidad con pautas liberales, y una vez así recreado lo proyecta hacia el mundo constitucional, tratando de que su modelo histórico sirva de correctivo para los puntos en que en su opinión se han apartado de la historia los constituyentes gaditanos <sup>105</sup>.

Fruto de esta operación intelectual, y dado que en Castilla los procuradores acudían a las Cortes dotados de una doble representación, general y particular, en nombre de todo el reino y de sus respectivas ciudades, en varios momentos va a decir que los diputados, a los que con frecuencia llama procuradores, se han de preocupar no sólo del bien general, sino también del particular de sus provincias <sup>106</sup>. Y como para atender a los intereses de sus ciudades, los procuradores castellanos iban provistos de instrucciones, o mandato imperativo, también propondrá la redacción de instrucciones por sus provincias para los diputados que sean elegidos conforme a la Constitución <sup>107</sup>.

En Martínez Marina, sin embargo, como en los diputados americanos, a quienes alaba en algún pasaje el autor asturiano <sup>108</sup>, se encuentran también elementos de nación —y de representación— que parecen nuevos, como es el carácter individualista de la misma, ya que la contempla formada por individuos o ciudadanos. De este modo dirá que es la calidad de individuo lo que da derecho a contribuir con su voto a las asambleas representativas <sup>109</sup>. Por lo mismo, por esta condición de individuos, o de ciudadanos, es por lo que la representación en Cortes debe extenderse en proporción a la población <sup>110</sup>. Son los ciudadanos, hablando de los di-

103 Una vez más me remito a VARELA SUANZES *Teoría del Estado*, pp. 223-230; *Tradicción y liberalismo*, pp. 69-88, «Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo», pp. 231-232. Si bien esta interpretación, casi en sus mismos términos, de individualismo y corporativismo territorial, tiene un precedente en Maravall: «El pensamiento político en España a comienzos del siglo XIX. Martínez Marina», ya citado también, pp. 64-69

104. Aquí manejo la edición preparada por J. M. Pérez Prendes, Madrid, 1979.

105. Estas ideas las expuse en un trabajo ya mencionado. «Corporación y Nación»

106. *Teoría de las Cortes*, I, entre otras pp. 182 y 303.

107. *Teoría de las Cortes*, I, pp. 404-406, principalmente.

108. En concreto, en un pasaje donde se muestra a favor de que las provincias que no han podido enviar diputados a las Cortes por culpa de la invasión, ratifiquen o propongan mejoras a la Constitución, por medio de sus representantes, antes de que se exija el juramento de acatamiento. En *Teoría de las Cortes*, I, p. 128

109. *Teoría de las Cortes*, I, pp. 240 y 405.

110. *Teoría de las Cortes*, I, p. 302

putados, en fin, quienes representan a la nación entera <sup>111</sup>. El propio Martínez Marina se autotitulaba ciudadano en la portada de su obra.

Mas junto a estos aspectos novedosos, en Martínez Marina y en los diputados americanos, hallamos otros que son herencia del pasado, como acabamos de ver. El mayor arcaísmo se produce por su valoración de los particularismos tradicionales, de raíz histórica, que en el plano de la representación exigían especiales instrucciones —mandato imperativo— de los cuerpos electorales, las ciudades cabezas de reinos y provincias <sup>112</sup>. Lo que pugnaba, y mucho, con las ideas liberales de nación, de carácter centralista, igualitario y unificador.

Quienes sí darían un paso decidido hacia una idea de nación en sentido revolucionario, y por consiguiente de representación nacional, iban a ser los diputados liberales <sup>113</sup>. No sin contradicciones, también, y alguna claudicación, que nunca debemos olvidar.

