



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esta tesis doctoral contiene un índice que enlaza a cada uno de los capítulos de la misma.

Existen asimismo botones de retorno al índice al principio y final de cada uno de los capítulos.

[Ir directamente al índice](#)

Para una correcta visualización del texto es necesaria la versión de [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriores

Aquesta tesi doctoral conté un índex que enllaça a cadascun dels capítols. Existeixen així mateix botons de retorn a l'índex al principi i final de cadascun dels capítols .

[Anar directament a l'índex](#)

Per a una correcta visualització del text és necessària la versió d' [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriors.

002

"La configuración del Estado de Derecho en España;
la realidad normativa en los orígenes del
constitucionalismo histórico"

Tesis doctoral presentada por
José F. Chofre Sirvent y diri-
gida por D. Carlos de Cabo Mar-
tín, Catedrático de Derecho
Constitucional.

Alicante

1989



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Indice

INTRODUCCION.....	28
Notas a la Introducción.....	34

PRIMERA PARTE

CAPITULO PRIMERO

PRECEDENTES HISTORICOS DEL CONCEPTO DE LEY ANTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1812.....	37
---	----

1) Rasgos del sistema normativo del Antiguo Regimen que han pasado a la Constitución de 1812	41
A) La ley se "vehicula" por medio de otras categorías normativas.....	42
B) Diversidad de categorías normativas y necesidad de acudir a los elementos que las integran para poder identificarlas...	45

C) Categorías normativas que, además de contener textos normativos, en otras ocasiones puede abarcar otros actos.....	49
2) La configuración de la ley en el "Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes", 24 de Noviembre de 1810.....	52
3) La configuración de la ley en el "Discurso Preliminar a la Constitución de 1812".....	59
Notas al capítulo primero.....	68

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y CONCEPTO DE LEY EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.....	94
--	----

I) POSICION QUE OCUPAN LAS CORTES EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL...	94
---	----

1) Período de ausencia del Rey: 1810-1814..... 96

A) Predominio absoluto de las Cortes..... 96

B) Predominio absoluto de las Cortes

y, sin embargo, inexistencia de leyes.... 104

2) Período de presencia del Rey: 1820-1823,
Crisis de la legitimidad excluyente de las
Cortes..... 106

-Predominio de las Cortes, aunque no
absoluto..... 107

II) MODELOS TRADICIONALES DE CONCEBIR EL
CONCEPTO DE LEY.- EL MODELO DE LA
CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1812..... 112

1) Importancia de la vinculación entre
estructuras constitucionales y el
concepto de ley; dualismo germánico

y monismo parlamentario, modelos tradicionales del concepto de ley.....	112
A) El modelo del "dualismo germánico".....	114
B) El modelo del "monismo parlamentario",....	116
2) El modelo de ley que se configura en la Constitución de 1812.....	119
A) El "decreto de Cortes con carácter de ley" como expresión de una concepción general de la legalidad; ley y razón.....	123
B) El "decreto de Cortes con carácter de ley" como expresión de la voluntad general; consideraciones críticas desde la perspectiva de la Constitución de 1812.....	128
C) Generalidad de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"...	133
a) La generalidad y los "decretos de Cortes con carácter de ley".....	134

b) La generalidad y los "decretos de Cortes sin carácter de ley".....	135
D) Ley e igualdad.....	138
Notas al capítulo segundo.....	143

CAPITULO TERCERO

DISTINTAS CATEGORIAS NORMATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION DE CADIZ; ANALISIS COMPARATIVO.....	175
---	-----

I) RELACIONES ENTRE "DECRETO DE CORTES CON CARACTER DE LEY" Y "LOS DEMAS DECRETOS DE CORTES" EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.....	175
1) Etapa que abarca desde la entrada en vigor de la Constitución de 1812 hasta que concluya en 1821 la vigencia del	

Reglamento de Cortes en 1813..... 181

A) Período comprendido desde la entrada en
vigor de la Constitución de 1812 hasta
Mayo de 1814, inicio del absolutismo..... 181

B) Período comprendido desde la reinstauración
del orden constitucional en 1820 hasta el
29 de Junio de 1821, en que se aprobó el
segundo Reglamento de las Cortes..... 184

a) Importante debate en las Cortes acerca
de la distinción entre "decretos de
Cortes con carácter de ley" y "los
demás decretos de Cortes"..... 187

a') Principales argumentos utilizados a
favor o en contra del calificativo
"decretos de Cortes con carácter
"de ley"..... 189

a'') La ley es una "disposición
general y perpetua"..... 190

b'') La ley, como expresión de la voluntad del pueblo por sí o por sus representantes.....	191
c'') Ley, por razón de la materia.....	192
b') Diferencias fundamentales entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y "decretos de Cortes sin carácter de ley"; por razón de la sanción y por razón de la materia.....	195
a'') Diferencia basada en la sanción..	196
b'') Diferencia basada en razones materiales.....	197
2) Etapa que comienza en 29 de Junio de 1821, fecha de aprobación del Reglamento de Cortes, y termina el 1 de Octubre de 1823.....	202
A) Tensa relación entre las Cortes y la Corona y su repercusión en el concepto de ley.....	202

B) Factor racionalizador tendente a clarificar las relaciones entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley": artículo 110 del Reglamento de Cortes de 1921.....	204
--	-----

II) DECRETOS DE CORTES Y POTESTAD REGLAMENTARIA.....	211
---	-----

1) Potestad reglamentaria y "decreto de Cortes con carácter de ley".....	213
---	-----

- Poder reglamentario autónomo y orden público.....	215
--	-----

2) Potestad reglamentaria y "decreto de Cortes sin carácter de ley".....	217
---	-----

Notas al capítulo tercero.....	220
--------------------------------	-----

CAPITULO CUARTO

EL "ITER" DE LOS "DECRETOS DE CORTES CON CARACTER DE LEY" Y DE LOS "DECRETOS DE CORTES SIN CARACTER DE LEY" EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.....	245
---	-----

I) Introducción.....	246
----------------------	-----

II) Fase de iniciativa.....	251
-----------------------------	-----

1) Iniciativa para presentar "decretos de Cortes con carácter de ley", o iniciativa propiamente dicha.....	252
--	-----

A) Iniciativa legislativa presentada por "todo el diputado".....	253
---	-----

B) Iniciativa legislativa por parte del Rey.....	254
---	-----

-En Cortes extraordinarias corresponde al Rey en exclusiva la iniciativa legislativa.....	257
---	-----

- 2) Iniciativa para presentar los "demás
decretos de Cortes sin carácter de ley",... 258

- III) Fase constitutiva, o estrictamente
procedimental,..... 260

- 1) Procedimiento de elaboración y
aprobación de los "decretos de Cortes
con carácter de ley",..... 260

- A) Admisión a discusión: principales
problemas suscitados en torno al
cumplimiento de este trámite,..... 262

- ¿Pueden las Cortes extraordinarias
desentenderse de los proyectos de
"decretos de Cortes con carácter de
ley" que haya propuesto el Rey a la
vista de las circunstancias
especiales que concurren?,..... 263

- Los proyectos y las proposiciones de
"decreto de Cortes con carácter de
ley" han de cumplimentar el requisito
de la "admisión a trámite" de los

mismos.....	268
B) Debate.....	273
C) Votación,- Especial consideración de la polémica planteada en torno al "quorum" de presencia exigido para aprobar proyectos de "decretos de Cortes con carácter de ley".....	277
2) Procedimiento de elaboración y aprobación de los "decretos de Cortes sin carácter de ley".....	283
A) Admisión a discusión.....	284
B) Debate.....	285
C) Votación,- Especial consideración acerca del "quorum" de presencia y del "quorum" para aprobar "decretos de Cortes sin carácter de ley".....	286
IV) Fase de eficacia; sanción, veto y promulgación.....	289
1) Sanción y veto de los "decretos de	

Cortes con carácter de ley".....	289
A) Sanción de los "decretos de Cortes con carácter de ley".....	291
a) Proceso de configuración de la "sanción" en el Proyecto de Constitución.....	291
a') Tesis contrarias sobre el art. 15 del Proyecto de Constitución....	291
a'') Tesis favorable a la supresión del inciso, "con el Rey", del art. 15 del Proyecto de Constitución.....	293
b'') Tesis contraria a la supresión del inciso, "con el Rey", del art. 15 del Proyecto de Constitución.....	298
b'') Dos concepciones acerca de la sanción: sanción libre y sanción necesaria.....	301

c') Aceptación definitiva de la "sanción libre"; las dos etapas por las que atraviesa.....	304
a'') Etapa que comprende los años 1812-1814.....	305
b'') Etapa que comprende los años 1820-1823.....	307
d') Problemática suscitada en torno a si los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." requieren o no la sanción.....	308
e') La concurrencia en el "decreto de Cortes con carácter de ley" de "circunstancias extraordinarias y urgentes" como causa que exime del cumplimiento de la sanción....	313
f') La sanción de S.M. y la Regencia..	319
b) Materias objeto de sanción y materias excluidas de tal requisito.....	325

c) Textos normativos "sancionados parcialmente".....	330
---	-----

B) El veto de los "decretos de Cortes con carácter de ley".....	340
--	-----

a) Ejercicio del derecho de veto por parte del Rey.....	342
--	-----

a') El Rey ejerce por primera vez el derecho de veto suspensivo (art. 147 de la Constitución de 1812).....	343
---	-----

b') El Rey ejerce por segunda vez el derecho de veto suspensivo (art. 148 de la Constitución de 1812).....	350
---	-----

c') El Rey da "necesariamente" la sanción si por tercera vez fuera propuesto el mismo proyecto de ley.....	354
---	-----

b) Supuesto en que el Rey niega la sanción y al mismo tiempo presenta un proyecto de ley sobre la misma materia.....	356
c) Importancia de las materias que no están expuestas al veto suspensivo...	358
d) Conclusión.....	359
2) Promulgación de los "decretos de Cortes con carácter de ley".....	361
A) Proceso de configuración de la fórmula de promulgación de las leyes en el Proyecto de Constitución.....	361
a) Problemática suscitada acerca del encabezamiento de la fórmula promulgatoria.....	363
b) Tratamiento y consideración que se dispensaba a la jerarquía eclesiástica en la fórmula promulgatoria.....	365

B) Carácter peculiar del sistema de promulgación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" en la Constitución de 1812.....	369
Notas al capítulo cuarto.....	372

CAPITULO QUINTO

CUESTIONES RELATIVAS A LA VIGENCIA DE LOS "DECRETOS CON CARACTER DE LEY"; APLICACION Y DEROGACION.....	435
--	-----

1) APLICACION DE LOS "DECRETOS DE CORTES CON CARACTER DE LEY".....	435
--	-----

1) Polémica suscitada en torno a si corresponde la función de "aplicación de	
--	--

la ley" a las Cortes exclusivamente, o a los tribunales de justicia.....	435
2) Dificultades planteadas para distinguir entre la "ejecución de las leyes" y la "aplicación de las leyes".....	440
II) DEROGACION DE LOS "DECRETOS DE CORTES CON CARACTER DE LEY".....	
1) Establecimiento y derogación de los "decretos de Cortes con carácter de ley": posturas encontradas.....	442
2) Principios fundamentales de la derogación..	447
3) La derogación corresponde exclusivamente a las "Cortes con el Rey".....	451
4) Suspensión y derogación: polémica plantada acerca de ambos conceptos.....	453
Notas al capítulo quinto.....	458

SEGUNDA PARTE

INTRODUCCION.....	464
-------------------	-----

CAPITULO PRIMERO

TIPOLOGIA NORMATIVA VERDADERAMENTE EXISTENTE DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE CADIZ; DESEMEJANZA ENTRE LA REALIDAD FORMAL Y LA REALIDAD MATERIAL.....	468
--	-----

1) Período que comprende desde 1810 hasta 1814.....	469
A) "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810.....	470
B) Constitución de 1812.....	471
C) "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813.....	473

2) Período que comprende desde 1820 hasta 1823.....	478
3) Período que comprende desde 13 de Agosto de 1836 hasta 18 de Junio de 1837.....	482
Notas al capítulo primero.....	501

CAPITULO SEGUNDO

RELACIONES ENTRE LAS DISTINTAS CATEGORIAS NORMATIVAS; PROBLEMATICA QUE PLANTEA.....	507
---	-----

1) Período que comprende desde 1810 hasta 1814.....	508
--	-----

A) Relaciones entre "decreto de Cortes" y "órdenes de las Cortes".....	509
---	-----

B) La práctica normativa infringe lo preceptuado en la Constitución y el Reglamento de las Cortes, de 1813.....	514
2) Periodo que comprende desde 1820 hasta 1823.....	517
A) Relaciones entre los "decretos de Cortes" y las "órdenes de las Cortes".....	519
B) Relaciones entre "decretos de Cortes a propuesta de S.M." y "decretos de Cortes con carácter de ley".....	522
C) Relaciones entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".....	528
- Verdadero desconocimiento de las diferencias entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".....	531

3) Período que comprende desde el 13 de Agosto de 1836 hasta el 18 de Junio de 1837.....	535
A) La Constitución de 1812 no se respeta en su integridad; algunas violaciones de la misma.....	536
B) "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes" en los que, erróneamente, se dice que son "ley".....	538
C) La supuesta "riqueza normativa" y la auténtica realidad normativa.....	540
a) Inexistencia de "órdenes de las Cortes".....	550
b) Una "Real orden" se configura en "vehículo" que contiene un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes".....	554
c) "Decreto de las Cortes que contienen una resolución de las propias Cortes".....	555

D) Especiales modos para restablecer los	
"decretos de Cortes".....	557

a) "Decreto de competencia exclusiva de	
las Cortes" restablecen "decretos de	
Cortes con carácter de ley".....	557

b) "Decretos de Cortes con carácter de	
ley" restablecen "decretos de	
competencia exclusiva de las	
Cortes".....	560

E) Relaciones entre los "decretos de	
Cortes con carácter de ley" y los	
"decretos de competencia exclusiva	
de las Cortes".....	562

Notas al capítulo segundo.....	564
--------------------------------	-----

CAPITULO TERCERO

FRECUENCIA EN LA UTILIZACION DE CADA UNA DE LAS DOS CATEGORIAS NORMATIVAS COMO REFLEJO DE LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES Y EL REY.....	571
--	-----

1) Período que comprende desde 1810 hasta 1814.....	572
--	-----

2) Período que comprende desde 1820 hasta 1823.....	575
--	-----

3) Período que comprende desde el 13 de Agosto de 1836 hasta el 18 de Junio de 1837.....	592
--	-----

Notas al capítulo tercero.....	596
--------------------------------	-----

Conclusiones.....	601
-------------------	-----

Fuentes bibliográficas.....	618
Fuentes legislativas.....	653
Fuentes parlamentarias.....	655

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Introducción



INTRODUCCION

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Es suficientemente conocida la multitud de investigaciones que se han realizado, desde las más distintas perspectivas, sobre la Constitución de 1812. Sin embargo, resulta muy sorprendente comprobar el escaso interés (por no decir ninguno) que se le ha prestado al tema objeto de este trabajo que, sin embargo, debe considerarse básico para llegar a entender el sistema normativo existente en España en los mismos orígenes del constitucionalismo.

La cuestión de referencia ha estado permanentemente rodeada de gran confusión tanto en el mismo origen del constitucionalismo como en la actualidad.

Por lo que se refiere a los orígenes del constitucionalismo nos permitimos reseñar, entre otros, y como dato suficientemente ilustrativo, el trascendental debate que, recién reinstaurado el régimen constitucional en 1820, se planteó en las Cortes acerca de si será objeto de una "ley" o de un "decreto de Cortes" el asunto relacionado sobre de si ha de volver a entrar en la

sucesión de la Corona el Sr. Infante Don Francisco de Paula y a S.M. Doña María Luisa, gran duquesa de Luca,

Por lo que se refiere a la actualidad, piénsese, que cuando en los años 1810-1814 no es posible, en puridad de conceptos, afirmar que existen "leyes" la mayoría de los autores señalan, sin el menor respeto a las formas jurídicas, que durante el período de referencia las Cortes elaboraron y aprobaron "leyes" y "decretos" (1); y otros autores declaran, sin el menor reparo ni matización alguna, que la "ley" es la norma "primaria y absolutamente incondicional" en el ordenamiento jurídico implantado con la Constitución de Cádiz (2).

Estas circunstancias, sin duda, vienen a subrayar con mayor énfasis el alto nivel de desconocimiento que existía en la propia época y en los tiempos actuales sobre la realidad normativa en la Constitución de Cádiz, y el desinterés que por parte de la doctrina se le ha dispensado.

Con el presente trabajo no pretendemos realizar un estudio histórico del correspondiente período, ni tampoco un análisis eminentemente jurídico. Se trata de reflejar las ideas que acerca del sistema normativo se vertieron en los años primeros del sistema constitucional, ajustándolas a un esquema muy particular, lo que no

quiere decir que no se hayan utilizado, sin embargo, datos de carácter histórico-político que han permitido interpretar en sus justos términos determinadas manifestaciones normativas. Así, ha resultado de inestimable valor la determinación de la posición que ocupan las Cortes en la estructura constitucional, y las relaciones que mantienen con la Corona. Según como se definan las vinculaciones que se establezcan entre ambas instituciones resultará un concreto sistema normativo. A pesar de la evidencia de estas afirmaciones, no ha sido frecuente en el estudio de esta temática su toma en consideración.

Para alcanzar el objetivo propuesto en la realización de este estudio se ha creído conveniente, en aras de una mayor clarificación del tema, distinguir dos partes manifiestamente diferenciadas, aunque, al mismo tiempo, complementarias: en primer lugar, se realiza un análisis formal del sistema normativo basado en lo dispuesto en la Constitución de Cádiz y en los Reglamentos de las Cortes, así también como en las intervenciones parlamentarias recogidas en los Diarios de Sesiones de las Cortes; y, en segundo lugar, se lleva a cabo un análisis material, que se construye exclusivamente ateniéndonos a la producción normativa verdaderamente elaborada y aprobada por las Cortes en los diferentes períodos en los que ha estado vigente la

Constitución de 1812. Como bien puede observarse, la ausencia de una de ambas perspectivas de análisis dejaría el trabajo incompleto. La complementariedad es, por tanto, ineludible; nos permitirá constatar si el contenido de las disposiciones constitucionales y reglamentarias son observadas fielmente en la práctica normativa, o si, por el contrario, ésta contradice aquéllas.

Pero es que, además de las dos partes que integran este trabajo y que constituyen el cuerpo principal del mismo, se ha considerado fundamental aportar como pruebas concluyentes de las tesis mantenidas en este estudio un apéndice en el que se contiene con carácter exhaustivo toda la producción normativa de las Cortes clasificada según dos criterios fundamentales: por razón de la materia y por razón del tipo de norma de que se trate. Sin duda, la clasificación según este último criterio creemos que constituye una aportación de muy significativa relevancia por cuanto contribuye a clarificar la confusión en torno a las clases de normas que verdaderamente encontraron plasmación en la realidad de la vida política.

En consecuencia, pues, la investigación realizada creemos que proporciona datos especialmente importantes acerca de un aspecto esencial para la consolidación del

incipiente Estado constitucional como es el relativo a la configuración real del sistema normativo verdaderamente existente durante la vigencia de la Constitución de Cádiz.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

NOTAS A LA INTRODUCCION

(1) Vid. en este sentido, entre otros autores, Gallego Anabitarte, Alfredo, Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental, Madrid, 1971, pág.37, cuando afirma que: "La capacidad normativa de las Cortes, extraordinarias y ordinarias tanto en 1810-1813 y 1820-1823, fue muy amplia, aprobando Leyes y Reglamentos de acuerdo con la Constitución",.

(2) Vid. Pérez Royo, Javier, Las fuentes del Derecho, Madrid, 1984, pág.16.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Primera parte



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Primero



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

CAPITULO PRIMERO

PRECEDENTES HISTORICOS DEL CONCEPTO DE
LEY ANTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1812.

Tanto en España como en el resto de Europa occidental, y como consecuencia de la propagación de las nuevas ideas, se va a experimentar una transformación radical en la configuración del sistema jurídico que había estado vigente en el siglo XVIII (1). En este siglo se manifiesta la existencia de una crisis jurídica con la que el Estado tropieza en su fase de expansión. La tendencia del poder estatal a universalizar y uniformar la ley choca frontalmente con el principio de diversidad jurídica propia del Antiguo Régimen (2).

El nacimiento del sistema constitucional en España va a dar lugar al comienzo de un largo proceso que se prolongará hasta 1837 y que producirá finalmente -no durante la vigencia de la Constitución de 1812, como veremos a lo largo del presente trabajo- una ruptura total con respecto al Antiguo Régimen, a pesar del empeño mostrado por la mayoría de los diputados que participaron en la Comisión constitucional, de conjugar "tradición y modernismo". La pretensión manifestada de armonizar ambos términos, y no excluir la "tradición" (3), como hubiera sido propio de una situación estructuralmente divergente a la del Antiguo Régimen, no ocultaba sino un deseo de invocar la tradición como fuente de legitimidad con el objetivo de realizar las reformas que la nueva situación constitucional demandaba(4).

La Constitución de 1812 supuso, pues, en nuestra Historia una "radical innovación" con respecto al pasado más inmediato. Las antiguas Cortes no mantienen ningún vínculo de conexión con las Cortes de Cádiz. Afirma Carlos de Cabo, que no existe continuidad entre las Asambleas feudales y el Parlamento moderno surgido de las revoluciones burguesas, como consecuencia de los diferentes supuestos básicos sobre los que se asientan unas y otro. Este autor fundamenta la ruptura en el distinto

modo de producción al que responden, configurándose, en un caso, en base a supuestos típicamente feudales, como la organización estamental y el contrato feudal, mientras que el otro se basa en supuestos teóricos típicamente burgueses, como el concepto abstracto de la nación, de soberanía y de representación nacional(5) Aunque la hipótesis que maneja el profesor citado tiene un carácter general es aplicable al caso español pues aunque el modo de producción capitalista no estaba implantado definitivamente, por una coyuntura específica que tiene que ver con el dislocamiento histórico que produce la Guerra de la Independencia, la burguesía fue -como en el supuesto más general contemplado- la protagonista en el constitucionalismo de Cádiz.

Es la primera vez, por tanto, que se consolidan las Cortes como un órgano auténticamente parlamentario con plena capacidad para elaborar y aprobar diversos tipos de normas jurídicas.

En este contexto, el concepto de ley no va a resultar ajeno a los cambios tan significativos que se fueron operando en los albores del constitucionalismo (6). Para conocer en sus justos términos la configuración de la ley en la Constitución de 1812 es imprescindible señalar que, bajo las diferencias

estructurales existentes entre los dos regímenes, subyacían ciertas semejanzas en la conformación de ambos sistemas normativos.

Sin desconocer en absoluto la distancia que separan a ambos sistemas normativos, existen ciertos rasgos que, surgidos en el Antiguo Régimen (7) permanecen en los inicios del constitucionalismo en España, aunque sujetos a ciertas correcciones derivadas de la nueva situación (8). En este mismo sentido se manifiesta Gallego Anabitarte cuando, invocando el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, afirma que existe "una concepción de ley y actos del Estado de carácter institucional que tenía tradición secular" (9). Por tanto, parece que puede afirmarse, que algunas las características básicas de la ley ya se manifestaban en el Antiguo Régimen, aunque en el constitucionalismo fueran corregidas en alguna medida.

En todo caso, con el constitucionalismo se instaura un nuevo sistema de categorías normativas ("decretos de Cortes con carácter de ley", "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", "decretos de Cortes a propuesta de S.M.", "decretos de Cortes dando consentimiento a S.M." y las "órdenes de las Cortes", etc.) alejado del existente hasta ese momento

(pragmáticas, cédulas, provisiones, etc.), aunque, sin embargo, los hábitos y ciertos rasgos fundamentales tradicionales han permanecido en el nuevo modelo de producción normativa, al menos, durante el primer tercio del siglo XIX. En consecuencia, la ruptura entre el sistema normativo del Antiguo Régimen y el instaurado con la Constitución de 1812 no es tan radical como aparentemente pudiera pensarse.

1) Rasgos del sistema normativo del Antiguo
Régimen que han pasado a la
Constitución de 1812.