Para los diputados liberales la nación viene establecida en términos de igualdad, libertad, unidad, generalidad y abstracción, en la que todos los españoles pueden comprenderse, sin distinción de privilegios, entiéndanse por éstos, estamentos o territorios. Algo bien distinto de la noción de reino, formado por el rey, su cabeza, y los estamentos y corporaciones, sus miembros, de naturaleza desigual, que aún se resistía a desaparecer. Se definió la nación de manera descriptiva en el artículo primero de la Constitución, entendida como la reunión de los españoles de ambos hemisferios, y más tarde volvió a reiterarse en el artículo veintisiete, en su aplicación a las Cortes, cuando se consagra el mandato representativo, aunque con algún matiz ya, según reza su dictado: «Las Cortes son la reunión de todos los diputadôs que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá». Las discusiones en Cortes fueron muy esclarecedoras <sup>114</sup>.

111. *Teoría de las Cortes*, I, p. 194.

112. Por no abandonar a Martínez Marina, no estará de más recordar que pese a su afirmación de que la representación en Cortes debe ser en proporción a la población, que él concreta a razón de un diputado por cuarenta mil almas, luego sugiere que a la suma total de diputados se añadan «treinta y ocho o cuarenta por los ayuntamientos de ciudades y villas cabezas de reino o de provincia». En *Teoría de las Cortes*, I, p. 305

113. De nuevo remito al lector a Varela Suanzes, por su estudio comparativo de las corrientes ideológicas de los diputados de Cádiz. En este caso: *La Teoría del Estado*, pp. 245-274 y «Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo», pp. 232-239.

114. Para el concepto individualista y antiestamentalista de nación es particularmente interesante el debate en torno al art. 27, el de la noción de Cortes, así como también el que surgió en relación con el art. 3, que recoge la idea de soberanía nacional, pero menos juego dio en cambio el art. 1, el del concepto de nación, que no suscitó muchas intervenciones, aunque algunas sean de sustancia. Respecto al otro enfoque de nación, de signo unitario y antiprovincialista, interesan las discusiones que originó el art. 91, referido a los requisitos exigidos para ser diputado, o las que causaron los artículos 230 y 231, relativos a la composición del Consejo de Estado, y sobre todo las que provocó el art. 373, que versaba sobre la reforma de la Constitución, anticipado de alguna manera cuando se trató de la fórmula de los poderes de los diputados, establecida en el art. 100.

La ruptura con la antigua idea de reino, y en consecuencia con lo que venían siendo las Cortes históricas, comprendido el carácter de su representación, parece meridiana. Si una nación es de individuos, y de individuos libres e iguales ante el derecho, o ciudadanos, no parece muy adecuada una representación estamental o territorial donde sus componentes se caracterizan por el privilegio, la desigualdad jurídica, fuera de orden personal o por razón de los territorios. Precisamente en criterios de igualdad va a justificar la Comisión de Constitución que la única base de representación nacional sea la de la población, según se afirma en el discurso preliminar que precede al texto del proyecto constitucional <sup>115</sup>.

Que la nueva idea de nación, y de representación nacional, suponía el rechazo explícito de la división social en estamentos y de su consiguiente modelo representativo, fue asumido por el propio articulado de la Constitución, aunque encontró fuerte oposición en el bando realista. Al término del debate del art. 27, el presidente resumiría fielmente cuál era la intención de los diputados liberales: que «estas Cortes y las sucesivas sean sólo para representar al pueblo español, y no para tratar de las ventajas e intereses de clases particulares, pues los diputados sólo deben ser de la Nación, y no de las partes que individualmente la componen» <sup>116</sup>. Pero antes, en el curso de las deliberaciones, otros diputados liberales se habían pronunciado en contra de la representación por estamentos, como lo había hecho Arguelles, que bien significaba que todos los diputados habían venido a las Cortes con los mismos poderes, aunque antes hubiera intentado hacer pasar como cosa secundaria el nuevo modelo de representación. De hacer caso a la retórica de Arguelles, entre el sistema de brazos tradicional y el que propugnaba la Comisión no habría más que una diferencia accidental, pues o se era elegido por la masa general de los ciudadanos, o tan sólo por una parte de ellos <sup>117</sup>.

A su vez, los diputados liberales no dejaron de repudiar el esquema representativo que atendía a las particularidades de las corporaciones territoriales, es decir, de las ciudades cabezas de reinos y provincias, que todavía encontraba defensa en el bando de los realistas, pero sobre todo entre los americanos. Quizá fuera Espiga el que se expresó de forma más convincente. Este diputado, explicando el significado de la palabra reunión empleada en la definición de nación, del art. 1, llega a afirmar «que no se trata de reunión de territorios, como se ha insinuado, sino de voluntades, porque esta es la que manifiesta aquella voluntad general que puede formar la Constitución del Estado» <sup>118</sup>. Ideas que repite en otra circunstancia, en

---

115. En sus párrafos XIV y XV (en SÁINZ DE VARANDA, ed., *Colección de Leyes Fundamentales*, pp. 41-42)

116. *DS*, III, p. 1841.

117. *DS*, III, p. 1830.

118. *DS*, III, p. 1690

el debate sobre el art. 91, el de los requisitos de naturaleza o vecindad de los diputados. Según Espiga, es un error político, y vano, pretender persuadir que los diputados de Cortes no son representantes de la Nación, sino de las provincias. Más todavía, el sistema propugnado en el proyecto, de no atender en exclusiva al criterio de naturaleza de la provincia, le parece el mejor medio de conciliar los derechos individuales de los ciudadanos con la representación nacional <sup>119</sup>. Ciertamente que también otros diputados se mostraron con contundencia en el mismo episodio, como aconteció con José Martínez, molesto por la pretensión de los americanos de cerrar la representación por América a los europeos. ¡Todos representamos a la Nación española, llega a exclamar <sup>120</sup>! Aunque todo hay que decirlo, la redacción del art. 91 no acaba de romper con la representación de ámbito territorialista, pues de haberse aplicado en su pureza el dogma de la representación nacional no se habría atendido a criterios de naturaleza ni de vecindad para poder acceder a la condición de diputado, para ello hubiese bastado con la condición de individuos o ciudadanos de la nación.

No fue el art. 27, ni el 91, los únicos que provocaron la repulsa liberal de la concepción territorial de la representación, ya que también sirvieron de motivo para exponer sus pareceres al respecto los artículos 230 y 231 del proyecto, referidos al Consejo de Estado. Aunque en esta oportunidad, por razón del tema, la composición del citado órgano, los ataques a la representación de signo provincialista estaban unidos a los de naturaleza estamental. Las acusaciones de federalismo, dirigidas contra los diputados americanos, y contra Aner, autor de una propuesta para que en el Consejo de Estado hubiera un individuo natural de cada provincia o reino <sup>121</sup>, ya son todo un símbolo del pensamiento centralista y unificador de algunos liberales, que iban más allá del texto del proyecto.

Gordillo fue quien con mayor claridad se expresó en contra del proyecto, y por supuesto de Aner y los americanos. En opinión de este diputado liberal, la cualidad de ciudadano, acompañada del mérito y la virtud, debían ser los únicos requisitos para poder optar al cargo de consejero de Estado, prescindiendo de brazos, estamentos y privilegios exclusivos. Del mismo modo se opone a la excepción de villas, ciudades y provincias, en contra de lo propugnado por Aner, ya porque en su plan se autorizaría el federalismo, ya porque se fomentaría la rivalidad, destruyéndose así el bien general con las pretensiones particulares, según dice Gordillo <sup>122</sup>.

---

119. *DS*, III, pp. 1935-1936.

120. *DS*, III, p. 1930.

121. El tenor de la proposición de Aner, sometida a votación, se recoge en *DS*, III, p. 2184.

122. *DS*, II, pp. 2171-2172 y 2178-2180.