En el Antiguo Régimen, las Cortes no eran verdaderamente Asambleas legislativas, ya que no podían hacer leyes; su labor se limitaba a pedir o proponer leyes, correspondiendo al Rey la facultad de dar o negar las mismas (10). Como ya afirmó en 1707 Felipe V, "uno de los principales atributos de la soberanía es la imposición y derogación de leyes" (11), y como la soberanía residía en el Rey, correspondería a éste el ejercicio de tan importantes funciones, marginando a las Cortes en el desempeño de

las mismas. Cortes que, durante el siglo XVIII, se constituyeron en muy escasas ocasiones (cuatro bajo Felipe V, una con Carlos III y otra bajo Carlos IV), y cuando se reunían no eran más que asambleas formales, carentes de todo poder legislativo, ya que este reside en el Rey quien lo ejerce, en la mayoría de los casos, a través del Consejo Real. Por el contrario, en el marco de la Constitución de 1812 le corresponde a las "Cortes con el Rey" la potestad de hacer las leyes (nos remitimos para la mayor explicación de este punto al apartado titulado "Posición que ocupan las Cortes en la estructura constitucional"). El reconocimiento de estos caracteres globalmente tan divergentes no impide sin embargo observar como algunos rasgos del sistema normativo, pertenecientes al Antiguo Régimen, han pasado a la Constitución de 1812 y a la práctica legislativa de la época en la que estuvo en vigor ésta Constitución.

A) La ley se "vehicula" por medio de
otras categorías normativas,

Así, en primer lugar, en los siglos XVI y XVII existen normas sustantivas, como las "cédulas" y las "provisiones", entre otras, que se convirtieron en vehículos de publicación de la ley en el siglo XVIII. Si las "cédulas" son las normas más abundantes del Antiguo Régimen, entre los siglos XVII y XVIII se aprecia un aumento de las "pragmáticas", que igualmente se constituyen en vehículo de publicación de la ley. Al final de la parte dispositiva de las "pragmáticas" se decía: "Todo lo cual quiero que se observe y guarde como ley y pragmática sanción hecha y promulgada en Cortes." (12). Esta cláusula contenida al final de la parte dispositiva de las pragmáticas planteaba un problema fundamental; y es el relativo a la novedad y al significado que ha de atribuirse a la ley, única ocasión en que se utiliza con carácter general en el Antiguo Régimen. Como se acaba de indicar, las categorías normativas del Antiguo Régimen fueron, entre otras, las "pragmáticas", "decretos", "cédulas", pero en ningún caso la ley podía considerarse como un tipo normativo concreto. Más bien la ley respondía a una práctica seguida en torno a la manera de estructurar de forma coherente una serie de disposiciones de épocas anteriores que se recogían expresamente en las Recopilaciones con su propia denominación. Ejemplos

que vienen a corroborar lo que decimos los encontramos en la forma que el término "ley" aparece en la Nueva y en la Novísima Recopilación. En estos textos, las disposiciones normativas aparecen divididas en libros y en títulos y dentro de éstos en leyes (13). Por tanto, aunque en el Antiguo Régimen sea utilizada la expresión "ley" ésta no ha de interpretarse como una categoría normativa con sustantividad propia. La ley, en el Antiguo Régimen, no existía como tal. En las escasas ocasiones en que se utiliza este vocablo está vacío de contenido (14). Si en el Antiguo Régimen la ley se manifiesta a través de otras categorías normativas (piénsese en las "pragmáticas" cuando se dice en la parte dispositiva "que se observe y guarde como ley"), en el periodo en el que está vigente la Constitución de 1812 también podríamos afirmar que las leyes no existen como tales, sino que se vehiculan por medio de "decretos de Cortes". Por tanto, en el Antiguo Régimen y en los primeros años del régimen constitucional, la ley, "expresión de la voluntad de la nación", como categoría normativa básica de todo el constitucionalismo futuro, no revestirá su propio nombre, sino que estará a cubierto de otra categoría normativa; el "decreto de Cortes".

La inercia del Antiguo Régimen parece dejarse sentir, en alguna medida, en un sistema normativo tan

lejano en sus fundamentos de aquél, como es el derivado de la Constitución de 1812. El cambio de un régimen a otro, en lo referente al sistema normativo, no se produjo de manera radical e instantánea, como si el pasado más inmediato dejase repentinamente de existir, sino que la mutación se llevó a cabo a través de un proceso más o menos continuo en el tiempo. Lo que permite y explica que ciertos elementos del Antiguo Régimen, como algunos aspectos del sistema normativo, pugnen por continuar en el orden constitucional hasta que definitivamente desaparezcan (15).

B) Diversidad de categorías normativas y necesidad de acudir a los elementos que las integran para poder identificarlas.

Durante el Antiguo Régimen (siglo XVIII) existe una gran variedad de tipos de textos normativos como "pragmáticas", "provisiones", "cédulas", "instrucciones", "circulares", "reglamentos",

"decretos", "órdenes" y "autos acordados", como se acaba de decir. Pues bien, para poder ser identificados cada uno de ellos es preciso tener en cuenta los elementos que los componen, ya que éstos no siempre son los mismos, constituyéndose por ello en su carácter diferenciador (16).

Los elementos que caracterizan a cada tipo normativo varían de uno a otro, y son los siguientes: el protocolo (relación de títulos y Estados sobre los que el monarca ejerce su soberanía), la dirección (relación de los destinatarios de la norma a los que se encarga cumplan y hagan cumplir lo dispuesto en la misma), la parte dispositiva (en ocasiones se integra de dos partes, el preámbulo y la resolución), la sanción (se refleja por la firma del Rey, y constituye un elemento esencial para diferenciar unas categorías normativas de otras), el refrendo (igual que la sanción es otro de los requisitos que permiten diferenciar distintas normas entre sí) y, por último, se señalan dos elementos formales: el registro y la certificación, que tampoco concurren necesariamente en todas las categorías normativas (17). Así, según cuáles sean los elementos que coincidan en cada caso nos encontraremos ante una u otra categoría normativa. En este sentido se consideraba que la norma más

completa y solemne desde el punto de vista formal era la "pragmática".

Pues bien, en la Constitución de 1812 también existen diversidad de tipos normativos emanados de las Cortes ("Decretos de Cortes con carácter de ley", "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", "Decretos a propuesta de S.M.", "Decretos de Cortes dando su consentimiento al Rey" y las "Ordenes de las Cortes") que para poder determinarlos es necesario averiguar cuáles son los elementos que los integran, es decir, la fórmula de encabezamiento, la fórmula de cierre, indagar si existe una orden de promulgación, si son objeto de sanción por parte de S.M., etc. (En los apartados correspondientes tendremos ocasión de analizar profundamente toda ésta problemática relativa a la diversidad de categorías normativas originadas en el seno de las primeras Cortes constitucionales). Indagación necesaria, porque si nos confiamos en lo que simplemente se determine en el enunciado del decreto de que se trate sin duda incurriríamos en ciertos errores derivados de la inexactitud con que se emplean ciertos términos. Así, por ejemplo, existen "decretos de Cortes" en cuyo enunciado se dice que son sancionados por el Rey y, sin embargo, no se ha producido el cumplimiento de tal requisito. Por ello se precisa determinar los elementos que componen una

concreta norma con el objeto de calificarla como corresponda.

Pero además de la importancia que tiene para identificar una determinada categoría el examinar los elementos que la componen, es preciso señalar la común característica entre el Antiguo Régimen y la Constitución de 1812 en lo relativo a la variedad de tipos normativos provenientes, bien del Consejo Real, bien de las Cortes, según se trate. Constituye una imagen distorsionada de la realidad considerar que las Cortes primeras del constitucionalismo producen únicamente leyes, como sería propio de un sistema jurídico inspirado en dichos principios innovadores. Pero la realidad demuestra que los mecanismos de producción normativa, tan arraigados en el Antiguo Régimen, parecen resistirse a su desaparición. Es verdad que ahora las Cortes intervienen en el pleno ejercicio del poder legislativo, pero, sin embargo, y como ya sucedía en el Antiguo Régimen con el Consejo Real, la pluralidad de disposiciones es nota común que vincula ambos sistemas normativos que tan dispares y distantes se encuentran desde el punto de vista estructural.

C) Categorías normativas que, además de
contener textos normativos, en otras
ocasiones puede abarcar otros actos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

También en el Antiguo Régimen es importante señalar que algunos tipos de texto normativo como la "cédula", el "decreto" o la "provisión" podían ser utilizados no sólo como tales normas, sino también para publicar otra clase de actuaciones del Estado, como, por ejemplo, nombramientos, donaciones, privilegios, órdenes de pago, etc. (18). Asimismo, durante la Constitución de 1812, los "decretos de Cortes", además de contener textos normativos, también se refieren a actos concretos, como concesiones de gracias, concesiones de carta de naturaleza, nombramientos, etc.

A modo de conclusión conviene señalar que, si bien puede parecer superficial detenerse en la comparación de algunos elementos de sistemas normativos tan radicalmente dispares, en realidad no es así, porque de esta manera pretendemos demostrar que el sistema jurídico inspirado en los principios ideológicos del Estado liberal no logró imponerse en toda su extensión y con carácter inmediato sobre una realidad

profundamente arraigada en el Antiguo Régimen. La tensión aguda entre los intentos para instaurar el régimen constitucional y las réplicas por restaurar el Antiguo Régimen fue una constante durante la vigencia de la Constitución de 1812.

De tal manera, que las categorías normativas -que es el aspecto que directamente nos afecta, aunque estas afirmaciones pudieran extenderse a otros ámbitos- del Antiguo Régimen, si bien no pasaron al sistema constitucional, sí que lo hizo, por ejemplo, el mecanismo de utilizar una norma como "vehículo" de aprobación de otra. En todo caso, y es un hecho suficientemente conocido, que durante gran parte del siglo XIX permanecieron en vigor sectores jurídicos pertenecientes al Antiguo Régimen, como las Partidas o la Novísima Recopilación, con otros inspirados en la ideología liberal.

Así, pues, la transición del preconstitucionalismo al constitucionalismo no fue tan radical como formalmente pudiera parecer. La dispersión normativa, característica propia del Antiguo Régimen, aún continúa en el constitucionalismo. Los rasgos definidos nos conducen a una fase de transición entre un Estado estamental, que se encuentra agonizando, y un Estado constitucional que pugna fuertemente, y no

con pocas dificultades, por consolidar su situación. En definitiva, pues, el Estado que emerge en los comienzos del siglo XIX pudiera definirse como de un "Estado jurídico-político de la transición" en correspondencia con la formación social española en transición al capitalismo.

Puestas ya de manifiesto algunas de las características semejantes entre los sistemas normativos del Antiguo Régimen y el establecido a raíz de la Constitución de 1812 sería conveniente detenerse, siquiera brevemente, en el examen del "Discurso Preliminar", porque, como indicaba Sánchez Agesta, éste "es notoriamente superior a la Constitución en que se inspiró," (19). Difícilmente abarcaríamos, pues, el completo sentido del concepto de ley, si ignoramos las líneas fundamentales que iluminaron la gestación de la Constitución de 1812. Pero antes de abordar la configuración de la ley en el "Discurso Preliminar" es preciso referirse al primero de los Reglamentos habidos para el gobierno interior de las Cortes, de 24 de Noviembre de 1810.

2) La configuración de la ley en el
"Reglamento para el gobierno
interior de las Cortes", 24 de
Noviembre de 1810,

Es precisamente en este primer Reglamento de las Cortes (aprobado justo dos meses después de la declaración de la legítima constitución de las Cortes, en virtud del Decreto de 24 de Septiembre de 1810, y que no llegó a comunicarse oficialmente al Consejo de Regencia ni se incluyó en la Colección de Decretos de Cortes), en el que se desvelaron las primeras y rudimentarias manifestaciones de la peculiar concepción de ley que iba a estar vigente todo el siglo XIX y parte del XX en España. Todo ello en el entendimiento de que el concepto de ley "no nace" ni se configura repentina y deliberadamente en éste Reglamento, sino que "se va haciendo" a lo largo de nuestra tradición histórica secular, como tendremos ocasión de explicar más adelante.

Si fijamos el 24 de septiembre de 1810 como el día en que se colocó "La piedra angular de la Constitución que dos años más tarde había de jurarse" (20) observaremos que es en el Decreto de Cortes de la citada fecha (en el que se declaró la legítima constitución de las mismas y de su soberanía), cuando por primera vez, en el constitucionalismo español, se señala con términos expresos la existencia de dos clases de normas que pueden elaborar y aprobar las Cortes: las "leyes" y los "decretos de Cortes". En los mismos orígenes del constitucionalismo se descarta, pues, la posibilidad de que las Cortes elaboren y aprueben exclusivamente leyes, como en principio le correspondería, permitiéndose así que la expresión de la voluntad de la Nación se concretase en estas dos categorías normativas (luego veremos que existen, a su vez, varias clases de "decretos de Cortes"). Así, en el precitado Decreto I, se dice: "El Consejo de Regencia, para usar de la habilitación declarada anteriormente, reconocerá la soberanía nacional de las Cortes, y jurará obediencia a las leyes y decretos de que de ellas emanaren;". El mismo sentido sigue el Decreto II, de 25 de Septiembre de 1810, que afirma en el encabezamiento del mismo, "que el ejecutivo debe publicar las leyes y decretos que emanen de las Cortes", y más adelante, incidiendo en la misma idea, se declara que "Las Cortes generales y

extraordinarias ordenan que la publicación de los decretos y leyes que de ellas emanaren se haga por el poder ejecutivo en la forma siguiente:". Y, por último, en el Decreto IV, de 27 de Septiembre de 1810, relativo a la "declaración de las facultades y responsabilidades del poder ejecutivo, y del modo con que éste debe comunicarse con las Cortes, a consecuencia de las dudas que el Consejo de Regencia expuso a las mismas", manifestó éste que "no dudo un solo instante en prestar el juramento de obediencia a las leyes y decretos que emanaren de las Cortes".

De este modo, pues, lo que recoge con posterioridad el Reglamento de las Cortes no es sino el poso que ha ido dejando la historia al distinguir entre "hacer las leyes" y "otros actos" (21), revistiendo estos forma distinta. Porque, en efecto, uno de los temas importantes y vertebrales que quedan expuestos en el articulado del referido Reglamento es la constatación efectiva de que las Cortes, además de la función que propiamente le corresponde como es la de "hacer leyes", también le compete la de aprobar "decretos de Cortes" e, incluso, "órdenes" (distinción de enorme trascendencia, con importantes implicaciones políticas, como más adelante explicamos) (22), como se establece en el artículo 6, del Capítulo III, "De

los Secretarios", que hace referencia a "las resoluciones y decretos de las Cortes".

Pero el núcleo central sobre el cual ha de girar nuestra investigación, que es definir el concepto de ley, encuentra una apoyatura fundamental en el artículo 1, del Capítulo VIII, "De los Decretos", del "Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810, que reza así: "Las resoluciones o acuerdos que las Cortes eleven a la clase de decretos o leyes, se remitirán al Consejo de Regencia para su publicación y ejecución." (23). En primer término observamos que, explícitamente, se distinguen los "decretos de Cortes" y la "ley". Por tanto, las Cortes están legitimadas para manifestarse por medio de ambas categorías normativas (hay que recordar, como ya se dijo, que también las Cortes pueden dictar "Ordenes", pero dejamos al margen esta problemática que será tratada en otra parte del presente trabajo). La ley, como expresión genuina y propia de las Cortes, no lo puede todo y existe conciencia de su acotamiento del ámbito material normativo. Pero la pregunta que ahora se nos plantea no es otra que la de precisar en qué supuestos podrá utilizarse una u otra norma, teniendo presente que en este momento histórico no existe Constitución que

pueda aclarar los términos de tan importante y decisiva cuestión,

El referido artículo atribuye a la decisión exclusiva de las Cortes si una determinada resolución ha de "elevarse a la clase de decretos o leyes". Ante el mutismo mostrado por este precepto en torno a los criterios a que ha de ajustarse la decisión que adopten las Cortes para calificar a una norma como "decreto" o "ley", se hace necesario indagar en otras partes del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes" si existen algunos datos que nos permitan fijar los parámetros en el marco de los cuales las Cortes resolverán.

Y, ciertamente, los resultados que se obtienen no son lo suficientemente esclarecedores como sería deseable, aunque proporcionan algunos indicios que en los años sucesivos se verán confirmados con mayor precisión. Concretamente, en el Capítulo VI, "De las votaciones", del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes", se manifiestan, siquiera veladamente, algunos datos que nos señalan la dirección para distinguir entre "ley" y "decreto de Cortes".

Así, después de destacarse la importancia del acto de la "votación" como instrumento fundamental para

explorar la voluntad general de que depende la sanción de las leyes (art.1) (24), se dedica una especial atención a los diferentes modos de realizarse ésta. Sin duda, las distintas clases en que pueden realizarse las votaciones no revestirían mayor importancia en relación con el objeto de nuestra investigación, sino fuera porque es precisamente en la determinación de una u otra clase de votación donde se pone de manifiesto de modo embrionario si una concreta materia se instrumentará vía "decreto de Cortes" o "ley". De manera, que la adopción de una u otra forma de votación será "según la naturaleza de los asuntos" (art.2, del "Capítulo VI", del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes"). Así, de los cuatro modos de votación reconocidos ("por aclamación", "por escrutinio", "por el acto de levantarse los que estén por la afirmativa" y "por la expresión individual del Sí o el No") serán los dos últimos citados los que revelan cierto interés para el objetivo que se pretende.

La "votación por el acto de levantarse los que estén por la afirmativa" constituirá el modo de proceder normal "en asuntos triviales", aunque matiza el propio art.11, del Capítulo VI, que también podrá usarse "en los (asuntos) de importancia, siempre que la opinión general se vea muy inclinada a uno de los

extremos." Pero, sin duda, el modo de votación que más luz proporciona, dentro de los escasos datos existentes, es el que tiene lugar "por la expresión individual del Sí o el No" (art.13, del Capítulo VI). Por medio de este tipo se harán las votaciones de los asuntos que "se gradúen de importancia". Pero, la pregunta que inmediatamente se plantea es a quién corresponde decidir la importancia de un asunto determinado. Y el mismo art.13 señala que, "como estos casos no pueden expresarse en un reglamento, los acordarán las Cortes cuando ocurran". Podemos observar, pues, que la "naturaleza del asunto", la "importancia" mayor o menor de la materia objeto de regulación, es criterio clave para la distinción entre "decreto de Cortes" y "ley", aunque en verdad la claridad de la misma, si bien se apunta ahora, será una vez aprobada la Constitución y el primer Reglamento de las Cortes (en 1813, ajustado por consiguiente a la Constitución) cuando se manifiesten con diáfania todos los contornos delimitadores de ambas categorías normativas. Reténgase ahora el dato de que en el periodo preconstitucional las Cortes no sólo elaboran y aprueban leyes, como sería lo propio del poder legislativo, sino que se reconoce, de un modo un tanto indefinido en sus contornos, la existencia de categorías normativas diferentes a la ley como son lo "decretos de Cortes" y las "órdenes".

3) La configuración de la ley en el "Discurso Preliminar a la Constitución de 1812".

La determinación de las características fundamentales del concepto de ley que se contiene en el "Discurso Preliminar", no puede ser ajena a las relaciones que mantengan los poderes legislativo y ejecutivo. Esta línea de análisis que vincula el concepto de ley y los poderes legislativo y ejecutivo, parece que es la seguida por el "Discurso Preliminar".

Es un principio básico reconocido en el "Discurso Preliminar" y, posteriormente, en la Constitución de 1812, que la Nación es "soberana e independiente, bajo cuyo principio se reserva la autoridad legislativa" (25). El órgano que representa a la Nación es las Cortes, y, por tanto, es a éstas a quienes les corresponde la facultad de hacer las leyes, en cuya labor el Rey es "participante de la misma autoridad (legislativa)" (26), por medio de la sanción. Pero, además, corresponde a S.M. constituirse en "depositario de la potestad ejecutiva en toda su

extensión" (27). Así, de ésta manera, se distingue, por un lado, la potestad legislativa, ya que "los hombres se han de dirigir por reglas fijas y sabidas de todos" (28), y, por otro lado, la potestad ejecutiva, a la que le corresponde el desarrollo de tales reglas conducentes al bien de la Nación. Y en términos expresos el "Discurso Preliminar" manifiesta la diferencia existente entre ambas potestades cuando afirma que la "formación (de las reglas fijas y sabidas) ha de ser un acto diferente de la ejecución de lo que ellas disponen," (29).

Consciente, pues, la Comisión Constitucional de que el Rey puede alterar, siguiendo ejemplos pasados, la índole de la Monarquía, se "ha mirado como esencialísimo todo lo concerniente a las limitaciones de la autoridad del Rey" (30). Y así, "se han señalado con escrupulosidad reglas fijas, claras y sencillas que determinan con toda exactitud y precisión la autoridad que tienen las Cortes de hacer las leyes de acuerdo con el Rey; (y) la que ejerce el Rey para ejecutarlas y hacerlas respetar" (31). Como bien puede observarse hasta ahora, resalta el especial interés de la Comisión para evitar que puedan llegar a confundirse el ejercicio de las dos potestades. Para garantizar la consecución de tal objetivo "Las facultades de las Cortes se han expresado con

individualidad, para que en ningún caso pueda haber ocasión de disputa o competencia entre la autoridad de las Cortes y la del Rey" (32), excluyéndose de este modo, incluso, la sanción de S.M., porque si ésta es negada por el Rey puede provocar un conflicto entre el Jefe del Estado y las Cortes, que es, precisamente, lo que se quiere evitar, atribuyéndose con tal fin a las Cortes unas facultades expresadas con "individualidad". Para subrayar con gruesos trazos que las facultades de las Cortes pertenecen "exclusivamente" a ellas mismas, señala más adelante la propia Comisión que "Cada una de ellas (de las facultades) pertenece por su naturaleza de tal modo a la potestad legislativa, que las Cortes no podrían desprenderse de ellas sin comprometer muy pronto la libertad de la nación" (33).

Llegados a este punto de la exposición observamos que en el texto del "Discurso Preliminar" hay algunos conceptos que no están definidos con la nitidez que sería deseable. Por una parte, se hace referencia a que corresponde a las Cortes, con la participación del Rey, "hacer las leyes", y, por otra, se excluye al Rey de cualquier mínima intervención cuando trate de regular aquéllas facultades expresadas con "individualidad" y que pertenecen en "exclusiva" a las Cortes. De ésta distinción se colige, que los

productos normativos emanados de las Cortes -bien en exclusiva, o bien con participación del Rey- son de dos clases: las leyes, en las que se exige la intervención del Rey, y los "decretos de Cortes" (sin sanción), que son productos de la exclusiva voluntad de las Cortes. La existencia de ambas categorías normativas encontraría justificación en razones políticas, por cuanto al atribuir ciertas materias a la competencia exclusiva de las Cortes se evitaría que el Rey pudiese intervenir por medio de la sanción. Pero no es sólo este argumento político el Único que puede invocarse, sino también otro de naturaleza técnica que, a su vez, está fundamentado en la tradición histórica española.

Concretamente se estima que "hacer una ley" constituye un acto muy diferente (34) al de adoptar decisiones concretas, fijar resoluciones, dar consentimiento, etc. Agustín de Argüelles, al hilo de la discusión en el seno de las Cortes acerca del art. 27 del Proyecto de Constitución afirmaba en 1811: "Las Cortes sucesivas no serán más que un Congreso legislativo, en el cual solo se ventilarán proyectos o materias de ley, y los asuntos cuya naturaleza les corresponde por la Constitución" (35). Pues bien, en éstos asuntos atribuidos por la Constitución al "Congreso legislativo", y que son de naturaleza

distinta a la ley, nos encontramos ante un "Decreto de Cortes" (sin sanción), y no ante una ley, aunque uno y otra tengan su origen en el mismo poder legislativo. Así, por ejemplo, "el establecimiento de impuestos y contribuciones" es un "derecho inseparable de la facultad de hacer las leyes" (36), no pudiéndose llegar a confundir ambas competencias -hacer las leyes y establecer los impuestos-, lo cual supone, en definitiva, que la materia impositiva ha de instrumentarse por vía diferente a la de la ley, esto es, por "decreto de las Cortes", siendo en último término el Poder legislativo, con carácter exclusivo, y como Único órgano que representa a la soberanía nacional, el que expresa su voluntad (37). Y, además, en plena coherencia con lo anterior, se consideraba a ésta facultad de las Cortes (establecer impuestos) como comprendida dentro de aquéllas que se han expresado con "individualidad", es decir, aquéllas en que el Rey no puede intervenir en ningún caso en evitación de eventuales conflictos entre las Cortes y el Rey, y que el poder legislativo no podrá desprenderse de ella sin poner en peligro la libertad de la nación (38).

En el apartado del Discurso Preliminar relativo al "otorgamiento de los impuestos" (39) es constante la repetición de expresiones del siguiente tenor: "las

Cortes establecerán o confirmarán anualmente todo género de impuestos y contribuciones"; "decretadas por las Cortes las contribuciones"; el Rey podrá aplicar al mejor servicio de la nación los fondos públicos "puestos a su disposición por las Cortes"; "aprobada por las Cortes la cuenta general de tesorería mayor" (40).