Como podrá observarse, este diputado se pronuncia con toda decisión en favor de los intereses generales, rechazando las pretensiones particulares, de estamentos y de territorios, aduciendo además la razón, su condición de privilegio y de excepción. Ya no escuchamos, ciertamente, los discursos de las Cortes históricas y las rivalidades entre las dos formas de representación general y particular, de poderes decisivos y consultivos, que todavía presenciábamos en los diputados realistas y en los americanos, cuyas posturas hemos expuesto líneas atrás. Gordillo ha cortado por lo sano, si bien sus pretensiones no fueran escuchadas, al aprobarse la redacción del proyecto, que como sucedía en el caso de las cualidades de los diputados se prefiere optar por una vía moderada, de intentar contentar a los sectores realistas y americanistas, aceptando la presencia de estamentos y provincias, por carácter restringido que tuviera. Aparte de que hubo otras concesiones en la Constitución a los intereses de las provincias, como sucedió con la composición de la Diputación permanente de Cortes, ya que de acuerdo con el proyecto, en su art. 157, que fue aprobado, estaba formada por tres individuos de las provincias de Europa, otros tres de las de Ultramar, y un séptimo a sorteo entre un diputado de Europa y otro de Ultramar, a pesar de que tampoco satisfacía a todas las provincias <sup>123</sup>.

De lo expuesto hasta ahora sobre los diputados liberales, parece que si por una parte hacían proclamaciones nítidas sobre el concepto de nación y de representación nacional, con preterición de estamentos y territorios particulares, por otra no evitaban que se produjeran ciertas quiebras de tales principios. Esto último lo podemos corroborar con lo que sucede en el tema estricto de los poderes de los diputados, uno de los elementos más llamativos de estas contradicciones.

Las Actas de las Cortes extraordinarias nos revelan que los diputados liberales no acababan de tener claro qué era el mandato representativo. Así nos lo parece cuando el Conde de Toreno habla de instrucciones dadas por sus comitentes, en referencia a los diputados que vendrían a las Cortes siguientes a aquellas en que el rey hubiera ejercido derecho de veto suspensivo <sup>124</sup>. Otro tanto ocurre con Gólfín, que en las deliberaciones sobre la noción de soberanía parece molesto porque se cuestionen los poderes de los diputados y la facultad de los comitentes para autorizarles con ellos, y eso a pesar de que no tiene miedo a que le llamen jacobino. Según él, que se autotitula representante de la nación española, no se propone otro fin que cumplir la voluntad expresa de sus comitentes <sup>125</sup>. Pero tampoco andaba

---

123 Castelló, aunque hablaba en la discusión abierta por el artículo 230, se muestra partidario de una Diputación compuesta por un competente número de diputados de cada reino o provincia. En *DS*, IV, p. 2158

124. *DS*, III, p. 1750

125 *DS*, III, pp. 1720-1721

muy atinado Arguelles, que seguía utilizando la palabra procurador en sus intervenciones acerca de la reforma de la Constitución <sup>126</sup>.

Sería justamente a propósito de la reforma de la Constitución cuando los diputados liberales más hablen de los poderes, y con muchos resabios históricos, no sólo de orden terminológico. El tema se suscita ya al aprobarse el artículo 100 del proyecto, que recoge la fórmula de los poderes de los diputados, momento en que se va a distinguir por parte de Arguelles, Torrero y Toreno entre poderes ordinarios, para las Cortes ordinarias, y poderes especiales o extraordinarios, para las Cortes extraordinarias, que eran por cierto las únicas que con poderes al efecto podían llevar a cabo la reforma de la Constitución. La diferencia entre unas Cortes y otras estribaba en que las ordinarias eran un cuerpo constituido, mientras las extraordinarias, como las de entonces, reunidas con poderes especiales *ad hoc*, eran un cuerpo constituyente, al decir en este caso de Arguelles. Esto en principio parecía una inconsecuencia, el que se atara las manos a las Cortes futuras, si como se venía afirmando, y recuerda Terrero, las Cortes son la Nación reunida <sup>127</sup>.