En torno a ésta misma polémica, durante la vigencia del Estatuto Real, de 1834, se suscitó una histórica disputa acerca de si el presupuesto del Estado debía revestir forma de ley o de "decreto de Cortes". Después de un muy interesante debate, en la que se dejaba entrever rasgos de lo que años después se convertiría en clásica dicotomía entre ley formal-ley material, el asunto quedó zanjado a favor de calificarlo como "ley". La decisión finalmente adoptada permitía al Rey controlar los presupuestos por medio de la sanción, cosa que no hubiera ocurrido si la calificación hubiera sido "decreto de Cortes sin carácter de ley", como sucedió en el marco de la Constitución de 1812 (41).

Iguales consideraciones cabrían invocar -en el Documento que ahora se analiza- respecto al apartado referido a "los ejércitos y la milicia". Y así se dice en el propio texto del Discurso Preliminar que,

una vez explicados los fundamentos sobre los que reposa el derecho de las Cortes de otorgar anualmente las contribuciones e impuestos, "conviene hablar de otra facultad que tampoco una nación libre puede delegar sino al cuerpo de representantes. Tal es el levantamiento de tropas de mar y tierra para la defensa interior y exterior del Estado" (42). De nuevo nos encontramos con otra de las facultades que se englobarían dentro de aquéllas que corresponden en "exclusiva" a las Cortes, hurtando al Rey la posibilidad de intervenir. Y así se dice en diversos pasajes del apartado citado expresiones como las que siguen: se exige que "las Cortes fijen todos los años el número de tropas de mar y tierra que hayan de estar en ejercicio"; "es propio de las Cortes la formación y aprobación de ordenanzas, establecimientos y arreglos de escuelas militares, y todo lo que corresponda a la mejor organización, conservación y progresos de los ejércitos y armadas que mantengan en pie para la defensa del Estado"; "no debe estar autorizado (el Rey) para reunir cuerpos de milicia nacional sin otorgamiento expreso de las Cortes" (43).

También en ésta misma línea argumental se encuentran las materias relacionadas con "la educación pública" que, en consideración al sublime objeto que la misma supone, y la influencia que ha de tener para

la "felicidad futura de la nación", exige que "las Cortes aprueben y vigilen los planes y estatutos de enseñanza en general, y todo lo que pertenezca a la erección y mejora de establecimientos científicos y artísticos" (44).

Y, por último, en el apartado final del Discurso Preliminar, relativo a la "reforma y defensa de la Constitución", se atribuye a las Cortes competencia "exclusiva" para aprobar la reforma propuesta de la Constitución (45). Sin duda, la atribución de tan importante facultad a las Cortes no hace sino subrayar elocuentemente lo que venimos afirmando, y es que en el "Discurso Preliminar", fundado en "las raíces tradicionales" españolas, se distinguían dos categorías normativas que tienen su origen, bien en las "Cortes con el Rey", y que daría lugar a las leyes; o bien en las Cortes "exclusivamente", y que produciría los "decretos de Cortes".

Y, asimismo, en el "Discurso Preliminar" se utilizan, creemos que por única vez a lo largo del texto, las expresiones "ley y decreto de Cortes" conjuntamente (46), lo que viene a subrayar una vez más cuál es el espíritu que se esconde tras las palabras del "Discurso Preliminar", aun siendo éstas

tan importantes y diáfanas como hemos señalado anteriormente,

En conclusión, pues, los "decretos de Cortes con carácter de ley" tienen limitado su campo de actuación normativa. No pueden abordar la regulación de cualquier materia. Su limitación viene determinada por aquellas materias que están reservadas a la competencia exclusiva de las Cortes, y cuyo instrumento normativo es el "decreto de competencia propia de las Cortes",

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO

(1) Vid. en este sentido Pérez-Prendes, José Manuel, Curso de Historia del Derecho español, Madrid, 1986, pág.905.

(2) Vid. Artola, Miguel, Los orígenes de la España contemporánea, Tomo I, Madrid, 1975, págs.102 y 103.

(3) El primero de los problemas que afronta el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812 es, precisamente, poner de manifiesto cuáles son las raíces tradicionales que fundamentan ésta Constitución. Y así, se señala: "Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española", vid. Argüelles, Agustín de, en Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág. 67.

(4) Como en tantas otras ocasiones, la Historia es utilizada por las diferentes posturas políticas en defensa de sus propios intereses. Así ocurrió en España en los primeros años del constitucionalismo. Simplificando, podemos señalar que existían dos interpretaciones diametralmente opuestas. Por una parte, se encontraban aquellos que pretendían organizarse según el modelo jurídico derivado de la Revolución francesa, y para justificar su opinión acudían a las Actas de las antiguas Cortes. Y, por otra parte, se situaban aquellos cuyo objetivo era propugnar la vuelta al Antiguo Régimen, acudiendo, igualmente que los defensores de la anterior postura a las mismas fuentes. Vid. sobre esta polémica que tanta división trajo consigo, Pérez-Prendes, José Manuel, "Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz", en Revista de Estudios Políticos, núm. 126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs. 321-431.

(5) Vid. De Cabo, Carlos, "Algunos aspectos de la problemática 'representación-partidos políticos'", en Teoría y práctica de los partidos políticos, Ed. de Pedro de Vega, Madrid, 1977, págs. 43 y 44.

(6) Si bien sobre otros muchos aspectos destacaban las posiciones enfrentadas entre diversos sectores sociales, en cambio, al tratar de las características

de la ley se manifestaba "una impresionante comunidad de opiniones (que) se inclina en favor de reformas radicales, como la nacionalidad y universalidad de la ley y la formación de un código orgánico." Las pretensiones de configurar una ley de estas características suponía que los españoles aspiraban ya a una patria española. Vid. Artola, Miguel, Los orígenes de la España contemporánea, Tomo I, Madrid, 1975, págs. 365 y 366.

(7) En relación con la Justicia, muchos de sus elementos del Antiguo Régimen provienen de la Edad Media y seguirán susbsistiendo durante mucho tiempo tras el restablecimiento del Estado liberal. Vid. Aparicio Pérez, Miguel Angel, El 'status' de la Adiministración de Justicia en el constitucionalismo (1812-1936), trabajo de investigación inédito, págs. 9 y 10.

(8) Conviene tener presente la importancia que para el progreso del constitucionalismo durante el siglo XIX tiene la labor desarrollada por la Ilustración, el racionalismo, el iusnaturalismo y los procesos evolutivos que acontecen en el siglo XVIII con la dinastía borbónica. En definitiva, en este siglo se establecen las bases, se preparan los caminos que desembocarán en el siglo XIX. Vid. Thieme, H.;

La continuité et la discontinuité dans l'Histoire du Droit. Conferencia pronunciada en la Universidad de La Laguna el 15 de Octubre de 1971, texto alemán en Kontinnizät,... (Ed. por Trümpy), Darmstadt, 1973, págs. 150-166, cit. por Pérez-Prendes, José Manuel, Curso de Historia del Derecho español, Madrid, 1986, pág.202.

(9) Vid. Gallego Anabitarte, Alfredo, Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental, Madrid, 1971, pág.183.

(10) Vid. Salas, Ramón, en Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág. 165; en el mismo sentido se pronuncia Fernández Almagro, Melchor, en Orígenes del Régimen Constitucional en España, Barcelona, 1976, págs. 116 y 117, cuando afirma que la ley en el Antiguo Régimen, se daba por la Corona a ruego y como merced. Para Martínez Marina, citado por el propio Fernández Almagro, "las antiguas Cortes no gozaron de autoridad legislativa, sino del derecho de representar y suplicar." Pérez-Prendes, José Manuel, señala que "la facultad legislativa sólo radica en el Rey y no en él y las Cortes conjuntamente", vid. Cortes de Castilla, Barcelona, 1974, pág. 151.

(11) Vid. Tomás y Valiente, Francisco, Manual de Historia del Derecho español, Madrid, 1979, pág.377.

(12) Si las Cortes no se configuran como órgano legislativo qué significado cabría atribuir a la cláusula "como ley hecha y promulgada en Cortes". Según manifiesta Pérez-Frñendes, el hacer una ley en las Cortes sólo quiere decir que se publica en ellas, "como medio de darles mayor solemnidad y difusión". Es decir, la publicidad es un requisito esencial para que la norma en cuestión alcance rango de ley. La misión de las Cortes será, pues, la de prestar difusión y conocimiento por parte de los súbditos a las leyes promulgadas por el Rey "en" ellas, no "con" ellas. Lo que viene a significar que el monarca no comparte con las Cortes la potestad legislativa. Las Cortes se limitan a "aconsejar" al Rey, aunque sin vinculación jurídica. Vid de éste autor Cortes de Castilla, Barcelona, 1974, págs. 145-147.

(13) Como simples botones de muestra baste citar, por ejemplo, "Modo de recibir (los abades) los bienes de sus Monasterios, y prohibición de disponer de lo adquirido "intuitu ecclesiae" (ley 2, tit.5, lib.I); "todas las (abadias) consistoriales son de patronato y presentación real (ley. 4, tit.17, lib.I); etc. Vid, Novísima Recopilación de las Leyes de España. Mandada

formar por el Señor Don Carlos IV. Tomo VI, Madrid, 1807, pág.1.

(14) Vid, sobre las normas emanadas en el Antiguo Régimen, Cabrera Bosch, María Isabel, "El Poder legislativo en la España del siglo XVIII", en La economía española al final del Antiguo Régimen. IV Instituciones. Edición de Miguel Artola, Madrid, 1982, págs. 238-242.

(15) Señala Pérez-Prendes, que la mera pervivencia de instituciones anteriores al origen del constitucionalismo no puede conducirnos a afirmar que aún perviva el Antiguo Régimen. Vid, Curso de Historia del Derecho español, Madrid, 1986, pág.906.

(16) Vid, op. cit, pág. 190.

(17) Vid, sobre el análisis de la norma en el Antiguo Régimen, Cabrera Bosch, María Isabel, op. cit., págs. 238-244.

(18) Vid, idem,

(19) Vid, Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Introducción de Luis Sánchez Agesta, Madrid, 1981, pág.63.

(20) Vid, Fernández Almagro, Melchor, Orígenes del Régimen Constitucional en España, Barcelona, 1976, pág.81.

(21) Ya en Aragón y en Castilla se tuvo un notable cuidado y vigilancia en guardar "los fueros y leyes que protegían las libertades de la nación en el esencialísimo punto de hacer las leyes." En época tan remota ya se distinguía entre "hacer las leyes" y "otras facultades de las Cortes". Así se afirma que: "Los congresos nacionales de los godos renacieron en las Cortes generales de Aragón, de Navarra y de Castilla, en que el rey, los prelados, magnates y el pueblo hacían las leyes, otorgaban pedidos y contribuciones y trataban de todos los asuntos graves que ocurrían" (Vid, Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.71). . De tal manera, que tanto en Navarra, Aragón y Castilla las contribuciones son otorgadas libremente por la nación reunidas en Cortes sin intervención del Rey, distinguiéndose, pues, de la facultad de "hacer las leyes" (Vid, op.cit.,, págs. 72, 73 y 74).

Recogiendo las raíces tradicionales en torno a ésta importante cuestión, el diputado Sr. Argüelles o quien hubiera sido el autor o autores del Discurso Preliminar (no está dilucidado quién fue el verdadero autor del Discurso Preliminar, pero sea Argüelles en

solitario, o Argüelles con Espina, o toda la Comisión, la importancia histórica del mismo es incuestionable) trasladaron las mismas a la realidad de lo que se convertiría en la Constitución de 1812, y, además, y es lo más importante, se proyectaría en las Constituciones futuras (la potestad de "hacer las leyes" correspondería a "las Cortes con el Rey", y, además, es de competencia exclusiva de las Cortes una determinada relación de materias. Así, en este sentido, el art.40 de la Constitución de 1837; art.39 de la Constitución de 1845; art.41 de la Constitución "non nata" de 1856; art.58 de la Constitución de 1869; y art.45 de la Constitución de 1876).

(22) En estos términos expresos se manifiesta el "Decreto de Cortes, de 27 de Mayo de 1811", cuando declara "que los decretos y órdenes que emanan de las Cortes vayan, como hasta aquí, autorizados y firmados por dos indistintamente de los cuatro Secretarios. Lo tendrá entendido el Consejo de Regencia, y para que llegue a noticia de todos lo hará imprimir, publicar y circular. Dado en Cádiz a 27 de Mayo de 1811.- José Pablo Valiente, Presidente.- Pedro Aparici y Ortiz, Diputado Secretario.- Ramón Feliú, Diputado Secretario.- Al Consejo de Regencia,-".

(23) El artículo 2, del Capítulo VIII, "De los Decretos", siguiendo en la misma línea marcada por el artículo 1, se expresa en los siguientes términos: "Los decretos y leyes que emanen de las Cortes se extenderán de la forma siguiente: 'Don Fernando VII, por la Gracia de Dios, Rey de España y de las Indias, y en su ausencia y cautividad el Consejo de Regencia, autorizado interinamente, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed que en las Cortes Generales y Extraordinarias congregadas en la Real Isla de León, se resolvió y decretó lo siguiente:'".

(24) En estos años en los que el Rey está cautivo es las Cortes las que sancionan las leyes.

(25) Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.77.

(26) Vid. idem.

(27) Vid. idem.

(28) Vid. idem.

(29) Vid. idem.

(30) Vid. idem, pág.80.

(31) Vid. idem,

(32) Vid. idem, pág.88. La relación de facultades de las Cortes a que se hace referencia es la contenida posteriormente en el artículo 131 de la Constitución de 1812.

(33) Vid. idem, pág.88.

(34) En palabras de Gallego Anabitarte, "ley es una norma o regla jurídica 'principal', importante", en op. cit., pág.186. Sin duda, la determinación de qué sea norma principal no es tarea que resulte fácil dilucidar. Parece que el criterio de la "importancia", como elemento que contribuye para definir la ley, no es plenamente acertado porque, en este caso, materias tan relevantes como pueden ser los impuestos no son "importantes" al no revestir forma de ley.

(35) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 1810-1813, Tomo III, 12 de Septiembre de 1811, núm.345, pág.1831.

(36) Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.120. También se manifiesta en este sentido el Conde de Montlosier cuando afirma que: "Hacer las leyes y votar los impuestos, ...", en Ensayo sobre el arte de constituir los pueblos, cit. por Martínez de la Rosa, en Espíritu del Siglo, Tomo I, Madrid, 1835, pág.29.

(37) Vid. en igual sentido Gallego Anabitarte, op. cit., pág.183 y 184.

(38) Vid. Argüelles, Agustín de, en op. cit., pág.88 y 120.

(39) Los apartados en que se divide el Discurso Preliminar corresponden a la edición del Centro de Estudios Constitucionales, que es la que venimos citando.

(40) Vid. Argüelles, Agustín de, en op. cit., págs. 120 a 122.

(41) Vid. Diario de Sesiones del Estamento de Procuradores, Legislatura 1834-35, Tomo II, 12 de Diciembre de 1834, págs. 874-876. El 12 de Diciembre de 1834 tiene lugar la histórica discusión acerca de

si los Presupuestos del Estado debían revestir forma de "ley" ("decretos de Cortes con carácter de ley", en la terminología utilizada durante la vigencia de la Constitución de 1812) o de "decreto de Cortes" ("decreto de competencia exclusiva de las Cortes", según también los conceptos normativos utilizados durante la vigencia de la Constitución gaditana). En este debate intervienen tres relevantes personalidades políticas como son el Marqués de Montevirgen, Martínez de la Rosa, que ocupaba el cargo de Secretario del Despacho de Estado, y el Conde de Toreno, como Secretario del Despacho de Hacienda. Finalmente se decidió por considerar al Presupuesto como ley, quebrándose la tradición iniciada en Cádiz, que calificaba a los Presupuestos como "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" (vid. el art.131, apdos.12 y 13 de la Constitución de 1812 en relación con el art.110 del "Reglamento del Gobierno interior de Cortes y su edificio", de 29 de Junio de 1821) con la importante diferencia de que en el primer caso (Presupuestos como ley) se exige la intervención del Rey mediante la sanción, mientras que en el segundo caso (Presupuestos como "decreto de competencia exclusiva de las Cortes") la única voluntad que decide sobre los mismos es las Cortes. La trascendencia de esta discusión obliga a que transcribamos los pasajes más relevantes de la misma.

"El Sr. Marqués de MONTEVIRGEN: Para entrar en la discusión se duda si se podrá alterar o no alterar el art.92 del Reglamento. La cuestión sobre presupuestos se presenta bajo la forma de ley, y los artículos 91, 92 y 93 del Reglamento determinan positivamente la marcha que debe seguir la discusión de todo proyecto de ley. La duda nace de la singularidad de la ley de presupuestos; singularidad que no se tuvo presente a la formación del Reglamento. El Estatuto Real marca positivamente la diferencia que hay de esta ley de presupuestos a las demás leyes comunes; por consiguiente no está sujeta a las fórmulas de ellas por ser de diferente naturaleza; y en el caso de ser considerada como ley, está prevenido lo conveniente en los artículos 32 y 34 del Estatuto Real, que dicen así: (Lo leyó.) No siendo la ley de presupuestos como las demás, debía haberse hecho un artículo particular que tratase de ella, y quedaría comprendida en este art.33; mas no se hizo así, y se formó el art.34, que dice: (Lo leyó.) La diferencia que hacen estos dos artículos entre las leyes y votación de presupuestos, manifiesta que no están comprendidos estos en las leyes comunes; y así no ha debido el Estamento arreglarse en su discusión a las disposiciones referentes a ellas. Además, en la exposición que antecede al Estatuto Real se manifiesta cuál es su doctrina respecto de esto. (Lo leyó.) De

lo cual resulta que los presupuestos no son una ley, sino un decreto, por más que se quiera decir que las disposiciones relativas a tributos y las cargas públicas son en realidad una ley, y una ley de importancia; pues a pesar de todo, les falta, entre otras cosas, para serlo la perpetuidad y la sanción Real.

Por otra parte, esta cuestión se presenta siempre de un modo diverso que las leyes comunes. El Estamento puede hacer una petición a S.M., a fin de que proponga una ley; la autoridad Real la presenta a las Cortes, éstas la discuten, y S.M. la aprueba y la sanciona. En este caso es al contrario; el derecho de petición lo ejerce la Corona; nos presenta los presupuestos y pide las contribuciones, y las Cortes, después de examinadas las aprueban.

Si se quiere por un momento que los presupuestos sean una ley, que en mi concepto no lo son porque no siguen todos los trámites que se establecen par la formación de las leyes, son una ley de tan especial naturaleza, que no se puede someter a la forma de las leyes comunes, y por lo tanto no estamos en el caso de los artículos 91, 92 y 93 del Reglamento. No estando pues en tal caso, no hay dificultad alguna en que

acordemos el modo más expedito de deliberar sobre esta cuestión.

El artículo 12 del proyecto de ley es otro de los embarazos que se presentan porque hay que aprobarlo o desaprobarlo para pasar a los demás; no estando este punto sujeto al artículo 92 del Reglamento, no tenemos necesidad de aguardar a aprobar el artículo 12, y podemos entrar directamente a examinar el presupuesto de la casa Real. No incurriremos en otro de los inconvenientes que han manifestado algunos señores, a saber: que sería necesario votar un presupuesto supletorio para que las contribuciones no empezaran a exigirse sin permiso de las Cortes desde 12 de Enero de 1835.

Las propuestas por el Gobierno son de tal naturaleza que no pueden principiar a cobrarse desde 12 de Enero. En las de aduanas, que son las que se cobran diariamente, el Ministerio no ha hecho ninguna alteración, ni la comisión tampoco; de consiguiente me parece que no hay ningún inconveniente en que sigan según se hallan. El derecho de puertas, que también se cobra diariamente, no principiará a regir hasta 12 de Marzo, por lo cual hay tiempo suficiente para plantearlo.

Los impuestos de frutos civiles, paja y utensilios son contribuciones que no se pagan al momento, sino por semestre vencidos anteriormente; por tanto, hay tiempo sobrado para hacer el repartimiento. Acordado por el Estamento que los presupuestos sean una ley, en mi concepto esta ley es de una naturaleza tan especial, que no puede estar sometida a las disposiciones generales de las demás leyes. Podremos pues desechar el artículo 12, y entrar en la discusión del presupuesto de la casa Real, porque ni recauda ni distribuye. Recibe sí, pero percibe a cuenta; no hay, pues, ningún inconveniente en que reciba cualquiera cantidad a cuenta de lo que se acordase después; y mientras tanto se pueden discutir los otros presupuestos. En este concepto voy a hacer una proposición, pidiendo que no se comprendan los presupuestos bajo la forma general de las leyes; y me alegraría que el Estamento la aprobase, pues esto nos sacaría del grande embarazo en que nos hallamos.

El Sr. Secretario del Despacho de ESTADO; No voy a entrar en la discusión que desgraciadamente se suscitó ayer, y continúa hoy. He dicho desgraciadamente, porque todo lo que sea retardar el entrar el Estamento en el ejercicio de la más importante de sus atribuciones, cual es la de examinar

las cargas que han de imponerse a los pueblos para cubrir los gastos del Estado, lo miro como un mal muy grave. Sin embargo, por motivos de delicadeza que habrá comprendido la penetración del Estamento, los Secretarios del Despacho se han abstenido de entrar en la cuestión, excepto cuando algún Sr. Procurador, saliéndose de ella, ha hecho inculpaciones al Gobierno; pues en este caso han tenido que contestar a ellas, impulsados de su deber.

Así pues, si hago ahora uso del derecho que, como Procurador a Cortes y como Secretario del Despacho, me compete para tomar la palabra, es sólo porque habiéndose rozado la cuestión con un principio fundamental, importa mucho fijar las ideas con toda exactitud, sobre todo cuando principiamos a entrar en un régimen, que si bien no es nuevo, sino muy antiguo, puesto que trae su origen de las leyes fundamentales de la monarquía, con todo, el largo desuso en que por muchos siglos ha estado, le da cierto aspecto de novedad. En este supuesto, y como la doctrina que acaba de expresar el Sr. Marqués de Montevirgen podría ser peligrosa, creo necesario rebatirla, aunque conozco que la intención de S.S. ha sido quitar embarazos al Gobierno, y acelerar el examen de los presupuestos, cuya dilación puede originar inconvenientes de trascendencia. S.S. ha anunciado y

sostenido su opinión de que esta materia de presupuestos no es una verdadera ley; y de una manera muy ingeniosa se ha apoyado en que supuesto que en el Estatuto Real hay un artículo expreso sobre materia de contribuciones, es claro que no se comprende en la regla general de las demás leyes. Este es el principal argumento de S.S.; y por lo tanto tengo que hacer ver que es muy especioso, pero que no descansa en fundamentos bastantes sólidos. La imposición de las contribuciones es una verdadera ley, y como tal se reputa en todas las naciones que se gobiernan por un régimen representativo. Lleva y debe llevar el carácter de la ley, puesto que es un mandato obligatorio, general, que impone una carga a todos los individuos de una nación; y no se puede imponer carga alguna a una nación sin el concurso de los dos brazos principales del Estado, el poder legislativo y el poder Real. S.S. ha querido suponer que en materia de contribuciones se variaba el carácter de ley, puesto que en ella se invertía el orden que se observa en las demás, y en cierto modo la Corona ejercía una especie de *derecho de petición*; pero en esto se ha equivocado S.S. La Corona, así en esta como en las demás leyes usa del mismo derecho, propio suyo, la *iniciativa*; los Estamentos aprueban, modifican, reprueban y este es su derecho; y después falta siempre el sello de la *sanción Real*, que da la Corona; ¿y por qué? Porque

la Corona es una especie de representante nato, hereditario, perpétuo de la nación; tal es el carácter sublime que da a la potestad Real el régimen representativo. El Monarca, es un representante de la nación permanente; a diferencia de los Procuradores a Cortes, que lo son transitorios y variables, y de los Próceres, cuando sólo son vitalicios. La Corona propone: los Procuradores y Próceres examinan, modifican, aprueban o reprueban, porque tal es su facultad; pero para la ejecución de lo propuesto y aprobado se necesita el sello de la sanción Real, sin el cual no tendrían derecho las autoridades para obligar a los pueblos a ejecutar lo dispuesto, ni obligación estos de obedecerlos; y en este caso, sin tal sanción, no se podría obligar a los pueblos al pago de las contribuciones. No hay pues diferencia entre la ley de presupuestos y las demás, ni en sus primeros trámites, ni en su examen, ni en su conclusión: iniciativa, aprobación y sanción: estos son los trámites que como todas tiene que sufrir. Si en el Estatuto Real se ha establecido un artículo expreso sobre ella, es porque S.M. en su alta sabiduría conoció que era preciso hacer una específica mención de ella; porque es la garantía más esencial, el más fundamental de los derechos de la nación, el que sirve para la conservación de todos. Acaso el ejercicio de votar los subsidios por las Cortes

antiguas fue el que dio vida a la libertad castellana; y tal vez este mismo derecho, ejercido por la Cámara de los Comunes en Inglaterra, es el que ha mantenido en pie durante siglos las libertades de aquel país.

Solo el tener que presentarse el poder Real ante las Cortes para que otorgasen las contribuciones, mantuvo vivo el espíritu de libertad en Castilla; hasta que privándose a esas mismas Cortes del ejercicio de aquel derecho, desde que se excluyeron de ellas a dos brazos importantes del Estado, en las célebres Cortes de Toledo del año de 1538, quedó el brazo popular solo y débil, y se vió al fin privada la nación del ejercicio de sus derechos, y especialmente del de otorgar sus contribuciones; si bien quedó una especie de sombra que lo ejerciese, y ha durado hasta nuestros días en la Diputación de los reinos, que renovaba con la Corona las escrituras de millones. No se tenga por exageración; pero estoy firmemente persuadido de que este derecho importantísimo es la salvaguardia de todos los demás, y que donde quiera que exista es imposible que deje de haber libertad; porque es imposible que al ejercerla la nación, dejen de verse y corregirse los abusos que se introduzcan en los diversos ramos de la administración, y de ponerse coto a las demasías del poder. Por esta razón pues ha sancionado tan expresamente este derecho el Estatuto

Real. Por esta misma razón el Ministerio, absteniéndose de entrar en la cuestión pendiente, ha dejado en entera libertad al Estamento para que decida el incidente suscitado.

Respecto a la discusión actual, solo diré que el Gobierno presentó todos los presupuestos unidos bajo el carácter solemne de una ley. Si los hubiera presentado aislados, acaso se hubiera hecho sospechoso de que no quería presentar el cuadro total de recursos y cargas de la nación. Los presentó formando un cuerpo; y hubiera sido fácil que se examinasen así por una comisión de ingresos y otra de gastos; pero el Estamento lo dispuso de otra manera, subdividiéndolos en varias comisiones particulares; el Ministerio no se opuso, porque creyó ver en esta subdivisión el deseo de profundizar más y más hasta el último detalle de los presupuestos. Convino en esto; ¿y por qué? Porque creyó que el objeto no era retardar ni embarazar el examen de los presupuestos, sino de facilitarle y hacerle más severo, más minucioso. Por eso el Ministerio no opuso la menor dificultad; ahora el Estamento es el que debe decidir cómo se ha de proceder al examen de todas las partes de esta ley. El Ministerio, que no desea más que el orden, y que se entre en el camino legal, quedará satisfecho por su parte siempre que se marche en derechura al fin; los

pormenores los abandona, como debe, a la sabiduría del Estamento.

El Sr. Marqués de MONTEVIRGEN: Para deshacer una equivocación que creo ha padecido el Sr. Secretario del Despacho, debo decir que las antiguas Cortes cuando votaban los presupuestos, no esperaban la sanción Real. Aquí tampoco, porque desde el momento en que quedan votados, la Corona se halla autorizada para cobrarlos: no hay pues sanción Real a mi modo de entender. Además, habiéndose aludido a lo que se verifica en otros países, no veo tampoco esa sanción Real; pues aprobados los presupuestos por las Cámaras de Comunes y Lores, vuelven a la Corona, la cual les da gracias; pero no sanciona. Esta es la práctica, según tengo entendido, y por eso he rectificado esa equivocación, agradeciendo al Sr. Secretario el favor que me ha hecho en su discurso respecto a mi intención.

El Sr. Secretario del Despacho de ESTADO: Respecto a la intención del Sr. Marqués de Montevirgen, no ha sido favor, sino justicia la que he hecho. Por lo demás, el Estamento me permitirá le distraiga cortos minutos para aclarar un hecho. Es

cierto que en las antiguas Cortes de Castilla no había sanción para los presupuestos; pero tampoco la había para las demás leyes: las Cortes hacían peticiones al Rey; este las mandaba examinar; y por lo regular al acabarse las sesiones solía decir si las admitía o no; pero no había la formalidad de la sanción. Ahora, según el Estatuto Real, esta sanción es necesaria por dos razones sencillas: primera, porque la Corona tiene una parte del poder legislativo, y si no fuera indispensable su sanción, podría verse despojada de aquella participación esencialísima; pues suponiendo que las Cortes variasen enteramente los presupuestos y el sistema de contribuciones, ¿qué le quedaba a la Corona de su prerrogativa? Segunda razón: la sanción se comprende bajo la fórmula: sanciono y ejecútese; es decir, que para que tengan fuerza las leyes deben estar sancionadas por la potestad Real, y no puede disponerse la ejecución sin este requisito, ni las autoridades podrán hacerlas ejecutar, ni los pueblos estarán obligados a obederlas. El efecto de la sanción no es otro que el de dar vida a lo mandado, y en todas partes donde hay Gobierno representativo, semejante al nuestro, se exige este requisito. En el art.40 de la Carta francesa se establece este principio, y expresamente para los presupuestos, pues dice que ningún impuesto podrá ser obligatorio si no se halla reconocido por las Cámaras y sancionado por

el Rey. Lo mismo se verifica en Inglaterra, aunque bajo distinta forma.

El Sr. Marqués de MONTEVIRGEN: En vista de lo que acaba de decir S.S., me ocurre una dificultad, que desearía se allanase. ¿Puede la Corona desear las contribuciones votadas, aumentadas, disminuirlas o no conformarse con ellas? La sanción Real es una autorización; ¿cómo ha de proceder la Corona cuando si se presenta un presupuesto de 1,500 millones, por ejemplo, las Cortes lo reduzcan a solo 1,000? Esta dificultad desearía yo se solventase; pues siendo el acto más solemne de los Estamentos el votar las contribuciones, conviene no dejarla en el aire. En cuanto a la referencia hecha por S.S. de la Cámara francesa, estoy conforme; pero me parece no sucede lo mismo en Inglaterra.

El Sr. Secretario del Despacho de HACIENDA: Me levanto para deshacer meramente una objeción, a mi parecer infundada. ¿Cómo el poder Real podría negar la sanción de los presupuestos? ¿Cómo ha de negar la sanción de esta materia después de discutida en Cortes? Hay cuestiones que llegando a cierto punto son insolubles, y solo se pueden contestar con otras

que no lo son menos. Y así diría yo al Sr. Marqués de Montevirgen: ¿Qué haría la Corona si las Cortes negasen los subsidios para pagar al ejército? Me parece que S.S. no dejará de tener dificultad para contestar a esta réplica mía, como el Ministerio para responder a su pregunta."

(42) Vid. Argüelles, Agustín de, en op. cit., pág.123.

(43) Vid. idem, págs. 123 y 124.

(44) Vid. idem, pág.125.

(45) Vid. idem, págs.126 y 127.

(46) Vid. idem, pág.88.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Segundo

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y CONCEPTO DE LEY EN LA CONSTITUCION DE CADIZ

I) POSICION QUE OCUPAN LAS CORTES EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.

Después del análisis de los precedentes históricos de la ley anteriores a la Constitución de 1812, es una exigencia analizar la posición que ocupan las Cortes dentro de la estructura constitucional del Estado para poder captar en su pleno sentido el concepto de "ley" históricamente plasmado en la realidad, máxime

si tenemos en cuenta que la definición de la ley está condicionada a las competencias exclusivas de que las Cortes son titulares. Si no procediéramos de semejante manera, y nos limitásemos a un análisis meramente formal de la ley, el resultado que obtendríamos sería absolutamente irreal.

Durante la vigencia de la Constitución de 1812 se distinguen dos periodos que revisten cada uno de ellos características muy particulares, a pesar de encontrarse ambos bajo la égida del mismo texto constitucional. La primera etapa comprende los años desde 1810, en que se declara la legítima constitución de las Cortes (Decreto I, de 24 de Septiembre de 1810) hasta 1814, en que el Rey Fernando VII regresa a España, y mediante Real Decreto de 4 de Mayo de 1814 declara "... aquella Constitución y tales decretos, nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen del medio del tiempo..." (1). Y la segunda etapa abarca los años correspondientes al denominado "trienio liberal" (1820-1823) y en la que el Rey Fernando VII, como Jefe de Estado, ejercía plenamente sus funciones constitucionales, aunque siempre dentro del marco de una Constitución poco favorable a la potestad real (2). Así pues, en el primer periodo el Rey se encontrará ausente de España,

y en el segundo estará presente, con las distintas consecuencias que se derivan de una y otra situación.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1) Período de ausencia del Rey; 1810-1814.-

A) Predominio absoluto de las Cortes.-

Que las Cortes de Cádiz ejercieron un predominio absoluto sobre los demás poderes del incipiente Estado constitucional no constituye una afirmación novedosa, sino más bien todo lo contrario; es un hecho reconocido por la mayoría de los autores, aunque con matices diferentes, según su ubicación en el panorama político (Los autores progresistas se mostraban favorables al protagonismo que habían asumido las Cortes de Cádiz, mientras que los que se inspiraban en ideas doctrinarias criticaban la prepotencia del poder legislativo) (3). Pero la atención que dispensamos a ésta cuestión queda plenamente justificada desde el momento que un estudio de la configuración de la ley está íntimamente vinculado a las competencias del órgano del cual procede. Unas Cortes cuyas facultades se encuentren, en mayor o menor medida, sujetas a la

voluntad del Rey producirán un determinado tipo de ley distinto del que pudiesen elaborar si desarrollasen su función legislativa sin, prácticamente, ningún condicionamiento externo. Que las Cortes pretendan ejercer, en su totalidad, sus propias competencias, y que el Rey pugne por limitar este campo de acción del poder legislativo es una lucha que subyace en todos los períodos históricos, pero, si cabe, se manifiesta más diáfananamente en las etapas en las que estuvo vigente la Constitución de 1812. La diálectica Cortes-Corona se plasmará en el diseño del concepto de ley que se pretende estudiar.

El 10 de Mayo de 1808 el Rey Fernando VII y los infantes D. Carlos y D. Antonio iniciaban el largo cautiverio. El 31 de Enero de 1810 se constituyó la primera Regencia, cuyo Consejo es creación de la Junta Central y heredero de su legitimidad. Tras las ceremonias inaugurales de las Cortes de Cádiz, la Regencia abandonó el salón de sesiones, dejando su renuncia en la mesa de las Cortes. Tal decisión tuvo lugar en 11 de Septiembre de 1810. Las Cortes, ante el vacío producido, asumieron ilimitados poderes hasta el extremo de arrogarse el tratamiento de "Majestad".

Así, pues, en este primer período, que se corresponde con la ausencia del Rey, el tratamiento de

S.M. queda atribuido a las Cortes, en virtud del Decreto II, de 25 de Septiembre de 1810, que dice:

"Las Cortes generales y extraordinarias declaran, a consecuencia del decreto de ayer 24 del corriente, que el tratamiento de las Cortes de la Nación debe ser y será de aquí en adelante de 'Majestad'" (4).

El Decreto I, de 24 de Septiembre de 1810, con el que da comienzo esta primera etapa (5), declaraba la legítima constitución de las Cortes y de su soberanía, además de otros importantes principios como, por ejemplo, el de la división de poderes, aunque es más bien un principio teórico, como consecuencia de la supremacía de las Cortes, hasta el punto de que el titular extraordinario del poder ejecutivo, la Regencia, era nombrada por las propias Cortes, pudiendo afirmar que en este Decreto se establecía el principio genérico de división de poderes desde el punto de vista orgánico, pero no así desde el punto de vista funcional; el reconocimiento de Fernando VII y anulación de las renunciaciones de Bayona; responsabilidad ante la Nación del poder ejecutivo; confirmación del Consejo de Regencia; inviolabilidad de los diputados; etc. Este trascendental Decreto vino, pues, a suponer el sometimiento de la Regencia a las Cortes, que se concretó en la obligación por parte de los regentes de acudir a jurar "obediencia a las leyes y

decretos de que de ellas (las Cortes) emanaren" (6) (7). Estas circunstancias llevaron a que las Cortes se configurasen como único centro de poder, como única instancia política de la Nación, ya que en ellas reside, exclusivamente, la soberanía nacional. En carta a Lord Holland, a finales de 1810 o principios de 1811, Jovellanos manifiesta sus primeras impresiones sobre la actuación de las Cortes al poco tiempo de constituirse en los siguientes términos: "me da mucho que temer su organización. Las Cortes se han constituido en una forma demasiado libre y en ninguna parte arreglada. Han puesto al poder ejecutivo, ya antes muy débil por su naturaleza y falta de apoyo en la opinión, en absoluta dependencia al legislativo; ni le han dado ninguna especie de veto; ni derecho de revisión, ni de sanción; se han constituido en una sola cámara" (8).

Así, pues, las Cortes, al encontrarse el Rey cautivo en Francia, vienen a ostentar la indiscutible primacía del órgano que fija las reglas sobre los que las ejecutan y aplican, es decir, sobre el ejecutivo y el judicial.

En consecuencia, las Cortes de Cádiz protagonizaron un papel trascendental en unos momentos en los que se cuestionaba la propia nacionalidad

española. Supusieron una afirmación de la Nación, por lo cual las Cortes tienen la significación y alcance de un "acto" mediante el cual la Nación se conduce como Estado "plenamente" soberano (9).

Posteriormente, la Constitución de 1812, que encontró sus presupuestos básicos en el Decreto I, de 24 de Septiembre de 1810, siguió en esta misma línea, y en el artículo 195 de la norma fundamental se dice que la Regencia ejercerá la autoridad del Rey "en los términos que estimen las Cortes",

En el ánimo de las Cortes estaba el de sujetar al Rey al máximo control en el desarrollo de su propia actividad. Esta disposición de las Cortes llegó hasta el extremo de que una de las palabras que más repetidas veces se utilizan por los diputados en los debates parlamentarios es "freno". El reiterado uso de este vocablo para "frenar" las eventuales arbitrariedades del Rey llevó a que alguien no pudiese menos que exclamar: "Parece que vamos a enfrenar un caballo desbocado, o encadenar un ferocísimo león.", (10), y, por tanto, en constituirse en el núcleo fundamental de la estructura constitucional con una tendencia casi irresistible para "absorber" mayores poderes de los que le corresponde por naturaleza, concretamente para ejercer funciones ejecutivas y, en

ocasiones, como ya señalamos en otro lugar, funciones judiciales (11).

Las Cortes de Cádiz, tras la promulgación de la Constitución de 1812, tenían atribuida una autoridad superior a la de unas Cortes ordinarias (12). En ningún momento se cuestionó el carácter soberano de las Cortes. Los diputados Aner, Gallego Larrazábal, Muñoz Torrero, Reyes, García Herreros, Argüelles, Mejía y Mendiola resaltaban la importancia de prolongar la duración de las Cortes extraordinarias para consolidar las nuevas instituciones (13). Capmany, ausente durante la discusión, mostró su desacuerdo sobre la resolución adoptada de no disolver las Cortes tras alcanzar sus objetivos (14).

En resumen, las Cortes no cesarían en el ejercicio de sus funciones, ostentando el poder omnímodo que le caracterizó. La actividad de las Cortes se dirigía a facilitar y allanar el camino que la aplicación de la Constitución exigía (15).

Tras la promulgación de la Constitución, el clima de concordia que presidía las relaciones entre la Regencia y las Cortes fue deteriorándose paulatinamente como consecuencia de la preeminencia absoluta del poder legislativo. Para los regentes, la

situación quedaba definida por los siguientes rasgos caracterizadores: "Las Cortes generales y extraordinarias en calidad de constituyentes habían ejercido una autoridad indefinida, que no reconocía otros límites que los que algunos puntos se habían señalado ellas mismas; después de constituida la Nación, señaladas por la Constitución las atribuciones de cada uno de los tres Poderes, estas mismas Cortes no ya constituyentes, sino constituidas, debieron sujetarse a ellas y observarlas tan religiosamente como la regencia y los jueces; pero la posesión de mandar sin restricción, la necesidad en que se creyeron de continuar sus sesiones, y el no haber declarado la cesación de su carácter de constituyentes, en cuyo concepto se les miraba aún impropriamente, hizo que en el curso de algunos meses empezasen, y se aumentasen motivos de disgusto para el Gobierno, y se fuera turbando la armonía que al principio reynaba entre los dos Poderes" (16).

La Regencia, pues, no consideraba admisible que las Cortes fueran extendiendo sus competencias más allá de lo que estimaban el alcance de su propia autoridad. Pero, en todo caso, y siguiendo a Muñoz Torrero, las Cortes, por ausencia del Rey, no son simplemente un Cuerpo Legislativo, ya que poseen facultades características del Poder ejecutivo no

conferidas a la Regencia, según dispone el art. 195 de la Constitución.

En el marco de este contexto no puede ignorarse, que si bien formalmente la potestad legislativa la ostentan "las Cortes con el Rey", y la potestad ejecutiva el Rey, y, en su ausencia, como sucede durante este período, la Regencia, en la realidad política el control que ejercen aquéllas sobre ésta es de tal intensidad y magnitud que es una ilusión pensar que el principio de división de poderes se aplica con todas sus consecuencias (17). Piénsese que la Regencia permanente, en el acto del juramento, manifestará que en el desarrollo de sus funciones "observará las condiciones que le hubieren impuesto las Cortes para el ejercicio de su actividad" (art. 196 de la Constitución). Si V.M., las Cortes, estimasen que los Regentes no desempeñan fielmente su encargo, procederá al nombramiento de otros más activos y puntuales en el ejecución de su función. Por tanto, la influencia tan decisiva que ejercen las Cortes sobre la Regencia viene a confirmar lo que algunos autores denominan "omnipotencia parlamentaria". De tal manera, que la concurrencia de tales circunstancias pone en situación crítica el principio de división de poderes (18) y el propio espíritu de la Constitución. Principios en los que,

además, la Nación ve asegurada la libertad y la independencia (19).

Esta primera etapa finaliza cuando a la vuelta de su exilio en Francia el Rey Fernando VII haya prestado el juramento prescrito por la Constitución, ejerciendo, a partir de este momento, con toda plenitud, las facultades que la norma fundamental le señale; "de consiguiente cesarán las Cortes en el ejercicio de aquellas (facultades) que siendo del poder ejecutivo, se habían reservado hasta ahora en conformidad al artículo 195 de la Constitución; declaran que el tratamiento de 'Majestad' corresponde exclusivamente al Rey." (20). Pocos días después, el 4 de Mayo de 1814, el rey dió en Valencia un decreto que anulaba la producción normativa de las Cortes de Cádiz. La vuelta al absolutismo se había consumado.

B) Predominio absoluto de las Cortes y,
sin embargo, inexistencia de leyes.

Esta primacía absoluta de las Cortes durante el período que comprende los años 1810-1814 supone una

cerrada defensa de la legitimidad excluyente del Parlamento y, en consecuencia, debiera corresponderse con la primacía universal de la ley, o "decreto de Cortes con carácter de ley"; sin embargo, lo cierto es que no es así, sino que, principalmente, la única categoría normativa que se aprueba (como ya tendremos ocasión de analizar en su momento) es el "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", sin carácter de ley, porque durante estos años no se elaboran y aprueban leyes. Esta circunstancia tan característica de las Cortes de Cádiz no parece haber sido percibida por algunos estudiosos del periodo comprendido entre 1810-1814, como, por ejemplo, entre otros, García Venero, que afirma que: "La aplicación de la Constitución, por medio de leyes complementarias y Decretos,..." (21).

Ciertamente, la potestad normativa que ejerce en solitario las Cortes al encontrarse cautivo el Rey no se encuentra sujeta a límite material alguno; puede regular cualquier clase de materia. Pero, el instrumento normativo fundamental que las Cortes utilizan no es la ley o "decreto de Cortes con carácter de ley", sino los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", y también las "órdenes". La trascendencia de ésta peculiaridad resulta básica para entender en su pleno sentido el sistema normativo que

se aplica "realmente" durante la vigencia de la Constitución de 1812.

Por tanto, observamos la profunda paradoja que supone la inexistencia de "decretos de Cortes con carácter de ley" aprobados por las Cortes en una etapa de supremacía absoluta del Parlamento.

El panorama descrito con anterioridad sufrirá sustanciales alteraciones motivado, principalmente, por la presencia del Rey al frente del Estado.

- 2) Período de presencia del Rey: 1820-1823,
Crisis de la legitimidad excluyente de
las Cortes..

El segundo período comprende los años 1820-1823, y es comúnmente conocido como el "trienio liberal". Esta etapa significó varias cosas importantes para el asentamiento de un verdadero régimen constitucional (22), y en el marco del establecimiento de las bases de este régimen, las Cortes reanudan su andadura no exentas de importantes dificultades y enfrentamientos

con el Rey Fernando VII (23). La situación casi "idílica" -en el sentido de que no había enfrentamientos entre la Corona y el Parlamento, porque, obviamente, el Rey estaba ausente, aunque sí que se produjeron momentos de tensión entre la Regencia y las Cortes, como ya hemos señalado anteriormente- en que las Cortes desarrollaban su labor durante los años 1810-1814 no se repite en este concreto momento histórico, entre otras razones porque aquélla era una situación excepcional que respondía al carácter de "idealistas y utopistas" de las Cortes de Cádiz (24).

Predominio de las Cortes, aunque no
absoluto.-

Si bien es irrepetible la característica del "absolutismo parlamentario", propio del modelo de la Convención francesa, atribuida a las Cortes de Cádiz, no por ello las Cortes, que tienen carácter indisoluble (25), dejan de ostentar una posición preeminente en relación con los demás poderes, incluido la Corona, aunque éste dispone, en caso de

discrepancia con el poder legislativo, amén de que la opinión pública decida una diferente orientación política con sus votos, de un instrumento que puede llegar a boicotear temporalmente el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes, cual es el veto suspensivo. Pero es bien sabido que esta medida, cuya utilización puede llegar a ser costosa para la sociedad, no hace sino paralizar durante tres legislaturas la aprobación de una ley, o más exactamente "decreto de Cortes con carácter de ley", siendo en última instancia la voluntad de las Cortes la que llega a imponerse. Se confirma, pues, el carácter superior del poder legislativo (26).

Esta preeminencia de las Cortes, aunque matizada respecto a la anterior situación constitucional (1810-1814), fue utilizada por la burguesía liberal de la época para reemprender el proceso revolucionario que se vió truncado en 1814 (27). Aunque se ha criticado el carácter de clase del primer constitucionalismo como instrumento de dominio de la burguesía, no por ello ha de ignorarse el avance que supuso en relación con el absolutismo imperante de la época (28), si se tiene en cuenta además que las Cortes no se limitaron al exclusivo ejercicio de la facultad legislativa, sino que extendieron sus competencias al terreno de los poderes ejecutivo y judicial, como ya tendremos

ocasión de comprobar cuando analicemos el material normativo producido por las Cortes (29). Esta posición superior de las Cortes no evitó eventuales conflictos con la Corona, sino que, por el contrario, las relaciones entre ambos poderes estaban sujetas a frecuentes tensiones. Un punto de inflexión de estas conflictivas relaciones tiene lugar en la apertura de las Cortes ordinarias de 1822, cuando el General Rafael del Riego declara ante el Rey: "Las Cortes harán ver al mundo entero que el verdadero poder y grandeza de un monarca consiste únicamente en el exacto cumplimiento de las leyes." (30). Después de esta proclamación tan rotunda del "imperio de la ley" por parte de los exaltados, como reflejo del jacobinismo francés de la Constitución de 1791, la situación entre ambos poderes no hizo sino empeorar. Este paulatino empeoramiento de las relaciones entre las Cortes y el Rey era previsible, porque la Constitución de 1812 no respondía con exactitud a la realidad social de la época. Por eso, algunos autores la califican como una Constitución "utópica" o "idealista".

El Rey Fernando VII y todos los partidarios de la vuelta del absolutismo no estaban dispuestos a someterse a las disposiciones normativas que emanasen de unas Cortes dominadas por la burguesía, y para tal

fin el monarca comenzó a boicotear los "Decretos de Cortes con carácter de ley". Sin duda, a esta situación se llegó como consecuencia de la existencia de un gabinete que no necesitaba para ejercer su función de la confianza parlamentaria (31).