Si ya la distinción entre los dos tipos de poderes tiene un regusto historicista: en Castilla se distinguía entre poderes ordinarios y poderes especiales, éstos por ejemplo para juramento de reyes, o para aprobación de contratos de alcabalas o de millones, tal sensación se acrecienta tras leer una intervención de Muñoz Torrero unos instantes después, en el punto del juramento de los diputados, previsto en el art. 117 del proyecto presentado a las Cortes, donde vuelve Torrero sobre la distinción <sup>128</sup>. El citado diputado vincula el juramento a los poderes, tanto que señala que el juramento que prestan los diputados no es sino conforme a los encargos que se le hacen por medio de los poderes. Juran, insiste, lo que están obligados por sus poderes, conforme a los encargos que se le hagan, y así, cuando convenga, les darán los pueblos poderes especiales para alterar lo que juzguen conveniente en algún artículo de la Constitución, mientras que en las Cortes ordinarias se entiende que los diputados nunca pueden salir de lo prescrito por los poderes que han recibido; como era el caso, remata su raciocinio, con lo que a ellos les sucedía, que no podían traspasar el tenor de sus poderes. No es que sea solo curiosa, por algo anticuada, la distinción entre poderes, es que también resulta relacionada con el pasado la estrecha relación establecida entre reconocimiento de poderes y juramento de los diputados, que lo habrían de hacer conforme al tenor de sus poderes, según lo habían venido haciendo los procuradores de Castilla durante siglos. Todavía hay más, me refiero al empleo de la palabra encargos, que como la de de comiten-

---

126. *DS*, IV, pp. 2667-2668

127. *DS*, III, pp. 1946-1947. Aunque, para ser más exactos, la distinción entre Cortes ordinarias y extraordinarias, así como la de los consiguientes poderes, ya fue sacada a relucir por el Conde de Toreno en el debate sobre el art. 3. Véase *DS*, III, pp. 1714-1715.

128. *DS*, III, pp. 1960-1961

tes, tan utilizada por todos, esta aludiendo a una relación contractual, nada compatible con la idea de representación nacional y mandato representativo.

Las razones que Toreno, Muñoz Torrero y Arguelles esbozan en relación con los artículos anteriores, cobran mayor fuerza en el instante en que se discute sobre los preceptos de la reforma de la Constitución, pero no varían en sustancia con relación a lo que ya sabemos, aparte de un mayor uso de términos como los de poderes especiales, poderes bastantes, poderes limitados o ilimitados, que tanto nos recuerdan a tiempos pasados. En sus discursos continúan vinculando naturaleza de Cortes y poderes, de modo que sólo con poderes especiales, otorgados para Cortes constituyentes, es posible reformar la Constitución, mientras las Cortes ordinarias tienen vedada esta tarea, al carecer de tales poderes <sup>129</sup>. Al trío citado se agrega ahora Oliveros, que participa de ideas semejantes. Los poderes, según él, son los que señalan los límites de las facultades de los diputados, y será valedero cuanto dispongan, ajustándose a ellos. En las Cortes presentes, que son constituyentes, precisa, los diputados se encuentran revestidos de poderes que contienen todo el de la Nación, por lo que son ilimitados, pero no serán así los que en lo sucesivo otorguen los pueblos a sus diputados <sup>130</sup>.

Si de las deliberaciones en Cortes pasamos al análisis del texto constitucional, observamos que en materia de poderes las huellas del pasado son bien visibles, de modo poco consonante con el principio de representación nacional y su secuela de mandato representativo, revolucionarios de por sí. Lo primero que llama la atención es que subsista la misma terminología de poderes, asaz repetida, en numerosos artículos. Lo coherente, según se advirtió ya en la respuesta de la Universidad de Sevilla a la consulta de la Junta Central, es que en lugar de poderes se dieran a los diputados unas simples credenciales, testimonio de su elección. Mas no fue así, como hemos visto: diputados realistas, americanistas y hasta liberales le atribuyeron sustancia, en los dos primeros casos rayando el mandato imperativo, de valor contractual, y en el último con notables resabios del mismo, no solo por las voces comitentes o procuradores, que utilizan varios de ellos, sino por el contenido que le atribuyen, ya que siguen vinculando a los elegidos con los electores mediante los poderes, sean ordinarios o especiales.