Este panorama político-constitucional en el que la Corona pugna por fortalecer su ámbito de poder en detrimento de las Cortes, permite afirmar que el "monismo legitimador excluyente del Parlamento", característico de los primeros años de vigencia de la Constitución de 1812, encuentra ciertas limitaciones tendentes a corregirlo en su desarrollo. Concretamente, la crisis de la legitimidad excluyente del Parlamento comienza a gestarse en el "trienio liberal" cuando se inicia el juego combinado de la monarquía y la representación nacional, situación inédita dado que hasta entonces ambas instituciones habían sido mutuamente excluyentes (32).

La amarga experiencia que produjo el "trienio liberal", con la consiguiente anarquía, quiebra económica y guerra civil (33) puede considerarse como el origen que dió fuerza al moderantismo de los liberales, aunque para que dicha corriente liberal adquiriese plena vigencia en la realidad política española haría falta el transcurso de varios lustros

(34). Así, en el trienio constitucional ya se muestra la tendencia liberal que, frente a la organización política instaurada con la Constitución de 1812, propugna la dualidad de las Cámaras, el censo electoral y el robustecimiento de la Corona frente a las Cortes (35).

En definitiva, pues, comienza a surgir el germen de una mentalidad jurídico-pública basada en la legitimidad dual del Estado y del sistema político, que se irá desarrollando en profundidad a partir del Estatuto Real de 1834 y en las sucesivas Constituciones (36) (37).

Determinado el lugar preeminente que ocupan las Cortes en la estructura constitucional corresponde a continuación definir cuál es el modelo de ley que se deriva de la misma. Proceder a la concreción de los rasgos definidores del concepto de ley sin atender a la configuración del órgano del cual emana nos llevaría a un análisis carente de fundamento.

II) MODELOS TRADICIONALES DEL
CONCEPTO DE LEY.- EL MODELO DE LA
CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1812.

- 1) Importancia de la vinculación entre
estructuras constitucionales y el
concepto de ley; dualismo germánico y
monismo parlamentario, modelos
tradicionales del concepto de ley.

Analizada cual es la posición que ocupa el poder legislativo en la estructura constitucional de 1812 observamos que las Cortes atraviesan por dos etapas: 1810-1814 y 1820-1823. En la primera de ellas, las Cortes protagonizan un papel central en la Constitución gaditana al no encontrarse limitadas en el desarrollo de su función por la intervención del monarca. En la segunda de las etapas, sin embargo, no puede afirmarse que las Cortes se constituyan en la

clave de bóveda del arco constitucional, porque el Rey, al regreso de su exilio en Francia, va a desplegar todas las competencias que constitucionalmente le corresponde, lo que sin duda provocará repetidos conflictos entre ambos poderes.

Esta pugna planteada entre las Cortes y la Corona va a influir en una determinada configuración del concepto de ley, toda vez que los conceptos fundamentales del Derecho Público -como en este caso el concepto de ley- están sujetos a determinaciones históricas que hacen que continuamente puedan ser variados (38). Las estructuras constitucionales condicionan el contenido y la posición funcional de la ley. Piénsese si no, siguiendo a Jesh, que los conceptos dualistas constituyen un claro reflejo de la estructura estatal dualista basada en el principio monárquico, como es el caso de la Monarquía constitucional alemana del siglo XIX. De los conceptos como, por ejemplo, ley formal y ley material, reglamentos administrativos y reglamentos jurídicos, etc., no se lograría alcanzar su pleno sentido si no los interpretásemos dentro del marco de la estructura constitucional de la cual emanan (39). Otro tanto cabe decir de aquéllos conceptos que se derivan de estructuras constitucionales que tienen como fundamento el principio parlamentario.

La importancia de la vinculación entre estructuras constitucionales y el concepto de ley queda gráficamente expresada por Garrorena cuando afirma que: "(La ley es una) pieza tan estratégicamente situada en la intersección del Legislativo con el Ejecutivo que cada inflexión producida en el modo de concebir las estructuras constitucionales ha repercutido lógicamente en una simétrica y distinta valoración de la ley," (40). De ahí que no pueda hablarse de tradición, sino de tradiciones en el modo de concebir la ley derivadas de estos movimientos de las estructuras constitucionales.

Los dos modelos básicos para concebir la ley son; el "dualismo germánico" y el "monismo legitimador excluyente del Parlamento" o también llamado "monismo parlamentario", que es recipiendario de toda la tradición jacobina.

A) El modelo del "dualismo
germánico".

Este se encuentra vinculado con aquellas estructuras constitucionales que se basan en el "principio monárquico" ("Monarchische Prinzip"), surgido en Alemania en la segunda mitad del siglo XIX, y que pretenden fortalecer al Poder Ejecutivo apelando para ello a una legitimidad "dual" "Parlamento-Corona". Por una parte, la Corona ostenta por derecho propio un poder originario en el sentido de que no le viene derivado de la ley, sino que es previo a ella y, por tanto, tiene atribuidas sus propias competencias que nada tienen que ver con lo dispuesto por la ley. Y, por otra parte, el Parlamento se constituye como un límite a la acción de la Corona en dos materias que están en la base de la sociedad liberal de la época y que se concretan en la "cláusula de libertad y propiedad" (41). De modo que todo lo que afecte a cualquiera de éstas dos materias quedará reservado a ley, correspondiendo la regulación de las restantes materias al reglamento. Como observamos, el sistema de reservas -reserva a ley y reserva a reglamento- responde a la estructura constitucional característica del "dualismo germánico".

Dentro de este mismo esquema constitucional, la ley es expresión conjunta de la voluntad de la Corona y del Parlamento, no pudiéndose modificar sino con la

conurrencia de las mismas voluntades. Y en virtud de tal carácter, la ley ostenta la supremacía respecto a las normas emanadas del Poder Ejecutivo. Supremacía de la ley que queda matizada por el denominado principio de "vinculación negativa" (42), que significa que los reglamentos que derivan de la Corona no pueden contradecir lo dispuesto en una norma legal, pero son libres en tanto en cuanto se atengan a lo dispuesto por la ley. En definitiva, pues, al reglamento le está permitido todo lo que no le está prohibido.

B) El modelo del "monismo parlamentario".

Este modelo se encuentra en la antítesis del "dualismo germánico". El sistema constitucional basado en el modelo del "monismo parlamentario" tiene su fundamento en el Parlamento, que se constituye en fuente "monista" de legitimidad (43). No hay más legitimidad que la que tiene su origen del Parlamento, que se configura como el único órgano del Estado que representa a la nación soberana. En consecuencia, la

ley, expresión de la voluntad general, adquiere el valor de norma primera y suprema del ordenamiento.

El origen de esta doctrina hunde sus raíces en dos sistemas jurídico-público bien diferentes; por una parte, el "parlamentarismo anglosajón" ("El Parlamento lo puede todo menos convertir a un hombre en mujer", según Delolme) (44) , y, por otra, el modelo jacobino, de origen francés, que encuentra su concreción primera en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, en cuyo art. 6 se dice: "La ley es la expresión de la voluntad general." Esta concepción de la ley se refleja asimismo en el art. 3 de la Constitución francesa de 1791 (que ejerció influencia sobre la Constitución española de 1812), que reza así: "no hay en Francia una autoridad superior a la de la ley." Esta alta consideración que se atribuye a la ley en la Francia revolucionaria provoca una equiparación entre la ley y la Constitución, que impide establecer cualquier tipo de límite a la voluntad del legislador (45).

La ley se configura, por tanto, como norma primera respecto a las demás normas (46). En este mismo sentido se manifiesta Javier Pérez Royo cuando afirma que "el punto de arranque del sistema (de fuentes imperante en España desde el origen del Estado

constitucional) no era la Constitución, sino la ley. La Constitución pertenecía al mundo de la política y no al del Derecho. Como norma jurídica no jugaba ningún papel. La ley era auténticamente soberana, era la única norma en el ordenamiento jurídico general, primaria y absolutamente incondicional."

Esta posición preeminente de la ley determina que esté capacitada para regular cualquier clase de materia, y no cabe, por tanto, la técnica del sistema de reservas. Dentro del modelo del "monismo parlamentario" el reglamento sólo actúa cuando existe una ley previa que lo habilita. A diferencia, pues, del "dualismo germánico", rige el principio de "vinculación positiva" ("positive Bindung") en cuanto que el reglamento sólo puede entrar a regular aquellas materias que le está permitido por una ley previa.

Definidas las características fundamentales que conforman los dos modelos básicos de definición del concepto de ley, corresponde, llegado a este punto, determinar cuáles son las notas peculiares que informan la ley en la Constitución de 1812 y deducir de las mismas el modelo al que se encuentra vinculada o, al menos, al que más se aproxima.

2) El modelo de ley que se configura en la Constitución de 1812,

Si alguno de los modelos básicos para concebir la ley ha ejercido influencia sobre la Constitución de 1812 éste sería el basado en el principio parlamentario, también denominado "monismo legitimador excluyente del Parlamento", surgido con la Constitución francesa de 1791.

El modelo de ley "gaditano" tiene de común con el francés el que, en ambos, el poder legislativo ostenta la primacía por encima de los demás órganos del Estado, al configurarse aquél como el único representante de la nación soberana y, en consecuencia, como la fuente exclusiva de legitimidad. Sin embargo, entre uno y otro modelo existen diferencias tan sustanciales que vienen casi a ocultar la común característica respecto a la posición de las Cortes en la estructura constitucional.

Si como ya se dijo, la alta consideración que se atribuye a la ley en el "monismo parlamentario" lleva consigo la imposibilidad de establecer límite alguno a la voluntad del legislador, no es posible hacer igual afirmación respecto a la configuración de la ley en la

Constitución de 1812. Esta Constitución no conculga en su integridad con las características que definen el modelo francés. Las diferencias entre los dos modelos de ley son tan relevantes que cabe referirse a la especial "originalidad" española en la definición de la ley.

Anteriormente hemos expresado que la superior posición que ocupa la ley en Francia conduce a que la voluntad del legislador no encuentre límite alguno en su producción normativa. En España, sin embargo, no es factible, en ningún caso, que la ley, o más propiamente, "decreto de Cortes" con carácter de ley" ostente el valor de norma suprema del ordenamiento jurídico, porque su campo de acción está acotado por las materias reservadas a los "decretos de competencia propia de las Cortes". La ley, por tanto, no lo puede todo, y lo que puede no es lo más importante (recuérdese que en el Capítulo Primero señalábamos que materias tan relevantes como pueden ser la reforma constitucional o las relativas a las contribuciones, entre otras, no son objeto de "decreto de Cortes con carácter de ley", sino de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes").

Esta afirmación de que los "decretos de Cortes con carácter de ley" no pueden regular cualquier materia

se deriva no solo de una interpretación conjunta de la Constitución y de los dos Reglamentos de Cortes, de 1813 y 1821, sino también de un minucioso examen de la producción normativa elaborada por las Cortes durante el tiempo de vigencia de la Constitución de 1812 (nos remitimos en este sentido al apéndice al presente trabajo). La evidencia resultante de estos análisis parece no haber sido captada plenamente por algunos importantes autores que han dedicado especial atención al estudio del sistema de fuentes. En este sentido destaca Javier Pérez Royo (47).

Este autor señala que el punto de arranque del sistema de fuentes imperante en España desde el origen del Estado constitucional era la ley. "La ley era auténticamente soberana, era la única norma en el ordenamiento jurídico general, primaria y absolutamente incondicional". Si esta afirmación "podría" ser predicable respecto a Constituciones futuras -supuesto del que no estamos absolutamente seguros, por la creciente actividad del poder ejecutivo, en definitiva del Rey, y por el auge que va adquirir el "moderantismo" como presupuesto válido para justificar un cierto menoscabo de la ley-, no consideramos que pueda serlo con relación a la Constitución de 1812, porque en ésta los "decretos de Cortes con carácter de ley", no son sino una más de

entre las diversas categorías normativas producidas por las Cortes. Concurriendo además la significativa circunstancia de que los "decretos de Cortes con carácter de ley" no son expresión directa y exclusiva de la soberanía nacional (Pérez Royo afirma que la "ley es auténticamente soberana"), ya que para su formación es precisa la voluntad del Rey y de las Cortes, mientras que, por el contrario, los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" sí expresan genuinamente la voluntad general de la nación representada en Cortes, al no exigirse el cumplimiento de la sanción de S.M..

En definitiva, pues, la ley, o más exactamente, los "decretos de Cortes con carácter de ley", se configura como una categoría normativa que carece de la capacidad necesaria para regular cualquier campo de la actividad normativa, encontrándose sujeta a determinados límites impuestos por la propia Constitución. La ley, o "decreto de Cortes con carácter de ley", por tanto, "no lo puede todo" en la Constitución de 1812.

Llegados a este punto se hace necesario determinar las notas básicas que caracterizan al concepto de ley ("decretos de Cortes con carácter de ley") propio de la burguesía.

A) El "decreto de Cortes con carácter de ley" como expresión de una concepción general de la legalidad; ley y razón.

El imperio de la ley es un postulado común desde Aristóteles hasta Locke pasando por los pensadores medievales. Todos ellos consideran que la ley debe gobernar la organización política, aunque, obviamente, el mismo término alberga, según el momento histórico, contenidos distintos. Por lo que se refiere a la ley, el liberalismo introdujo dos cambios de significativa relevancia. Por una parte, la ley positiva no tiene que ser conforme con la ley divina; la ley positiva obliga a la totalidad de los individuos, pero la razón de esta obligatoriedad deriva de su congruencia con la ley natural racional. Y, por otra parte, el liberalismo introdujo una concreta forma de ley. El concepto de ley que dimana ya no es un simple mandato del Rey absoluto y soberano, sino que al configurarse las Cortes como único órgano soberano que representa a la nación, la

ley deviene como "expresión de la voluntad general", como indicábamos anteriormente.

La ley en el liberalismo representa la posibilidad de planificar y racionalizar la vida y el poder político con vocación de futuro y permanencia. En este contexto la ley lo puede todo -en el marco de la Constitución de 1812 es preciso matizar esta afirmación teniendo en cuenta el relevante papel que desempeñan los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"- , y, además, el órgano legislativo del cual emanan, Parlamentos o Cortes, disfrutan de una capacidad de transformación casi ilimitada, de ahí que sea expresión muy aceptada hablar de "absolutismo parlamentario".

La ley, por tanto, se configura como un producto exclusivo de la razón humana. Adolfo Posada, al referirse a la Constitución de 1812, señala que, al recoger ésta en un todo ordenado las normas políticas fundamentales, puede reputarse como una obra reflexiva del legislador constituyente, y que es, a su vez, una "manifestación de la fe en la ley y en la eficacia de la acción creadora de la razón" (48). Se producía una equiparación entre ley y razón, propia de la Ilustración. Fe en la ley como fe en la razón, y viceversa. El racionalismo, pues, se manifiesta

extensamente en estos años iniciales del constitucionalismo español. Así, y como muestras representativas, señalemos dos intervenciones parlamentarias que inciden en este aspecto. Por una parte, el diputado Sr. Ostolaza, siguiendo con la discusión del artículo 12, Capítulo II, del Reglamento del Poder Ejecutivo, afirma que la ley "debe estar fundada en la razón" (49); y, por otra parte, el diputado Sr. Riesco, durante la discusión sobre la primera proposición de los señores americanos acerca de la igualdad de la representación de las Américas, afirma "que los americanos, apoyados en la recta razón, que es la verdadera ley" (50).

De todas las fuentes del Derecho sólo la ley permite abordar cambios revolucionarios, pero una vez que la burguesía ha logrado destruir las posiciones de los señores feudales y del absolutismo monárquico, construye su propio sistema jurídico-normativo haciendo desaparecer sus genuinas implicaciones revolucionarias que identificaban "lex" y "ratio" (aunque como veremos más adelante, cuando estudiemos las diferentes categorías normativas que emanen de las Cortes, observaremos que, seguramente, tienen mayor capacidad revolucionaria los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", porque representan más

genuinamente la voluntad de la nación española al no exigirse en los mismos la intervención del Rey por medio de la sanción). Pero inicialmente "el racionalismo acude al uso, y aun al abuso, de la legislación en su ímpetu de reformar velozmente la obra lenta de la Historia" (51). La obra legislativa de las Cortes de Cádiz parece acusar este excesivo racionalismo -de clara influencia francesa- que conducía a la aprobación de leyes o "decretos de Cortes con carácter de ley" y "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" que no respondían a los intereses de la sociedad por ser excesivamente artificiales en su elaboración. Es una circunstancia reconocida por diversos autores el "divorcio" existente entre las Cortes y el eje activo de la vida del país (52). En este mismo sentido se pronuncia Díez del Corral cuando señala que, mientras España se desangra, los legisladores gaditanos se disponen a acometer una "utópica tarea legislativa" a espaldas de la realidad social (53).

Como conclusión, y siguiendo a García Pelayo, "la noción de legalidad jurídica se inserta en una concepción general de la legalidad cuyos supuestos son la universalidad de la razón, la identidad de la naturaleza humana y la fuerza estructuradora del

supuesto legal" (54). En este contexto, influido por un subyacente racionalismo iusnaturalista, debemos ubicar los "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" producidos en el marco de la Constitución de 1812. El análisis que se acometa de estas dos categorías normativas no puede ser ajeno en modo alguno a este condicionamiento histórico-ideológico.

B) El "decreto de Cortes con carácter de ley" como expresión de la voluntad general; consideraciones críticas desde la perspectiva de la Constitución de 1812.

La consideración de la ley como "expresión de la voluntad general", como ya se estableció en el art. 62 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de Agosto de 1789, constituye una clara manifestación de la ruptura con respecto al Antiguo Régimen. En éste la ley no era sino la expresión de la voluntad del monarca. En el constitucionalismo, por el contrario, las leyes son expresión de la voluntad de los representantes de la nación, y una vez aprobadas y promulgadas, adquieren autonomía propia, desligándose de cualquier atadura personal (55).

No obstante, en los orígenes del constitucionalismo español se manifestaron en el orden teórico y doctrinal dos diferentes concepciones de la

ley. Una, representante del pensamiento liberal, y que identifica la ley con la expresión de la voluntad general ("llámase ley la expresión de la voluntad de los socios manifestada por ellos") (56); y otra, todavía basada en la concepción tomista, y que define la ley como "una ordenanza o mandato racional dirigido al bien común y promulgado por el que tiene a su cargo el Gobierno de la sociedad".

La discrepancia entre ambas concepciones acerca de la ley se manifestaría en los términos siguientes: "No explican (los defensores liberales) si esta voluntad ha de ser justa o injusta, racional o irracional, sin duda porque, como afirma uno de los nuevos maestros, bueno o malo, virtud o vicio y, de consiguiente, justo o injusto, depende de la opinión y en el mismo hecho de ser la voluntad general tiene a su favor la opinión y esto basta para ser racional y justicia." (57). De las evidentes divergencias entre ambas concepciones de la ley se deriva que, por una parte, para los partidarios del absolutismo la adecuación de la ley positiva con la ley natural corresponde establecerla exclusivamente a quien detente el poder absoluto; mientras que, por el contrario, para los liberales la correspondencia entre ley positiva y ley natural es consecuencia de la suma de voluntades expresadas en el seno de las Cortes, que es la reunión de todos los

diputados que representan la nación. Por tanto, una ley será buena o justa con tal que reúna la mayoría de sufragios, sin necesidad de atender a ninguna instancia superior.

El choque producido entre ambas concepciones llevó a algunos autores a armonizar una y otra idea en un tercer concepto de ley. Así, por ejemplo, José Caro y Sureda, en su obra Catecismo político, llegó a definir la ley como "la expresión de la voluntad general en orden a lo que conviene mandar o prohibir para el bien de todos" (58).

Pero, finalmente, la concepción de la ley que adquirió carta de naturaleza era la que encontraba sus fundamentos en el liberalismo; no cabe referirse a la idea de ley si ésta no representa la voluntad de la Nación.

Por tanto, el valor de las leyes hechas con el acuerdo de las Cortes no es el mismo que el de aquéllas que son el resultado de la voluntad del Rey. El diputado Sr. Calatrava no llamaría a éstas "leyes", sino ordenanzas o decretos interinos, reservándose la utilización del término "ley" para cuando se manifieste la voluntad de las Cortes, expresión del interés de los pueblos y de la Nación, "que es lo que

da "el carácter de ley" (59). En definitiva, se considera a los "decretos de Cortes con carácter de ley" como un acto de soberanía.

Pero la conceptualización de los "decretos de Cortes con carácter de ley" como expresión de la voluntad general de la Nación expresada en las Cortes, sin dejar de ser válida, exige que la precisemos para poder ajustarla a sus propios términos y al contexto histórico de la época.

Así, en primer lugar, conviene advertir que, afirmar en 1820 (no aludimos al período 1810-1814 porque no hubo "decretos de Cortes con carácter de ley") que la "ley es la expresión de la voluntad general" no es más que una cuestión de principio, porque bien sabido es la escasísima participación del pueblo en la elección de los diputados (60). En todo caso sería la expresión de la voluntad general de una determinada clase social, pero no de todo el pueblo, como parece indicar la definición anterior de la ley.

Y, en segundo lugar, y siguiendo al diputado Sr. Martínez de la Rosa, "no es exacto que la ley sea la expresión de la voluntad general", y no lo es porque si toda expresión de la voluntad general fuera ley, todo lo que las Cortes mandasen sería ley, es así que

las Cortes además de leyes aprueban otros tipos normativos como, por ejemplo, "decretos de Cortes" y "Ordenes", luego, por tanto, la voluntad general no se expresa exclusivamente por ley, sino también a través de otras categorías normativas (61). Fundamentalmente, este segundo argumento invocado como corrección a la consideración de la ley como "expresión de la voluntad general" es totalmente coherente con la línea argumental seguida hasta ahora en virtud de la cual el "decreto de Cortes con carácter de ley" es una más de entre las diferentes categorías normativas producidas por las Cortes, y, si cabe, ni siquiera es la más importante. En otras palabras, el "decreto de Cortes con carácter de ley" expresa la voluntad general de la Nación, pero también realizan esta función los demás "decretos de Cortes". Y es más, la voluntad general de la nación queda más genuinamente expresada por los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", que por las propias leyes o "decretos de Cortes con carácter de ley", ya que éstas precisan la intervención del Rey por medio de la sanción, pudiendo ejercer el veto suspensivo, bloqueándose temporalmente de este modo la voluntad de la nación representada en las Cortes.

C) Generalidad de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

En los comienzos del constitucionalismo el concepto de ley y ley general eran sinónimos. La generalidad era una condición sustancial al concepto de ley. La ausencia de aquélla suponía la inexistencia misma del concepto de ley.

Así, pues, una de las características más tradicionales y fundamentales del concepto de "ley" ("decreto de Cortes con carácter de ley") es la "generalidad", entendida en el sentido de que la regulación que se contenga en la ley no debe circunscribirse a unos concretos y determinados casos, sino a todos aquellos indefinidos supuestos que puedan surgir en tanto dicha ley se encuentre en vigor (62). Anteriormente señalábamos que la voluntad general se expresa tanto por "decreto de Cortes con carácter de

ley" como por los demás "decretos de Cortes", pero cualquiera que sea una de las dos categorías, ¿ha de cumplir el requisito de la generalidad?,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

a) La generalidad y los "decretos
de Cortes con carácter de ley".

Esta misma idea de generalidad propia de la burguesía se encuentra sostenida por los diputados de Cádiz. Así, el diputado Sr. Moreno Guerra, en la discusión sobre el plan de Hacienda, en particular sobre "regalías de aposentos", afirmaba que "las leyes deben ser generales, y no reparar en pequeños accidentes, ni hacer excepciones ridículas y odiosas" (63). En igual sentido se manifiesta el diputado Sr. Cortés en una intervención parlamentaria cuando afirma que: "Estas (las Cortes) como cuerpo legislativo, no deben ocuparse en casos particulares; sus leyes y determinaciones deben ser siempre uniformes y generales" (64). Y de idéntico parecer es la opinión del diputado Sr. Romero que, con ocasión de la discusión del proyecto de gobierno económico-político de las provincias, al afirmar que ; "El

carácter de la ley es proveer a los casos generales; pero un caso particular no puede ser objeto de ley (65).

Por tanto, según la opinión común de los diputados, el requisito de la "generalidad" es inherente al concepto de ley o "decreto de Cortes con carácter de ley" derivado de la Constitución de 1812.

La "generalidad", además, se encuentra estrechamente vinculada, según algunos diputados, a valores de justicia (66). Si una determinada ley carece de la condición esencial de la "generalidad" no sería "justa", porque respondería a la idea de parcialidad. Ante los grandes conflictos de intereses que han de enfrentarse las Cortes cuando elaboren una ley, el único "consuelo" de que disfrutaran los ciudadanos es el de la "universalidad de la ley", "porque nada hay que conturbe e incomode más al hombre que la idea de parcialidad e injusticia" (67).

b) La generalidad y los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes",

Si bien ha quedado suficientemente aclarado que la "generalidad" es una condición esencial del concepto de "ley" o "decreto de Cortes con carácter de ley", sin la cual ésta no puede existir (corresponderá contrastar esta opinión con la práctica parlamentaria desarrollada durante los años de vigencia de la Constitución de 1812), no cabría realizar igual afirmación cuando se trate de "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". Que la "universalidad" es una "obligación general que debe distinguir a las leyes" de otras categorías normativas ya se contenía en el dictamen de la Comisión que ha entendido de la reforma del decreto sobre rehabilitación de empleados (68). Es así, pues, que en los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" el requisito de la "generalidad" no es de inexcusable cumplimiento. Precisamente, estos decretos están pensados para aquéllos supuestos particulares de cuya regulación queda excluido el "decreto de Cortes con carácter de ley" (piénsese en todas las materias comprendidas entre los apartados 22 y 262 del artículo 131 de la Constitución, que llegado el momento será objeto de detenido análisis).

La distinción entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", en referencia al concreto aspecto de

la "generalidad", ha sido seguida, implícitamente, por la mayoría de los diputados, como ya hemos tenido ocasión de señalar. Pero, sin embargo, existe un parlamentario que parece haber profundizado más en este sentido. Concretamente nos referimos al diputado Sr. Martínez de la Rosa, en cuya intervención en las Cortes define los tres requisitos que forman los "decretos de Cortes con carácter de ley": "El carácter del asunto, su generalidad y permanencia" (69). "El carácter del asunto" lleva en sí mismo una carga adicional de indefinición que dificulta su interpretación, pero, en cualquier caso, este requisito definidor del "decreto de Cortes con carácter ley", para diferenciarla de los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", ya se contenía, incluso, en el "Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810, en el que se hablaba de "naturaleza del asunto" (art.2, del Capítulo VI), o "asuntos que se gradúen según su importancia" (art.13, del Capítulo VI) (Sobre este particular nos remitimos al Capítulo Primero sobre los "Precedentes históricos"). Pues bien, la vinculación de la "generalidad" -además de la "permanencia"- al "carácter del asunto" viene a corroborar la sustancialidad de la misma en la definición del concepto de ley y no en la de "decreto de Cortes sin carácter de ley".



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

D) Ley e igualdad,

El reconocimiento de la igualdad, como uno de los principios que debe contener toda ley está presente en Cádiz. Así, en una intervención ante las Cortes, el diputado Sr. Calderón manifestaba que los principios fundamentales que debe contener toda ley son la libertad y la igualdad (70). Carlos de Cabo señala, como una de las exigencias derivadas de la imposición revolucionaria del modo de producción capitalista, "la vigencia plena de los principios de libertad e igualdad necesarios para el desarrollo de las nuevas relaciones de producción" (71). Estos principios, fundamentales para el desarrollo del capitalismo, son a la misma vez esenciales para el concepto de ley. De tal manera, que el concepto de ley que se configure responde a los intereses del nuevo modo de producción.

Desde una perspectiva distinta Carl Schmitt viene a recordar que el Estado burgués de Derecho se basa en la libertad y en la igualdad de los ciudadanos, y que



tanto un principio como el otro presuponen el concepto de ley que dicho autor señala como propio del Estado de Derecho (72) tiene como premisa necesaria el requisito de la generalidad. No sería admisible, pues, proclamar la existencia del principio de igualdad si antes no se ha hecho un expreso reconocimiento de la generalidad.

En todo caso, el reconocimiento de la "igualdad" supuso una ruptura radical, al menos desde una perspectiva formal, con respecto al Antiguo Régimen. En el Derecho estamental los súbditos no eran iguales ante la ley debido a la existencia de privilegios individuales y estamentales. La eliminación de estos privilegios para alcanzar un tipo de sociedad formada por hombres iguales jurídicamente fue uno de los objetivos que se propuso la burguesía. Aunque, en verdad, no puede desconocerse que la conquista de la igualdad fue más aparente que real. No olvidemos que la burguesía luchó contra los privilegios estamentales del Antiguo Régimen con el objetivo de alcanzar la igualdad ante la ley; sin embargo, es conocido, que una vez conquistado dicho objetivo con la consiguiente caída del Antiguo Régimen, no demostró la misma predisposición para mantener la igualdad entre ella y las clases populares. Es por ello que la igualdad no fue real, sino formal.

En el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812 se manifestaba con especial énfasis que las leyes positivas "no pueden conocer diferencia ninguna de condiciones ni de clases entre los individuos de este mismo Estado. La ley ha de ser una para todos" (73). Se aprecia con nitidez que la igualdad constituye una condición sustancial a la ley. No puede admitirse la existencia de un concepto de ley que desconozca este principio básico. Bajo el "suave yugo de la ley... todos aparecen iguales" (74).

Este principio de igualdad legal de los españoles (75) exige, como consecuencia derivada del mismo, el reconocimiento de la "unidad de fuero" (76), y "que el código universal de leyes positivas sea uno mismo para toda la nación" (77). Nación que se encuentra formada por hombres iguales entre sí, respondiendo al concepto surgido con la Revolución francesa, que la configura como un todo homogéneo y único.

El empeño puesto por la burguesía en la conquista de la igualdad de derechos de todos los españoles tenía un alcance mayor del que aparentemente pudiera pensarse. Le subyacía el interés por establecer la unidad del ordenamiento jurídico con el fin de evitar situaciones de privilegio que no se correspondían y

podrían chocar con la estructura político-constitucional del nuevo régimen.

Por todo ello, se consagró el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley hasta el punto de considerarse como uno de los "dogmas del símbolo social"(78). No obstante, Ramón Salas pone de manifiesto el frustrado deseo de ver plasmado expresamente en el texto constitucional dicho principio (79).

Además de las referencias al principio de igualdad contenidas en el Discurso Preliminar, una de las primeras manifestaciones que incidieron expresamente en el referido principio corrió a cargo del diputado Sr. Argüelles, en 12 de Septiembre de 1811, con motivo de la aprobación del Decreto sobre abolición de los señoríos; en los siguientes y escuetos términos: "Después del decreto de señoríos, las leyes ya no pueden menos de ser iguales para todos los españoles" (80). También se invocó la igualdad con ocasión de dar cuenta de una representación de D. Gregorio Antonio Fitzgerald, en 5 de Septiembre de 1812, y en ella se exponía "que delante de la ley lo mismo es el Regente que el más pobre de los españoles." (81).

Ya en el "trienio liberal" se volvió a incidir en este aspecto tan sustancial del concepto de ley como es el de la igualdad. En este sentido se pronuncia el diputado Sr. Martínez de la Rosa cuando afirma que: "Delante de la ley todos los ciudadanos son iguales; diré más; no hay ninguno que sea pequeño." (82), y también con ocasión de la discusión del dictámen de la Comisión ordinaria de Hacienda sobre puertos públicos, el diputado Sr. Moreno Guerra recordó un principio ya conocido y referido en otros momentos: "En España, después de la Constitución, la ley ha de ser igual para todos, y sin privilegio" (83).

En definitiva, el "decreto de Cortes con carácter de ley" es uno mismo para todos, no existiendo aquellos odiosos privilegios que correspondían a tiempos pasados. La igualdad se configura, pues, como un elemento esencial del concepto de ley propio de la burguesía.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO

(1) "Decretos del Rey D. Fernando VII, Año primero de su restitución al trono de las Españas," Madrid en la Imprenta Real, Madrid, 1816, Tomo I, págs.1-9.

(2) Vid. Alcalá Galiano, Antonio, Lecciones de Derecho Político, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág.205.

(3) Vid. Morán Ortí, Manuel, Poder y Gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813), Pamplona, 1986, págs.24 y 25.

(4) Párrafo segundo del mencionado Decreto, Vid. Sevilla Andrés, Diego, Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España, Tomo I, Madrid, 1969, pág.93.

(5) Para García Venero, Maximiano, "El día 24 de Septiembre de 1810, comenzó, formalmente, la Historia del parlamentarismo español.", Vid. de este autor, Historia del parlamentarismo español (1810-1833), Madrid, 1946, pág.93.

(6) Vid. Decreto I.

(7) Vid. en este mismo sentido García Venero, Maximiano, cuando afirma: "A la llegada del Decreto de proclamación de la soberanía nacional, la Regencia deliberó, evidentemente, y con la extensión que la consentía el plazo perentorio dado por las Cortes para reconocerlas y jurarlas pleno de servicio. Pues no era, tan solo acatamiento, sino fidelidad absoluta lo que se pedía en el Decreto transmitido. Este establecía, ya de hecho, la separación del Poder legislativo del ejecutivo, por lo que la Regencia pasaba a ser instrumento del Congreso.", en op. cit., pág.97.

(8) Vid. Jovellanos, Gaspar Melchor, Memoria, Tomo II, págs. 320-321, cit. por Morán Ortí, Manuel, en op. cit. pág.169.

(9) Vid. Posada, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Tomo II, Madrid, 1935, págs.271 y 272.

(10) Vid. Fernández Almagro, Melchor, Orígenes del Régimen Constitucional en España, Barcelona, 1976, pág.106. En ésta misma línea se pronunciaba Blanco White desde Londres; "Si era necesario conservar a España bajo los Reyes (y en este no creo que quepa duda), no debieran las Cortes haberlos considerado bajo el aspecto de una especie de fieras indomables, que, supuesta la necesidad de tenerlas, hay que estudiar el modo de sujetarlas", Vid. Blanco White, El Español, Londres, 30 de Junio de 1812, V, pág.121, cit. por Comellas, José Luis, en "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, pág.107, nota pie de página 89.

(11) En este mismo sentido Rico y Amat, Juan, en Historia política y parlamentaria de España, Tomo I, Madrid, Imprenta de las Escuelas Pías, 1860, pág.207, señala lo que sigue; "... Y como el centro de todos los poderes se hallaba en ellas (en las Cortes), legislaban, gobernaban y administaban a un tiempo, ..."; y más adelante, continuando en esta misma línea, afirma este mismo autor que; "Las Cortes acostumbraban injerirse en las facultades que son propias del Ejecutivo," (pág.352). Otro testimonio en el que también se viene a demostrar que las Cortes de este período ejercen otras funciones además de la

propiamente legislativa lo encontramos en la obra de Villanueva, Joaquín Lorenzo, Mi viaje a las Cortes, Madrid, 1860, pág. 88, cit. por Morán Ortí, Manuel, en op. cit., pág.117, cuando señala que "si este fuera un cuerpo puramente legislativo, esto es, que no tratase sino de hacer leyes, no habrá inconveniente en que fueran públicas todas sus discusiones; mas que siendo cuerpo naciente y una congregación extraordinaria de la nación, por necesidad se agregan a su instituto materias puramente gubernativas, quejas de personas privadas, negocios relativos a la guerra y Hacienda que piden cierta cautela (E. Pérez de Castro)".

(12) El 23 de Mayo de 1812 las Cortes extraordinarias convocaban a las correspondientes ordinarias para el 1 de Octubre de 1813.

(13) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo IV, 25 de Abril de 1812, pág. 3101, y ss.

(14) Vid. Morán Ortí, Manuel, en op. cit., pág.213.

(15) Rico y Amat, Juan, señala que no encuentra disculpa válida para el ejercicio de la actividad ejecutiva por parte de las Cortes, en op. cit., pág. VIII.

(16) Vid. Representación de los individuos que compusieron la Regencia constitucional (...), en El Español, VIII, 1814, pág. 176, cit. por Morán Ortí, Manuel, en op. cit., pág. 215.

(17) Durante la estancia en Cádiz en los últimos días del mes de Diciembre de 1812, Lord Wellington tuvo ocasión de observar la situación política de España y expresar su opinión en una carta que envió a Lord Bathurst en los siguientes términos: "Las Cortes se han despojado, ellas mismas, del Poder Ejecutivo, designando una Regencia, a la cual se lo han confiado. Esta Regencia es, de hecho, esclava de las Cortes; y sin embargo, las Cortes y la Regencia han arreglado las cosas de tal suerte, que no mantienen entre ellas ninguna comunicación ni contacto (...). He podido darme cuenta de que cada uno de éstos cuerpos está lleno de suspicacia respecto del otro y eso como he dicho, la Regencia es la criatura de las Cortes. La Regencia teme que las Cortes intenten asumir el Poder Ejecutivo y las Cortes llegan a tal extremo en sus celos de la Regencia, que aunque sus miembros más significativos están convencidos de la conveniencia y de la necesidad de salir de Cádiz, aducen como principal razón para permanecer allí la adhesión de que son objeto por parte del pueblo gaditano; y el temor de que si se trasladan a otro

sitio, como por ejemplo Sevilla o Granada, la Regencia provocaría el levantamiento del populacho contra ellas". Vid. Carta de A. Wellesley a Lord Bathurst (Fresneda, 27 de Enero de 1813), en Pablo Azcárate, Wellington y España, Madrid, 1960, págs. 195 y 196, cit. por Morán Ortí, Manuel, en op. cit.,, pág.256.

(18) Encina y Piedra señala que las Cortes "Abarcaron todo el poder, (y) formaron una sombra de gobierno ejecutivo", vid. Encina y Piedra, Victoriano de, De los sucesos en el Real Sitio de San Ildefonso —, París, 1837, pág.204, citado por Federico Suárez en "Las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, pág.50.

(19) En ésta línea, en la que pretendemos demostrar el carácter predominante de las Cortes sobre cualquier otro órgano del Estado y su relación con el concepto de ley que en ésta época hubiere, nos topamos frontalmente con el "Discurso Preliminar a la Constitución de 1812", y en él observamos que las Cortes se constituyen como las "encargadas de la inspección y vigilancia de la Constitución" (pág.126), en definitiva, lo que hoy, y salvando todas las diferencias y distancias posibles, sería un tribunal constitucional. Pero con la particularidad, como no

podría ser menos en aquella etapa inicial del constitucionalismo español, de que las Cortes se configuran como juez y parte, al ser ellas mismas las que vigilan y las que elaboran las normas. Artola, Miguel, en Los Orígenes de la España contemporánea, Tomo I, Madrid, 1975, pág. 344, también utiliza la expresión de "tribunal constitucional o nacional".

(20) Vid. "Decreto de las Cortes LXXV, de 19 de Abril de 1814, 'Se declara que el tratamiento de Majestad corresponde exclusivamente al Rey", en Colección de Decretos, Tomo V, pág.184.

(21) Vid. del citado autor Historia del parlamentarismo español (1810-1833), Tomo I, Madrid, 1946, pág.203.

(22) Según Aranguren fueron las siguientes: "el triunfo del ejército liberal, ..., la supresión definitiva de la Inquisición, la conciencia de la necesidad de dotar de una base socioeconómica al nuevo Régimen, la voluntad de creación de una Instrucción pública, y de una 'opinión pública', por medio de las Sociedades patrióticas, de unos órganos de resistencia democrática institucionalizada, a través de las Juntas Provinciales, de un 'pueblo en armas', a través de las

Milicias nacionales.", vid. Aranguren, José Luis, Moral y Sociedad, Madrid, 1974, pág.62.

(23) Vid. García Venero, Maximiano, op. cit., pág.385., y Artola, Miguel, Antiguo Régimen y Revolución Liberal, Madrid, 1978, pág.222. Encina y Piedra afirma en este sentido lo que sigue: "Tómese la Constitución del año 1812 por donde se quiera y no se verá más que disonancia y un germen perpétuo de pugna, celos y rivalidad entre los poderes y las autoridades del Estado", vid., op. cit., pág.50.

(24) Aranguren se refiere a las Cortes de Cádiz como muestra temprana de "romanticismo vital", vid. op. cit., pág.85.

(25) La indisolubilidad de las Cortes es una característica muy propia de la Constitución de 1812. La expresa prohibición de que el Rey pueda disolverlas (art.171, í2) no hace sino subrayar con especial énfasis el relevante y decisivo papel que protagonizan las Cortes en la estructura del Estado, constituyéndose en pieza clave de la misma. En ninguna de las restantes Constituciones habidas en el siglo XIX se contiene semejante característica. En todas ellas corresponde al Rey la facultad de disolver las Cortes. Así, véase, por ejemplo, art.24 del

Estatuto Real, de 1834; art.26 de la Constitución de 1837; art.26 de la Constitución de 1845; art.22 del Proyecto de Constitución de Bravo Murillo de 1852; art.28 de la Constitución "non nata" de 1856; art.42 de la Constitución de 1869; art.32 de la Constitución de 1876.

(26) La superioridad del poder legislativo queda subrayada, entre otros, por Alcalá Galiano, que pone de manifiesto que durante el "trienio liberal" y, principalmente, en 1823 "teníamos (en nuestra patria) leyes que poco o nada restringían el poder popular, y mucho el del Gobierno; la soberanía nacional estaba reconocida en el sentido más lato", vid. de este autor, op.cit., págs. 304 y 305.

(27) Téngase en cuenta, que los requisitos exigibles para adquirir la condición de Diputado permitía que los parlamentarios de la época pertenecieran a la clase burguesa. Así, las exigencias que establece el art.92 de la Constitución, para adquirir la condición de diputado son los de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, haber nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; y tener una renta anual proporcionada,

procedente de bienes propios. La concurrencia de todos estos requisitos permite que el poder legislativo se quede en manos de la burguesía propietaria para realizar reformas sustanciales en beneficio propio. vid. Artola, Miguel, en Tomás Villarroja, Joaquín, Breve historia del constitucionalismo español, Madrid, 1981, pág.20.

(28) Vid. Solé Tura, Jordi y Aja, Eliseo, Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936), Madrid, 1980, pág.19.

(29) Vid. En este sentido Artola, Miguel, op. cit., pág.218.

(30) Vid. Riego, Rafael del, La Revolución de 1820, día a día, Ed. de Gil Novales, Alberto, Madrid, 1976, pág.166.

(31) Vid. Artola, Miguel, op. cit., pág.222. también en este mismo sentido se pronuncia García Venero, Maximiano, op. cit., pág.385, cuando dice: "La Constitución había establecido las fronteras de los poderes legislativo y ejecutivo, pero faltaban los enlaces firmes entre ambos, origen de muchos conflictos. El Gobierno no salía del seno del Parlamento, sino que era ajeno a este."

(32) Vid. Artola, Miguel, op. cit., pág.218. En relación con la dificultad que supone el establecimiento de límites entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, Argüelles, Agustín de, en el Discurso Preliminar de la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.78: "Su separación es indispensable; mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un justo y estable equilibrio son tan inciertos, que su establecimiento ha sido en todos los tiempos manzana de la discordia entre los autores más graves de la ciencia del gobierno, y sobre cuyo importante punto se han multiplicado al infinito los tratados y los sistemas."

(33) Según el propio Lord Liverpool, jamás ha habido cambio político alguno de importancia con menos encarnizamiento y efusión de sangre que la revolución española de 1820-1823. Vid. Marx, Carlos, fragmento inédito de la serie de artículos "La España revolucionaria", escrito el 21 de Noviembre de 1854 y publicado por primera vez en ruso en la Revista de Historia Nueva y Contemporánea, núm.3, 1957. La cita se extrae de la obra de Carlos Marx y Federico Engels, La Revolución española, La Habana, 1975, pág.70.

(34) A la "libertad sin mancha" de Riego y Evaristo San Miguel manifestada en las proclamas de 1820, "ya le ha nacido un hermano muy respetable y muy digno de ser tenido en cuenta: el orden." Vid. Comellas, José Luís, Los moderados en el poder (1844-1854), Madrid, 1970, pág.6. Este mismo autor viene a afirmar que "el revolucionario deviene moderado". Así, relevantes políticos que ejercieron parte de su actividad pública durante el "trienio liberal" se "convirtieron" en moderados en un lento proceso de evolución ideológica. Concretamente, Martínez de la Rosa, ferviente y apasionado defensor de la inmodificabilidad de la Constitución de 1812 ya pretendía cambiar la misma en 1822, y, finalmente, promulgaría el Estatuto Real. Alcalá Galiano, exaltado revolucionario en 1820, sería en 1835 uno de los fundadores del partido moderado propiamente dicho. Valgan estos ejemplos, entre otros, para explicar que el moderantismo tiene un cariz de "hecho biológico de madurez", como acertadamente indica Comellas.

(35) Vid. Díez del Corral, Luís, El liberalismo doctrinario, Madrid, 1973, pág. 503. Según este mismo autor, en algún momento parece que el régimen constitucional español de los años 1820-1823 puede centrarse en una vía media, al estilo de la que se ensaya en la Restauración gala. Los doctrinarios

franceses albergan esta esperanza. En este sentido esperanzado se manifiesta Guizot. Pero para este autor, para que pueda afianzarse la tendencia liberal moderada es preciso que la práctica modere algunos principios de la Constitución gaditana llena de "doctrines dangereuses, des erreurs révolutionnaires" (Guizot), Du gouvernement de la France depuis la Restauration, publicado en 1820, pág.258, cit. por Díez del Corral, en op. cit., pág.504.

(36) Vid. Garrorena, Angel, El lugar de la ley en la Constitución española, Madrid, pág.38.

(37) El desarrollo y la dirección que siga este germen de mentalidad jurídico-pública de carácter dual será objeto de detenido estudio en las partes siguientes de este proyecto más amplio de investigación que iniciamos con la Constitución de 1812.

(38) Vid. Jesch, Dietrich, Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad. Madrid, 1978, pág.5.

(39) Vid. op.cit., págs.7 y 8.

(40) Vid. Garrorena, Angel, El lugar de la ley en la Constitución española, Madrid, 1980, pág.19.

(41) Vid. Garrorena, Angel, op. cit., pág.27.

(42) Vid. Garrorena, Angel, op. cit., pág.31.

(43) Vid. Garrorena, Angel, op. cit., pág.22.

(44) El Parlamento es el titular del poder supremo en Gran Bretaña. Este inmenso poder jurídico del Parlamento inglés suele recibir el nombre de "soberanía del Parlamento". Aunque, como señala García Pelayo, esta designación presenta objeciones de carácter teórico y práctico. Por una parte, el poder del Parlamento no es originario, sino derivado del pueblo; y, por otra parte, no es un poder permanente, sino limitado en el tiempo. Por estas razones es más correcto jurídicamente atribuir la expresión "soberanía legal" al Parlamento, y "soberanía política" al pueblo. Vid. García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1959, pág.310. Vid. también Jennings, Sir Ivor, El sistema monárquico en Inglaterra, Madrid, 1966, págs.31-48.

(45) Y de esta especial situación se deriva una consecuencia extraordinariamente importante: "La ley

viene a ocupar respecto de las demás normas la posición "originaria" que es propia de la Constitución." Vid. Otto, Ignacio de, Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Madrid, 1987, pág.136.

(46) En este mismo sentido se manifiesta Pérez Royo, Javier, Las fuentes del Derecho, Madrid, 1984, pág.16.

(47) Vid. idem.

(48) Vid. Posada, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Tomo II, Madrid, 1935, pág.275. Pacheco, Joaquín Francisco, señala igualmente que "la ley no es un acto de voluntad, sino un acto de razón", vid. Lecciones de Derecho Político, Madrid, 1984, pág.57. Aunque en otro contexto, también Alcalá Galiano se refiere a que los pueblos "miren con fe a las leyes.", vid. Lecciones de Derecho Político, Madrid, 1984, pág.298.

(49) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo I, núm.91, 23 de Diciembre de 1810, pág.233.

(50) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo I, núm.112, 16 de Enero de 1811, págs. 377 y 378.

(51) Vid. Pérez Serrano, Nicolás, "Constitucionalismo y codificación", en Estudios de Derecho Político, Tomo II, Madrid, 1984, pág.722.

(52) Vid. Jutglar, Antoni, Ideologías y clases en la España contemporánea (1808-1874), Madrid, 1973, pág.39.

(53) Vid. Díez del Corral, Luis, El liberalismo doctrinario, Madrid, 1973, pág.489.

(54) Vid. García Pelayo, Manuel, en op. cit., págs.63 y ss.

(55) En la proposición de decreto relativo a obligar a los magistrados a fundar sus sentencias, que presentó el diputado suplente del reino de Córdoba Sr. D. José de Cea, se manifestaba que: "En los Gobiernos despóticos imperan los hombres; en los moderados, las leyes ... La libertad del ciudadano está fundada sobre la base firme de las leyes; cuanto mayor sea el vigor de éstas, tanto más crecerá la fuerza de la libertad", Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y

Extraordinarias, Tomo II, núm.183, 31 de Marzo de 1811, págs.801 y 802. En esta misma línea afirma Martínez de la Rosa que: "yo no quiero que la libertad individual de los españoles dependa de las personas, sino de las leyes", vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, 1821-1822, núm.130, 2 de Febrero de 1822, pág.2122.