Otra cosa que sorprende es el hecho de elaborarse un formulario de poderes en el art. 100, que continuaba la costumbre de las minutas de poder de las Cortes de Castilla, elaboradas por la Corte. Mas no sólo el formulario, como tal, porque también el contenido es muy semejante al tenor con que se habían otorgado en las Cortes de Castilla por parte de las ciudades durante siglos, e incluso eran parecidos a los que concedieron las Juntas provinciales a sus comisionados para la Cen-

---

129. Para sus discursos, *DS*, IV, pp. 2643-2645, 2648-2649 y 2666-2671.

130. *DS*, IV, pp 2662-2664.

tral, sin olvidarnos de los poderes acordados por la Junta Central en la instrucción de 1 de enero de 1810, su más inmediato precedente.

De su contenido, debemos destacar por fuerza que se sigue aludiendo a una doble representación, particular y general, como en sus antecedentes históricos. En efecto, de acuerdo con lo que se dice en el artículo 100, los diputados han de concurrir a las Cortes en nombre y representación de su provincia, pero también como representantes de la Nación española. Como asimismo es de destacar el carácter contractual que destilan los poderes, ya que se habla en ellos de encargo, de desempeñar las funciones de su encargo. Mas no es esto todo, porque de conformidad con los poderes de los procuradores de las Cortes de Castilla, desde 1632 hasta 1789, y luego imitados por la Junta Central, se otorgarán ahora con el carácter de decisivos, júzguese por su dictado literal: «en su consecuencia les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados (...) puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella», de la nación <sup>131</sup>. Y aún todavía nos queda otra precisión, a saber, que los poderes los otorgan los electores de las provincias, se dice en el formulario y no se deja de anticipar en el artículo 99, con lo cual la vinculación de los elegidos, los diputados, con los electores queda reforzada, por si ya no lo estaba con la referencia a la doble representación de los diputados, en nombre de la provincia y de la nación. En estas condiciones los diputados se asemejan a mandatarios <sup>132</sup>, pero mandatarios de sus provincias, con lo cual se destacan también signos de corporativismo de alcance territorial <sup>133</sup>.

Por otra parte, los poderes especiales previstos para la reforma de la Constitución en el artículo 376, y cuya fórmula se recoge en el artículo 382, acentúan más, si cabe, la impresión de mandato, a imagen de las viejas relaciones contractuales existentes entre ciudades y procuradores, que ya apreciábamos en los poderes ordinarios, pero poco más cabe decir de ellos.

Por fin, para acabar de analizar lo que se dice en el texto constitucional de los poderes, he de aludir al reconocimiento de los mismos, de los ordinarios y de los

131 En la fórmula de poderes recogida en el art 100 hay una pequeña variante respecto a la fórmula equivalente de los poderes ordinarios que se contenía en el proyecto, de modo que donde en el proyecto hablaba de poderes ilimitados, en la Constitución se prefiere la locución de amplios. La fórmula de poderes del proyecto puede verse en DIZ LOIS, *Actas de la Comisión*, p 162.

132. Así lo valora Clavero, al apreciar que sean los electores quienes confieren poderes *En Evolución histórica del constitucionalismo*, p 37

133. Según aprecia Varela Suanzes, del hecho, como observa también Clavero, de que sean los electores quienes otorguen poderes a los diputados, cuando en lugar de los electores debería haberse hablado de la nación («Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo», p. 239)

especiales, establecido con carácter previo al juramento de los diputados. A ello se le dedica una regulación minuciosa, a lo largo de varios artículos, donde queda patente la preocupación por dejar resueltos todos los incidentes que suscite la legitimidad de los poderes, en cuantas Juntas preparatorias sean precisas. Hemos de apuntar también, que cuando se aprueba en agosto de 1813 el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, que sustituye al anterior de 1810, de carácter interino, se dispone con notorio detenimiento el examen de poderes por las llamadas juntas preparatorias de Cortes, desde el art. 14 al 22. Asimismo, a la hora de enumerar las Comisiones de Cortes, en su art. 80, cita entre otras a la de poderes <sup>134</sup>.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como anunciábamos en la introducción y hemos tenido ocasión de desarrollar a lo largo del trabajo, pese a las proclamas revolucionarias de soberanía nacional, representación nacional e igualdad y libertad de los individuos o ciudadanos que componen la nación, ciertos residuos del pasado permanecieron en la Constitución de 1812. Justamente uno de ellos tiene como objeto los poderes de los diputados, que nos traen recuerdos de lo que acontecía en las viejas Cortes históricas, en especial en las de Castilla.