(56) Vid. Reflexiones sociales, Valencia, 1811, cit. por Artola, Miguel, en Los orígenes de la España contemporánea, Tomo I, Madrid, 1975, pág.655.

(57) Vid. El Procurador general, núm.90, 29 de Diciembre de 1812, cit. por Artola, Miguel, en op. cit., pág.655.

(58) Vid. Catecismo político, arreglado a la Constitución de la monarquía española. Para ilustración del pueblo, instrucción de la juventud y uso de las escuelas de primeras letras, Cádiz, 1812, cit., por Artola, Miguel, en op. cit., pág.656.

(59) Vid. la intervención del diputado Sr. Calatrava, cuando afirma que: "Porque no deben tener igual valor las leyes hechas de acuerdo de las Cortes que las hechas por mera voluntad de los Reyes, arrancadas muchas veces por el influjo de los mismos

interesados, y yo a éstas no las llamaría leyes, sino ordenanzas, decretos interinos, a que dió fuerza la debilidad de la Monarquía, y en las otras veo yo el interés de los pueblos y de la Nación, que es lo que da el carácter de ley." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, 1821, Tomo II, núm.55, 23 de Abril de 1821, pág.1238.

(60) Los requisitos que señala la Constitución de 1812 para ser elegido diputado son los siguientes: primero, ciudadano en el ejercicio de sus derechos (art.91); segundo, mayor de veinticinco años (art.91); tercero, que haya nacido en la provincia, o esté avecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar, o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella (art.91); cuarto, renta anual proporcionada, procedente de bienes propios (art.92). Este último requisito queda en suspenso hasta que las Cortes, que han de celebrarse, señalen la cuota de renta y la calidad de los bienes de que haya de provenir (art.93).

(61) Vid. la intervención del diputado Sr. Martínez de la Rosa, que se expresó en los siguientes términos: "Me he levantado solo para impugnar el que

sea ley este reglamento (se refiere al reglamento de las Cortes). En ciertas materias pueden estar tan confundidos los límites que sea difícil distinguir la ley del decreto; pero tratándose del reglamento del gobierno interior de un cuerpo, no puede dudarse que no es ley. No es exacto que la ley sea la expresión de la voluntad general; y aunque así lo han dicho autores célebres, no lo tengo por un principio infalible. Si toda expresión de la voluntad general fuese ley, todo lo que las Cortes mandasen sería ley; es así que no lo es, luego es clara la consecuencia," Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 57, 29 de Agosto de 1820, pág. 725.

(62) Vid. García Pelayo, Manuel, en op. cit., págs. 68 y 69. Algunos autores como, por ejemplo, Laband, G. Jellinek o Anschütz, estiman que la "universalidad" no constituye elemento esencial del concepto de ley, pues pueden plantearse situaciones en las que no sea posible resolverlas invocando normas de carácter general, siendo por ello necesario normas individuales o particulares. Vid. Starck, Christian, El concepto de ley en la Constitución alemana, Madrid, 1979, pág. 138. Ciertamente, la generalidad no supone universalidad, sino que en el ámbito de un determinado círculo de personas o relaciones sean comprendidos todos los casos. Hay otros autores que estiman que la

"generalidad" de la ley no se refiere a su objeto ni a la indeterminación del número de actos a regular, sino que afecta a su finalidad y eficacia general. Así, Federico de Castro, siguiendo a Suárez en el tema de los privilegios, afirmará que la ley, normalmente será general, pero no precisa tener un objeto general o determinado de manera abstracta ("lex generalis"), sino que puede tener uno individualmente concretado ("lex specialis"). Vid. Castro, Federico de, Derecho civil de España, Madrid, 1984, pág.355. El supuesto básico para que el Estado de Derecho pueda adquirir pleno desarrollo se encuentra precisamente en el "carácter general de una norma jurídica". Como decía Gneist, esta exigencia constituye el "punto de Arquímedes del Estado de Derecho, cit. por Carl Schmitt, en Teoría de la Constitución, Madrid, 1982, pág.159.

(63) Afirmaba el diputado Sr. Moreno Guerra que: "las leyes deben ser generales, y no reparar en pequeños accidentes, ni hacer excepciones ridículas y odiosas. Yo tengo tierras de las que se llamaban cerradas o de donadio, y otras que no lo son; vino la ley de las Cortes extraordinarias de 8 de Julio de 1813, diciendo que todas las tierras cerradas; ¿tendría yo ahora derecho para ir y decir a los directores de Hacienda: supuesto que están cerradas

estas tierras, devuélvanme Vds. el dinero que di por el donadio de las Mesquetillas o de Coria?" Los que los habían redimido tengan paciencia; porque, como he dicho, la ley debe ser general; y así, comprendo que sin faltar al espíritu de la Constitución no puede subsistir este derecho, y creo que las Cortes deben tomar esto en consideración; pues repito que esta contribución de aposentos tuvo su origen en una de las mayores injusticias y atentados contra el sagrado derecho de propiedad, cual es la de los alojamientos; costumbre traída por los bárbaros del Norte, y que hoy sólo se conserva entre nosotros y entre los bárbaros del Africa." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo II, núm.97, 9 de Octubre de 1820, pág.1517.

(64) En su intervención ante las Cortes el diputado Sr. Cortés manifestó lo que sigue: "¿Cómo, pues, remite el Gobierno este asunto a las Cortes? Estas, como Cuerpo legislativo, no deben ocuparse en casos particulares; sus leyes y determinaciones deben ser siempre uniformes y generales. Las Cortes han dado una ley sobre las materia; al Gobierno toca el hacerla obedecer y cumplir. ¿Hay acaso dudas sobre el literal contexto de la ley? ¿Se pide su explicación, su dispensación o su ampliación? Si nada de esto se pide por el Gobierno, si la ley está dada sin oscuridad ni restricción, al Gobierno toca vencer las

dificultades que los hombres opongan a su exacto cumplimiento. Dígase, pues, al Poder ejecutivo que haga Rdo. Obispo de Tarazona se sujete a la ley, y que opine en ésta y otras materias del modo que más le guste. Las Cortes no deben meterse en las opiniones de los particulares." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.18, 15 de Marzo de 1821, pág.482.

(65) El diputado Sr. Romero, en su intervención ante las Cortes, se expresó en los siguientes términos: "'Se dirá que puede haber alguno que tenga suspensos los derechos de ciudadano, o que haya perdido alguna de las mismas cualidades después de haber sido capitular; pero esto no será en general, sino un caso particular y especialísimo, y en las leyes no debe hacerse mérito para nada de los casos particulares. El carácter de la ley es proveer a los casos generales; pero un caso particular no puede ser objeto de la ley. De consiguiente, conviniendo yo en que puede suceder alguna que otra vez que un capitular que tenía las cualidades indicadas, después haya contraído una tacha, todavía me parece redundante eso en el artículo por cuanto este caso particular no debe comprenderse en la ley; y por lo mismo, con decir que se componga la junta de los individuos de los Ayuntamientos anteriores, está dicho todo." Vid.

Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo II, núm. 111, 26 de Mayo de 1822, pág. 1573.

(66) Afirma el diputado Sr. Calatrava ante las Cortes que: "Las leyes deben ser generales, y si no, no son leyes, o por lo menos no son justas." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 55, 28 de Agosto de 1820, pág. 696; en el mismo sentido que el diputado Sr. Calatrava se pronuncia el diputado Sr. La-Santa, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 77, 13 de Septiembre de 1820, pág. 982. Coincide esta opinión con la que después expresará Carl Schmitt cuando afirma "que la Ley en el sentido del Estado de Derecho significa una regulación normativa, dominada por la idea de Justicia", vid. de este autor Teoría de la Constitución, Madrid, 1982, pág. 162.

(67) El diputado Sr. La-Santa declaró ante las Cortes lo siguiente: "Una ley, para ser justa, ha de ser general, ha de comprender a todos; de lo contrario, se da una idea de parcialidad, y hasta el Congreso no sé qué opinión daría de sí con un temperamento de tal naturaleza. ¿Qué podríamos contestar a los inmediatos sucesores de los mayorazgos que se destruyesen o a los demás herederos interesados en la división de los que se dejasen? Es necesario que consideren las Cortes que la nueva ley va a chocar

con grandes intereses y de muchas personas, y el único consuelo que cualquiera puede tener es la universalidad de la ley, la reflexión de que los representantes de la Nación habían creído que el bien general de ella exigía éste sacrificio de los particulares. Este es el único consuelo que tiene el que va a perder con la nueva ley; y este se pierde enteramente en el instante mismo que la ley deje ser general, que puede un solo mayorazgo, porque nada hay que conturbe e incomode más al hombre que la idea de parcialidad e injusticia, que para muchos son sinónimos. Dejar al arbitrio del hombre lo que puede hacer la ley en un régimen constitucional, tampoco me parece bien, además de tener muchas dificultades en su ejecución." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo II, núm. 71, 13 de Septiembre de 1820, pág. 982.

(68) En el dictamen de la Comisión que ha entendido de la reforma del decreto sobre rehabilitación de empleados se dice lo siguiente: "¿Ni cómo las Cortes pudieron haber dado el carácter de ley a unos decretos que en su objeto no comprenden aquella universalidad, aquella obligación general que debe distinguir a las leyes? Si tal hubiera hecho, no estarían en la resolución muy de acuerdo con los principios sancionados en la Constitución." Vid. Actas de las Sesiones de Cortes, Legislatura

ordinaria, Tomo Único, núm.60, 19 de Abril de 1814, pág.276.

(69) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.57, 29 de Agosto de 1820, pág.725.

(70) "No se presenta una idea bastante clara de lo que son la verdadera igualdad y la libertad. Cuando la ley es una misma para todos, y no existen aquellos odiosos privilegios y funestas excepciones que tanto han afligido a la Nación, entonces se goza de perfecta igualdad; cuando se observa y ejecuta puntualmente la ley, y se respetan las autoridades, entonces existe libertad; persona, honor y bienes, están a cubierto de los ataques de la arbitrariedad y del despotismo. Las leyes, en un Gobierno representativo, serán por lo común humanas, justas y convenientes; y si alguna vez demuestra la experiencia que es útil la reforma de alguna de ellas, se hace con facilidad." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, 1821-1822, Tomo II, núm.59, , pág.895.

(71) Vid. Cabo, Carlos de, Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones, Universidad de Salamanca, 1978, pág.5.

(72) Vid. de este autor la op. cit., pág.161.

(73) "El íntimo enlace, el recíproco apoyo que debe haber en toda la estructura de la Constitución, exige que la libertad civil de los españoles quede no menos afianzada en la ley fundamental del Estado, que lo está ya la libertad política de los ciudadanos. La conveniencia pública, la estabilidad de las instituciones sociales no sólo pueden permitir, sino que exigen muchas veces que se suspenda o se disminuya el ejercicio de la libertad política de los individuos que forman una nación. Pero la libertad civil es incompatible con ninguna restricción que no sea dirigida a determinada persona, en virtud de un juicio intentado y terminado según la ley promulgada con anterioridad. Así es que en un Estado libre puede haber personas que por circunstancias particulares no concurren mediata o inmediatamente a la formación de las leyes positivas; mas éstas no pueden conocer diferencia ninguna de condiciones ni de clases entre los individuos de este mismo Estado. La ley ha de ser una para todos; y en su aplicación no ha de haber acepción de personas." Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.95.

(74) "De todas las instituciones humanas, ninguna es más sublime ni más digna de admiración que la que limita en los hombres la libertad natural, sujetándolos al suave yugo de la ley. A su vista todos aparecen iguales, y la imparcialidad con que se observen las reglas que prescribe será siempre el verdadero criterio para conocer si hay o no libertad civil en un Estado." Vid. op.cit. pág.95.

(75) "La nueva ley fundamental que se establece sentando por principio la igualdad legal de los españoles, la imparcial protección que a todos dispensa la Constitución y los medios que sanciona para afianzar la observancia de las leyes hace inútil e inoportuno el privilegio de caso de Corte." Vid. op.cit., pág.104.

(76) "La Comisión reduce a uno solo el fuero o jurisdicción ordinaria en los negocios comunes, civiles y criminales. Esta gran reforma bastará por sí sola a restablecer el respeto debido a las leyes y a los tribunales, asegurará sobremanera la recta administración de justicia y acabará de una vez con la monstruosa institución de diversos estados dentro de un mismo Estado que tanto se opone a la unidad de sistema en la administración, a la energía del

Gobierno, al buen orden y tranquilidad de la monarquía." Vid. op.cit., pág.100.

(77) "La igualdad de derechos proclamada en la primera parte de la Constitución en favor de todos los naturales originarios de la monarquía, la uniformidad de principios adoptada por V.M. en toda la extensión del vasto sistema que se ha propuesto, exigen que el código universal de leyes positivas sea uno mismo para toda la Nación, debiendo entenderse que los principios generales sobre que han de estar fundadas las leyes civiles y de comercio no pueden estorbar ciertas modificaciones que habrán de requerir necesariamente la diferencia de tantos climas como comprende la inmensa extensión del imperio español y la prodigiosa variedad de sus territorios y producciones. El espíritu de liberalidad, de beneficencia y de justificación ha de ser el principio constitutivo de las leyes españolas. La diferencia, pues, no podrá recaer en ningún caso en la parte esencial de la legislación. Y esta máxima tan cierta y tan reconocida no podrá menos de asegurar para en adelante la uniformidad del código universal de las Españas." Vid. op.cit., págs. 101 y 102.

(78) Este autor dedica parte de la lección cuarta, del tomo primero, a un análisis de la

igualdad, señalando que: "Las leyes deben, pues, procurar la igualdad." Afirmando más adelante lo siguiente: "la igualdad absoluta es una quimera que se buscaría en vano; pero pues que todo el mundo está de acuerdo en que la desigualdad es un mal, aunque sea un mal necesario, no puede haber duda en que el legislador debe disminuir esta desigualdad cuando pueda, proponiéndose buscar la igualdad ideal para hallar la igualdad practicable; pero por medio que no ofendan a la propiedad; porque esta es la base de toda la felicidad social, de grandes y pequeños, de ricos y pobres; arreglar las sucesiones legítimas y testamentarias; no permitir privilegios ni monopolios; admitir a todos los ciudadanos a todos los empleos civiles y militares; abolir los mayorazgos y las clases privilegiadas, si existen en el estado, y sobre todo dejar en libertad al interés individual, removiendo todos los estorbos que se opongan a su acción; es lo que puede hacer el legislador por favorecer la igualdad respetando la propiedad.

Conclusión: una constitución política debe promulgar la igualdad de todos los ciudadanos delante de la ley, y este es uno de los dogmas del símbolo social. Toca a las leyes secundarias la aplicación de esta máxima y de sus consecuencias." Vid. Salas,

Ramón, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, págs.45 a 47.

(79) Vid. Bermejo Vera, José Luis, en el Estudio Preliminar a la obra de Salas, Ramón, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág.XLIII.

(80) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo III, núm.345, 12 de Septiembre de 1811, pág.1830.

(81) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo V, núm.655, 12 de Septiembre de 1812, pág.3683. Aunque en otro contexto diferente al constitucional, el requisito de la igualdad se encuentra también vinculado a la ley. Así, el Sr. Valls expresa la siguiente opinión: "Las leyes son el compendio de las voluntad del monarca ... La igualdad es el distintivo de la justicia y sería la mayor impropiedad el pretender que una misma voluntad se mueva por razones distintas y aun encontradas. Así que la razón exige que la voluntad del Rey sea igual para todos sus vasallos, y, por lo mismo, que todos se gobiernen por unas mismas leyes." Vid. Valls, 24 de Septiembre de 1809, A.C., leg.6, núm.29, cit. por

Artola, Miguel, Los orígenes de la España contemporánea, Tomo I, Madrid, 1975, pág. 359,

(82) Afirma Martínez de la Rosa, en una intervención suya ante las Cortes, lo siguiente: "Como legisladores, como encargados del precioso depósito de las leyes, no debemos seguir otra senda que las que estas mismas nos señalan; por el contrario, debemos cerrar los ojos a circunstancias particulares, no escuchar los sentimientos de nuestro propio corazón, ni hacer acepción alguna de personas, cuando se trata de principios. Delante de la ley todos los ciudadanos son iguales; diré más: no hay ninguno que sea pequeño." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.63, 5 de Septiembre de 1820, pág.828.

(83) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.115, 27 de Octubre de 1820, pág.1924.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Tercero



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

CAPITULO TERCERO

DISTINTAS CATEGORIAS NORMATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION DE CADIZ; ANALISIS COMPARATIVO.

I) RELACIONES ENTRE "DECRETO DE CORTES CON CARACTER DE LEY" Y "LOS DEMAS DECRETOS DE CORTES" EN LA CONSTITUCION DE 1812.

El concepto de ley propio y característico del Estado burgués encuentra su origen en la más vieja tradición europea, que arranca desde la Filosofía griega (Aristóteles), pasa por la Escolástica (Tomás de Aquino) y termina en la Edad Moderna (Gierke).

Para esta corriente la ley no es la voluntad de uno, sino una norma general-racional; no "voluntas", sino "ratio" (1).

Frente a este concepto de ley aparecen los defensores del absolutismo del Estado (Hobbes) y definen la ley como voluntad y mandato.

Precisamente, de la reacción contra este concepto absolutista de ley se depuró y afinó el concepto de ley propio del Estado burgués, como anteriormente hemos señalado. Y así, en esta misma línea de depuración técnica de dicho concepto, coincidieron los "monarcómanos" e Inglaterra, a pesar de la omnipotencia del Parlamento (recordemos la posición preeminente de las Cortes en el marco de la Constitución de 1812) (2). En estos dos casos la ley, como categoría normativa, podría haberse constituido en vehículo "formal" que transportaría tanto normas generales-abstractas como normas individuales-concretas. La ley, por tanto, estaría capacitada para regular todo, cualquier tipo de materia. Sin embargo, en ambos casos no ha desaparecido la distinción entre ley como "ratio" y ley como "voluntas". Y así, por una parte, se encuentran las leyes (generales y abstractas), y, por otra, las "medidas" (mandatos individuales, bien dependa de la voluntad de uno -Rey

absoluto-, o bien de la voluntad de muchos (acuerdo mayoritario del Parlamento) (3).

La distinción entre "leyes" y "otros actos que no son propiamente de legislación" hunde sus raíces en la tradición histórica española, como en páginas anteriores hemos tenido ocasión de señalar (nos remitimos al contenido del Capítulo Primero). No constituye, pues, una novedad radical que aparece con el constitucionalismo. Aunque es precisamente con éste donde alcanza mayores niveles de precisión jurídica.

De manera, que el tradicional concepto de ley propio de la burguesía, que arranca desde Aristóteles, y que define a la ley como norma general, permanente y abstracta, es el que se manifiesta en la obra de los constituyentes de Cádiz (véase, por ejemplo, el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812). En ésta hay un claro espíritu de no confundir las leyes con "otros actos del Legislativo". Se excluye la posibilidad que la ley se configure como instrumento normativo que pueda englobar propiamente leyes y "otros actos de las Cortes". En la Constitución de Cádiz no todo lo que las Cortes producen son "decreto de Cortes con carácter de ley" (4). Esta clara conciencia de los diputados gaditanos, que miraban de

rejo la tradición histórica española, dio origen a los "decretos de Cortes con carácter de ley" y a los "decretos de Cortes sin carácter de ley", ya mencionados con anterioridad.

La distinción entre ambas categorías normativas queda subrayada desde el momento en que se estableció un procedimiento de elaboración diferente para cada una de ellas (nos remitimos al Capítulo Cuarto: "El iter de los 'decretos de Cortes con carácter de ley' y de los 'decretos de Cortes sin carácter de ley'").

Esta situación, caracterizada por sus nítidos perfiles, contrasta con la oscuridad en que se vieron inmersos, según C. Schmitt, los conceptos de ley y Estado de Derecho "a causa de haber aplicado, por razones y necesidades políticas, el procedimiento legislativo y la competencia de los órganos legislativos a otros actos del Estado, como si fueran de legislación." El procedimiento legislativo no convierte un acto que intrínsecamente no es ley en una ley. No puede admitirse, según C. Schmitt, "que todo lo que se toca con la varita mágica del procedimiento legislativo se convierte en una ley" (5).

Así pues, el análisis de los conceptos de "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes

sin carácter de ley" u otros actos del Parlamento constituye uno de los aspectos fundamentales del constitucionalismo español durante todo el siglo XIX. Además, reúne unos caracteres originales que lo diferencian del resto del constitucionalismo occidental (6).

Mientras que en el constitucionalismo europeo va desapareciendo paulatinamente la distinción entre leyes y otros actos del Parlamento, y se va consolidando la denominación de "ley" para cualquiera que sea el acto producido por el poder legislativo, en España, en la Constitución de 1812, se consolida la existencia, fundamentalmente, de dos categorías normativas producidas por las Cortes -que nada tienen que ver con un concepto dualista de ley, porque por una parte hay "decretos de Cortes con carácter de ley" y, por otra, "decretos de Cortes sin carácter de ley-, aunque en realidad son cuatro las categorías existentes de "decretos de Cortes", atribuyéndose exclusivamente a uno de ellos el "carácter de ley" (7). Ya en el "Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes", de 15 de Julio de 1834, no se distinguían las diferentes clases de "decretos", sino que únicamente se hacía referencia a los "proyectos de ley", dedicándoles el Título VII, que se denominó "Disposiciones peculiares a la

discusión de los proyectos de ley". En iguales términos podemos referirnos al "Reglamento del Congreso de los Diputados", de 14 de Febrero de 1838, cuyo Título VII recibe la denominación "De los proyectos y proposiciones de ley". Y así, sucesivamente, con referencia a los Reglamentos de las Cortes habidos en los años posteriores. De tal manera, que la peculiaridad de que las Cortes elaboren diferentes categorías normativas es propio y exclusivo de la Constitución de 1812. Posteriormente, la ley adquirirá el protagonismo indiscutible que le corresponde. La ley se convertirá en el producto genuino de las Cortes.

La existencia de los dos Reglamentos de Cortes - 1813 y 1821- durante el tiempo que ha permanecido en vigor la Constitución de 1812 va a contribuir a la delimitación de las dos etapas diferentes que afectaron de manera sustancial a la configuración definitiva de las dos categorías normativas objeto de estudio.

En la primera de las etapas se distinguen a su vez dos periodos distintos; uno de ellos comprende desde la entrada en vigor de la Constitución de 1812 y hasta el inicio del absolutismo, mayo de 1814; y el otro abarca desde la reinstauración del orden

constitucional, en 1820, hasta la aprobación del segundo de los Reglamentos de Cortes, en 1821. Y la segunda de las etapas comienza con la entrada en vigor del Reglamento de las Cortes, de 1821, y alcanza hasta 1823, año que da principio la denominada "década ominosa",

- 1) Etapa que abarca desde la entrada en vigor de la Constitución de 1812 hasta que concluya en 1821 la vigencia del Reglamento de Cortes en 1813,

- A) Período comprendido desde la entrada en vigor de la Constitución de 1812 hasta Mayo de 1814, inicio del absolutismo,

En el primer período de la primera etapa, aunque las Cortes ejercen poderes ilimitados y no permiten siquiera autorizar a la Regencia para que sancione las leyes (8), ya se suscitó el problema de calificar si una determinada norma habría de revestir forma de "decreto de Cortes con carácter de ley" o de "decreto de Cortes sin carácter de ley". A quien correspondía definir dicha naturaleza era a las propias Cortes. Así, como ejemplos de lo que decimos, basta indicar dos casos: el primero es acerca de la derogación de los estatutos de la orden de Carlos III que exigían pruebas de nobleza para recibir esta condecoración los militares; pues bien, como cuestión previa a la discusión principal, el Sr. Marqués de Lazán presentó la siguiente proposición: "Que antes de pasar a discusión el dictamen de la comisión de Legislación sobre la derogación de los estatutos de la orden de Carlos III, se pregunte al Congreso si los considera como ley o no". Tras largo debate se declaró qué eran leyes (9).

Y el segundo de los supuestos que invocamos para demostrar que, en aquella primera época, ya se suscitaba el interés en definir qué era "decreto de Cortes con carácter de ley" o "decreto de Cortes sin carácter de ley" versaba sobre "la ejecución de un préstamo equivalente al valor de la contribución

directa en un tercio, reintegrable en el primer año en que se hallare establecida "; después de una larga y detenida discusión, formuló el Sr. Caro la siguiente indicación, sobre la que se declaró no haber lugar a deliberar; "Que antes de votar sobre el informe de la Comisión de Hacienda, declaren las Cortes si la minuta de decreto que dicha Comisión presenta es o no de ley." (Lamentablemente, el debate en torno a los dos ejemplos citados no se recoge en las Actas de las Sesiones de las Cortes) (10).