Quizá pueda extrañar esta pervivencia, pero la evolución de los hechos, y de las ideas, alguna explicación nos da de la misma. En el fondo se trata de una larga marcha hacia el triunfo del mandato representativo, que en su plenitud no se alcanzó en España sino gracias a la Constitución de 1931. En efecto, el artículo 52 de la citada Constitución señalaba que el Congreso de los Diputados se compone de representantes elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto. Atrás quedaba el viejo modelo de representación de la monarquía absoluta, fundamentado en el privilegio de estamentos y de corporaciones territoriales, de poderes consultivos o decisivos. Pero lejano parecía asimismo el *pacato engendro* del voto censitario, que iniciado en Cádiz se atrevieron a abolir los revolucionarios de 1868, como también parecía superado ya el paso que dieron los mismos revolucionarios de 1868 al prohibir de forma expresa el mandato imperativo de los electores en el artículo 41 de la Constitución de 1869.

Antes, si en la Constitución de Cádiz se descubren huellas del pasado en materia de poderes, comenzando por el propio nombre, fue porque los diputados no quisieron o no pudieron implantar una auténtica representación nacional, que hubiera dado lugar al mandato representativo. Los que suelen calificarse como realistas estaban apegados a esquemas de naturaleza orgánica y estamental, aunque

---

<sup>134</sup> El reglamento lo publicó FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario*, 2, pp 820-852

tampoco desdeñaban otros de alcance territorial, propiciados por la vigencia de las corporaciones, fundamentalmente los ayuntamientos y cabildos de las ciudades, fuesen cabezas de reino o de provincia. En estas condiciones se declaraban partidarios de establecer vínculos de dependencia de los elegidos respecto de los electores. Ciertamente que en esta tendencia los intereses particulares, de estamentos y territorios, se pretendían hacer compatibles con los generales de la nación, como por otra parte ocurría en las Cortes de Castilla, donde los procuradores tanto lo eran a nombre de sus ciudades como del reino. Aunque, bien pensado, tales diputados estaban más cerca de la idea de reino que de la de nación.

Junto a los realistas hay que considerar a los diputados americanos. Suponen un avance respecto a los anteriores, porque ya sostienen ideas más progresistas de nación, no tan desigualitarias, como para atreverse a proponer criterios de proporcionalidad de población como elemento para fijar la representación en Cortes. Sin embargo, y en esto coincidían con los realistas, defendían simultáneamente argumentos de tipo corporativo, basados en el funcionamiento de ayuntamientos cabezas de reinos y provincias, lo que es comprensible, dado que las instituciones corporativas castellanas se transplantaron a América. Con estos presupuestos era coherente que se inclinaran por estrechar los lazos de los diputados con las provincias que los nombraron, e incluso como una manifestación de lo mismo, van a luchar en Cortes para que *los diputados* sean naturales de las provincias. No obstante, no podemos dejar de ponerlo de relieve, por parte de los diputados americanos se tiene cuidado por declarar que se podían aunar los intereses de sus provincias con los de la nación, como lo hicieron varios diputados de los llamados realistas.

El último grupo, el de los liberales, pese a declaraciones revolucionarias, no acaban de decidirse por una verdadera representación nacional. El peso de las provincias, e incluso el de los estamentos, es demasiado fuerte todavía y se ven obligados a hacer concesiones y a moderar su lenguaje. Los poderes de los diputados permanecen, y a veces da la impresión de que la vieja naturaleza de contrato está presente en ellos. Desde luego, la dependencia de las provincias es evidente, se comprueba por la propia literalidad de la fórmula de los poderes, ordinarios y extraordinarios. Ciertamente, como no podía ser por menos, que ya es reiterativa la afirmación de que los diputados representan a la nación. En relación con las ideas de las otras corrientes presentes en Cádiz, los liberales supusieron el mayor esfuerzo por aproximarse al mandato representativo, pero con resultados notoriamente insuficientes.