Pero a pesar de suscitarse el interés por definir la naturaleza de unas concretas categorías normativas (lo cual revela el lento despertar -porque desde 1810 ya se conoce la existencia de las dos categorías normativas: por una parte, "decreto de Cortes con carácter de ley" y, por otra, los demás "decretos de Cortes"- de una conciencia jurídica que considera que los productos que emanan de las Cortes son de diferentes clases, y no, como sería de suponer, exclusivamente la "ley"), lo cierto es que durante el primer período de la primera etapa, que termina el 14 de Mayo de 1814, sólo se aprobaron "decretos de Cortes sin carácter de ley", justificándose este hecho en que el Rey, al encontrarse cautivo, no puede ejercer el derecho a sancionar los "decretos de Cortes

con carácter de ley" y, por tanto, las Cortes se arrojan poderes casi ilimitados.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

B) Período comprendido desde la
reinstalación del orden
constitucional en 1820 hasta
el 29 de Junio de 1821, en que
se aprobó el segundo Reglamento
de las Cortes.

En el segundo período de la primera etapa, sin embargo, el panorama va alcanzando paulatinamente niveles de complicación de alguna entidad a medida que el Rey comienza a ejercer las facultades que por la Constitución le corresponde. Además de esta importante circunstancia hay que señalar la novedad que supone para los diputados llevar a la concreción práctica las distintas categorías normativas, que si bien ya se contemplaban en el Reglamento de las Cortes, de 1813, no se llegaron a aplicar en caso alguno (Recuérdese, que durante los años 1812-1814

sólo se aprobaron "decretos de Cortes", a iniciativa de éstas y sin sanción real).

Esta novedosa situación creó desconcierto entre los parlamentarios, llegando a cuestionarse en repetidas ocasiones si la norma ante la cual se encontraban reunía los caracteres propios de un "decreto de Cortes con carácter de ley" o de un "decreto de Cortes sin carácter de ley". Hubo algún diputado, incluso, que, celoso defensor de la pureza de conceptos, consideraba que la Constitución de 1812 no contemplaba la distinción entre "ley" y "decreto de Cortes". Este diputado al que nos referimos era el Sr. Calatrava, que realizó estas manifestaciones con ocasión de la discusión del proyecto de ley sobre señoríos. Además, añadía que el Reglamento de las Cortes sólo hablaba de decretos, y no reconocía más diferencia entre éstos que la de necesitar unos sanción real y otros no (11). A modo de aclaración téngase en cuenta que en el Reglamento de las Cortes, de 1813, así como el de 1821, no se contienen formalmente "leyes", sino que hay cuatro clases de decretos, siendo uno de ellos los "decretos de Cortes con carácter de ley". De ahí que haya que interpretar la intervención del diputado Sr. Calatrava en el sentido de si la categoría en cuestión es un "decreto de la exclusiva competencia de las Cortes", o es un

"decreto de Cortes con carácter de ley". Para este parlamentario, la Constitución "no podía menos de repugnar la distinción ingeniosa que se había inventado entre decreto y ley," (12).

Ejemplos que avalan lo que decimos se repiten continuamente. Así, cuando se leyó la minuta de decreto en relación con los jesuitas, el diputado Sr. Calatrava dijo: "Dudo si este decreto es de aquellos que necesitan la sanción del Rey," (13). Otro caso que viene a demostrar la confusión existente en la utilización de las distintas categorías normativas lo encontramos con ocasión del dictámen de la Comisión de Guerra en el que se examina la consulta del Tribunal especial de Guerra y Marina, relativa a si el sumario que se está sustanciando en averiguación de los desórdenes ocurridos en el cuartel de Guardias de la persona del Rey debe formarse por uno de los ayudantes o por el juzgado del cuerpo (14); pues bien, en este dictámen se menciona el "decreto de las Cortes generales y extraordinarias", de 25 de Mayo de 1813, y, sin embargo, en las intervenciones posteriores se utilizaron, indistintamente, los términos "ley" (15), o "decreto de Cortes" (16). Obviamente, por la fecha en que se aprobó, 1813, ha de calificarse como "decreto de Cortes" y no como "ley", o también llamado "decreto de Cortes con carácter de ley", ya que, como

sabemos, la ausencia del Rey impide a éste sancionar las leyes.

El clima de confusión existente en el seno de las Cortes acerca de qué deba entenderse por "decreto de Cortes con carácter de ley" y por "decreto de Cortes sin carácter de ley" no había conducido aún a una discusión específica sobre tan importante asunto. Por tanto, la imperiosa necesidad de determinar con la mayor precisión posible los rasgos característicos de cada una de las categorías normativas obligaba a las Cortes a discutir sobre dicha cuestión.

- a) Importante debate en las Cortes acerca de la distinción entre "decretos de Cortes con carácter ley" y "los demás decretos de Cortes"

Pues bien, apenas transcurrieron cuatro meses desde la reinstauración del régimen constitucional, se

suscitó en el seno de las Cortes una de las cuestiones más importantes de que pudiese conocer el Poder Legislativo en aquella época, como es la de distinguir entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley" (17).

Con motivo de la discusión del asunto de si ha de volver a entrar en la sucesión de la Corona el Sr. Infante Don Francisco de Paula y a S.M. Doña María Luisa, gran duquesa de Luca, el Presidente de las Cortes, Sr. Espiga, juzgó como muy necesario que se declarase de forma inmediata si nos encontramos ante un "decreto de Cortes con carácter de ley" o ante un "decreto de Cortes sin carácter de ley", porque según se resuelva esta cuestión previa la dirección de la discusión será muy diferente. Porque hay razones en favor de cada una de las posturas defendidas. Por una parte, al ser el objeto de entidad, y porque se dirige a la Nación entera parece que debe tener el "decreto de Cortes" carácter de ley; por otra parte, como no es general, y sólo tiene como objeto una persona, se considera que el "decreto de Cortes" no tiene carácter de ley (18).

Llegados a este punto, el Secretario Sr. López planteó la discusión, con una claridad meridiana, en

los siguientes términos: "¿Este negocio será objeto de un decreto o de una ley?" (19).

El debate que provocó la formulación de este interrogante dejó traslucir una cierta confusión de conceptos de no poca entidad, demostrándose con ello que las categorías normativas aún no han encontrado una definición adecuada que se corresponda con la relevancia que tienen para el desarrollo legislativo, al cual le corresponde la difícil tarea de conformar las bases del incipiente Estado constitucional.

a') Principales argumentos
utilizados a favor o en
contra del calificativo
"decreto de Cortes con
carácter de ley".

Los argumentos utilizados a favor o en contra de calificar con "carácter de ley" a los "decretos de Cortes" en la discusión de referencia pueden ser agrupados en torno a tres núcleos fundamentales.

a'') La ley es una disposición general y perpetua".

Por una parte, se encuentran aquellos diputados defensores de la tesis que estima que el asunto de que se trata es una ley, y afirman que merece tal consideración porque nos encontramos ante una "disposición general y perpétua"; "general", porque obliga a toda la Nación; y "perpétua", porque carece de tiempo determinado para su cesación (20). Este argumento está huérfano de sólidos fundamentos, porque igual que los "decretos de Cortes con carácter de ley", también los "decretos de Cortes sin carácter de ley" pueden tener la misma fuerza para obligar a toda la Nación; y en cuanto al carácter de la "perpetuidad" tampoco está limitada la vigencia de los decretos a un plazo concreto. Luego las características de "generalidad" y "perpetuidad" no son exclusivas de los

"decretos de Cortes con carácter de ley" como se pretende demostrar (21) ,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

b'') La ley, como expresión
de la voluntad del
pueblo por sí o por sus
representantes,

En segundo lugar, se argumenta por los defensores de calificar la normativa como "decreto de Cortes con carácter de ley", que tiene dicha consideración porque ostenta el atributo esencial de ella, que es ser "la expresión de la voluntad del pueblo manifestada por sí o por sus representantes" (22). Esta afirmación carece de la rotundidad que parecen querer atribuirle los defensores de la calificación como "decreto de Cortes con carácter de ley", porque el pueblo también expresa su voluntad a través de sus representantes de forma distinta a este tipo "decretos de Cortes con carácter de ley", por ejemplo, a través de los "decretos de Cortes sin carácter de ley"; independientemente del caso que nos atañe, cuando las

Cortes dictan "decretos de Cortes sin carácter de ley" también en este caso es expresión de la voluntad general, y más auténtica incluso porque dimana directa y únicamente de la soberanía nacional. En el mismo sentido se pronuncia Martínez de la Rosa que, con gran agudeza, mostró su desacuerdo, con ocasión de otro debate, en estos términos: "No es exacto que la ley sea la expresión de la voluntad general; y aunque así lo han dicho autores célebres, no lo tengo por un principio infalible. Si toda expresión de la voluntad general fuera ley, todo lo que las Cortes mandasen sería ley; es así que no lo es, luego es clara la consecuencia." (23).

c) Ley, por razón de la
materia,

Y, por último, el diputado Sr. Gareli considera que la materia de que se trata es propia de un "decreto de Cortes con carácter de ley", y para sostener esta afirmación apoya, fundamentalmente, su

argumento en que como el art. 181 de la Constitución de 1812 concede a las Cortes la facultad de excluir de la sucesión a aquellas personas que considere capaces para suceder, y las Cortes dieron su decreto de exclusión antes de promulgarse la Constitución, para que las cosas vuelvan a su orden debe haber otro decreto que restituya a él, y este decreto ha de tener carácter de ley, porque restablece el orden señalado en la Constitución (24).

Pero, ¿por qué ha de revestir el decreto en cuestión carácter de ley, si el primero de los decretos de exclusión fue dado sólo por las Cortes, sin necesidad de sanción por S.M.? Para la restitución de aquél decreto bastaría seguir las mismas formalidades a las que se ajustó la aprobación del decreto primero. Pero frente al diputado Sr. Gareli y otros, como los diputados Srs. Moreno Guerra y Sr. Navarro, que defendían la tesis de que la categoría normativa de que se trata es un "decreto de Cortes con carácter de ley", había otros que opinaban exactamente lo contrario, pero, curiosamente, invocando los mismos preceptos constitucionales. El precitado art. 181 de la Constitución comienza señalando que "Las Cortes deberán excluir de la sucesión...". Pues bien, cuando en el texto de la

Constitución aparecen expresiones como "las Cortes deberán", "las Cortes determinarán", "las Cortes aprobarán", etc. ha de entenderse que en tales casos se adoptará la forma de "decreto de Cortes sin carácter de ley", que significa que son las Cortes, por sí mismas, sin intervención del Rey, las que decidirán. Y si relacionamos el art. 181 con el apartado tercero, del art. 131 de la Constitución, que se refiere a las facultades exclusivas de las Cortes, observamos que en el citado apartado se expresa que corresponde a las Cortes "resolver cualquier duda, de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona." Por tanto, en el asunto que comentamos, la categoría normativa revestirá la forma de "decreto de Cortes sin carácter de ley", esquivándose así, que el Rey pudiese intervenir.

Siguiendo este mismo argumento expresa el diputado Sr. Victorica, que cuando se trata de decretos relativos a la sucesión a la Corona, estos deben considerarse como una explicación de las leyes fundamentales y tal explicación pertenece a las Cortes, no necesitándose la sanción (25). Partidario también de calificar este hecho como "decreto de Cortes sin carácter de ley" fue el diputado Sr. Muñoz Torrero, pero con algún matiz diferencial respecto al Sr. Victorica. Aquél diputado hizo especial hincapié

en señalar que, efectivamente, no era una ley, sino un decreto declarativo en virtud de las facultades que la Constitución señala a las Cortes, pero no un decreto declarativo de la ley fundamental, sino de un hecho particular. Con este matiz el Sr. Muñoz Torrero pretendía evitar que se "pudiera dar margen a que los malévolos dijeran que a pretexto de aclaraciones tratábamos de alterar la Constitución" (26).

b') Diferencias fundamentales entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley"; por razón de la sanción y por razón de la de la materia.

Llegados a este momento, no apreciamos datos que nos indiquen con claridad las diferencias que pudieren existir entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley"; las dos

características que se pretendían estimar como propias de los "decretos de Cortes con carácter de ley" (disposición general y perpétua y expresión de la voluntad del pueblo manifestada por sus representantes) han sido certeramente criticadas, desmontándose la estructura argumental sobre la que se sostenían, considerándose que las razones en que se fundaban eran asumibles plenamente por los "decretos de Cortes sin carácter de ley".

a'') Diferencia basada en la
sanción.

Indagando en la respuesta al interrogante que con tanta precisión formuló el Secretario Sr. López, nos encontramos que la nota diferencial más importante entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley" es la sanción. Esto es, que los "decretos de Cortes con carácter de ley" (art. 108 Reglamento de las Cortes, de 1813) habrán de ser sancionados por S.M., mientras

que los "decretos de Cortes sin carácter de ley" no precisarán la sanción Real.

La diferencia es trascendental, porque en el primer caso, al intervenir el Rey necesariamente, éste puede otorgar o negar la sanción, y si opta por esta segunda decisión se produce un bloqueo del "decreto de Cortes con carácter de ley" en cuestión durante cierto tiempo, según dispone la Constitución (art. 144-152 Constitución de 1812); sin embargo, en el segundo caso, cuando estemos ante "decretos de Cortes sin carácter de ley", el Rey no ha de intervenir porque la sanción no se exige para estos casos. Por tanto, la diferencia más radical entre ambas categorías normativas está en la exigencia o no del requisito de la sanción.

b'') Diferencia basada en
razones materiales.

Pero si bien esta divergencia es incuestionable, no por ello ha de marginarse la otra nota diferencial de carácter sustancial que se fundamenta en razones materiales, en virtud de la cual revestirán la forma de "decreto de Cortes sin carácter de ley" todas las facultades de las Cortes contenidas en el art. 131 de la Constitución de 1812, a excepción de la del apartado primero.

En este sentido merece señalarse con especial énfasis el contenido de la discusión que se produjo en la sesión del día 3 de Julio de 1811, en la Comisión de Constitución, en torno al tema que directamente nos afecta. Y así, en el Acta correspondiente a la fecha señalada se manifestaba que la sanción del Rey se limitaba "a sólo las leyes", no necesitándose aquélla "en todas las otras determinaciones de las Cortes que sólo tuviesen el carácter de decreto y que versaren sobre asuntos que, sin ser precisamente de legislación, les están atribuidos en las facultades que ya están señaladas" (27). Un ejemplo ilustrativo, y que responde a los parámetros referidos, lo encontramos en la discusión acerca de la reducción a la mitad del valor de los portes del envío del Diario de Cortes. En la polémica suscitada acerca de este

particular se configuraron dos posturas contradictorias. Por una parte, se situaban aquellos diputados (Sres. Conde de Toreno, Caffedo, Golfín) que con el Sr. Gareli al frente consideraban que el asunto objeto de debate había de revestir naturaleza de ley y cumplir, en consecuencia, todos los trámites prescritos en la Constitución y en el Reglamento para tales casos. Y, por otra parte, se ubicaba el sector discrepante (Sres. Quintana, Villanueva y Cortés) que, ateniéndose fielmente a la Constitución y al Reglamento, y para evitar las "dudas" que frecuentemente se suscitaban para calificar un determinado dictamen como ley o como decreto de Cortes, "dijo -el Sr. Cortés- que en la misma Constitución estaban terminantemente clasificados y distinguidos los casos", de lo que "dedujo no ser una ley la que se proponía, sino un acto de gobierno de los que la Constitución atribuye a las Cortes, por estar comprendido en la facultad décimatercia de las mismas, que dice: 'establecer anualmente las contribuciones e impuestos'." (28).

En relación con la expresión "acto de gobierno", Gallego Anabitarte acusaba a Jellinek de incurrir en un error -cuando se refería a la Constitución de Cádiz (29)-, porque dividía los asuntos del poder

legislativo en "legislación material" y provisión de "actos administrativos". Para Gallego Anabitarte era inadecuada la utilización de la expresión "actos administrativos", porque los asuntos enumerados a partir del apartado 22 al 262, del art. 131 de la Constitución de 1812 eran todo menos "actos administrativos", eran todo menos leyes formales, "eran Decreto de Cortes emitidos expresamente sin sanción de ley", eran una "manifestación del ejercicio de una facultad con rasgos soberanos" (30). Sin embargo, la intervención del diputado Sr. Cortés, a la que anteriormente nos hemos referido, parece desmentir en parte la rotunda afirmación de Gallego Anabitarte al atribuir el calificativo de "acto de gobierno" a las facultades del art. 131, 22 al 262 de la Constitución de Cádiz.

Carl Schmitt, con la inteligencia y agudeza que le caracterizan, distingue, como ya hemos afirmado, entre concepto de ley propio del Estado de Derecho y el concepto político de ley. En el primer caso la ley es una norma jurídica, general y permanente; en el segundo caso, la ley es voluntad, mandato concreto, "un acto de soberanía": "Lex et quod populus jussit" (31).

Así, pues, trasladando con enorme cautela ambos conceptos de ley elaborados por C. Schmitt a la Constitución de 1812 observaremos que, por una parte, están los "decretos de Cortes con carácter de ley", que se corresponden con el concepto de ley propio del Estado de Derecho, y, por otra, los "decretos de Cortes sin carácter de ley", que se relacionan con el concepto político de ley, y que no son sino "actos plenamente soberanos" (32).

De lo anteriormente señalado no puede resultar más explícita la voluntad del legislador de no confundir aquellas materias propias de "decreto de Cortes con carácter de ley", y en las que será precisa la sanción, de aquellas otras que, expresamente determinadas, corresponde a la voluntad soberana de las Cortes y en las que no es exigible la intervención del Rey mediante la sanción (33).

El reconocimiento de estas dos categorías normativas viene a plasmarse en el texto definitivo de la Constitución y en los Reglamentos de las Cortes, pero, a pesar de los precedentes históricos más remotos (nos remitimos a lo dicho en el Capítulo Primero) y más próximos, hay diputados que no tienen aún las ideas suficientemente clarificadas sobre este particular.

- 2) Etapa que comienza en 29 de Junio de 1821, fecha de aprobación del Reglamento de Cortes, y termina el 1 de Octubre de 1823.

- A) Tensa relación entre las Cortes y el Poder ejecutivo y su repercusión en el concepto de ley.

En la segunda etapa, que comienza en 29 de Junio de 1821, fecha de aprobación del Reglamento de las Cortes, y termina el 1 de Octubre de 1823, en que el Rey Fernando VII dicta un decreto en el que se declara la nulidad de todo lo aprobado por las Cortes durante los tres años anteriores, existe por parte de muchos diputados cierto recelo a la actitud del Rey. El monarca ya había demostrado en fechas no muy lejanas su predisposición al establecimiento del régimen absolutista, pero el Rey está al frente del Poder

Ejecutivo y exige intervenir en la "potestad de hacer las leyes", en la parte que le corresponde, por medio de la sanción, según dispone el art. 15 de la Constitución de 1812.

En el marco de estas circunstancias, las relaciones entre el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo, cuya cabeza suprema la ostenta el Rey, manifiestan ciertos niveles de tensión, que, sin duda, repercutirán en la configuración del concepto de ley durante esta segunda y última etapa. Piénsese, que si anteriormente señalábamos que una de las diferencias entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley" hallaba su fundamento en razones materiales -unas materias corresponderán regularse por "decreto de Cortes con carácter de ley" y otras por "decreto de Cortes sin carácter de ley"-, según se deriva del art. 131 de la Constitución de 1812, en ésta segunda etapa se pretendió afianzar aún más dicho criterio con el fin último de evitar en lo posible situaciones conflictivas en las relaciones entre los dos poderes.

B) Factor racionalizador tendente a clarificar las relaciones entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley"; artículo 110 del Reglamento de Cortes de 1821,

Parece que los diputados que intervinieron en la elaboración del Reglamento de las Cortes, de 1821, eran conscientes de la situación caótica que se estaba produciendo en torno a la determinación de las materias que correspondía regularse por una u otra categoría normativa, y con tal objetivo introdujeron un elemento que contribuyó a clarificar las confusas ideas sobre el particular, aunque no llegó a eliminar totalmente las relaciones conflictuales entre las diferentes categorías normativas. Así, el diputado Sr. Romero expuso que la Comisión y la Secretaría habían dudado de si el decreto sobre el modo de ejercer los militares el derecho de ciudadano en las elecciones parroquiales, debía adoptar forma de "decreto de Cortes con carácter de ley" o de "decreto

de Cortes sin carácter de ley", y después de una corta discusión se decidió que debía configurarse como "decreto de Cortes sin carácter de ley" (34); y otro caso en el que también puede observarse la actitud dubitativa para calificar una determinada norma lo hallamos cuando el diputado Sr. Becerra manifestó que el decreto sobre empleados que no hubiesen seguido al Gobierno debía ser "decreto de Cortes con carácter de ley", y no "decreto de Cortes sin carácter de ley". (Lástima que no exponga los argumentos en defensa de su opinión) (35),,

Concretamente, el factor racionalizador tendente a clarificar las relaciones entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley" fue el art. 110 del precitado Reglamento, que dice así: "Todas las leyes o decretos dados por las Cortes deben pasar a la sanción de S.M., excepto las que pertenecen a las atribuciones de las mismas, según se expresa en el capítulo VII de la Constitución, art. 131, desde la segunda facultad hasta la vigésima séptima." (36),

Ciertamente, este precepto no constituye una absoluta novedad, porque el contenido de este artículo podía deducirse igualmente interpretando correctamente el art. 131 de la Constitución, como ya hemos tenido

ocasión de señalar en líneas precedentes. Pero para evitar situaciones de inseguridad que pudieran plantear dudas se estimó oportuno un artículo rotundo en sus términos como el 110, aunque la razón última que se hallaba tras esta novedad fuese la de limitar las injerencias del Rey sobre la regulación de determinados contenidos. Concretamente, y por referirnos a un caso concreto, en toda la materia concerniente a la Hacienda y, en general, a las contribuciones, las facultades de las Cortes se hacen más extensas con el fin de lograr en estas materias mayor independencia del Poder Legislativo, constituyéndose así una garantía frente a eventuales invasiones de otros poderes, fundamentalmente, del Poder Ejecutivo, y del Rey como cabeza visible del mismo (37).

En definitiva, se trataba de preservar un conjunto de materias (art. 131, 2-26 de la Constitución) de exclusiva competencia de las Cortes, de posibles expansiones injustificadas de las facultades del Poder Ejecutivo. Piénsese que entre éstas materias objeto de "protección" se encuentran algunas tan importantes como, por ejemplo, resolver dudas en el orden de sucesión a la Corona (art. 131,32 de la Constitución); dar ordenanzas al Ejército, Armada y Milicia Nacional (art. 131, 112 de la Constitución); establecimiento de

contribuciones (art. 131, 132 de la Constitución); proteger la libertad de imprenta (art. 131, 242 de la Constitución); etc. Por tanto, las Cortes, "aparte" de la potestad legislativa (art. 131, 12 de la Constitución), ostentan las facultades relacionadas en los apdos. 22 al 262 del art. 131 (38).

De cualquier modo, aun a pesar de la clasificación que introdujo el art. 110 del Reglamento de las Cortes, de 1821, entre ciertos diputados se manifestaba un cierto temor al peligro de aumentar las facultades del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Temor fundado en las declaraciones de algunos parlamentarios que estimaban que ciertos decretos de los que las Cortes aprueban en uso exclusivo de sus facultades, precisan sanción Real, en contra de los términos expresos del art. 110 del Reglamento de las Cortes, de 1821 ("... deben pasar a la sanción de S.M., excepto las que pertenecen a las atribuciones de las mismas Cortes..."). Este desprecio que algunos diputados manifiestan contra la Constitución y el Reglamento de las Cortes, de 1821, no hace sino ocultar el conflicto que subyacía entre las Cortes y la Corona. En una intervención del diputado Sr. Oliver ante las Cortes, dijo: "No aumentemos las facultades del Poder ejecutivo a costa de las que tiene el legislativo" (39); y aunque con

fecha anterior a la de aprobación del Reglamento de las Cortes, de 1821, esta sensación de recelo entre ambos poderes ya se manifestaba, y valga como muestra las palabras del diputado Sr. Calatrava, cuando afirmaba que la distinción entre "decreto de Cortes sin carácter de ley" y "decreto de Cortes con carácter ley" "autorizaría a las Cortes para atribuirse facultades que excederían sus límites, destruyéndose por este medio el equilibrio que establece la Constitución," (40),

En resumen, durante las dos etapas en las que hemos dividido el análisis de las relaciones entre "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decreto de Cortes sin carácter de ley" hay una constante que ha permanecido en ambas, y es, concretamente, la conciencia jurídica extendida entre los parlamentarios de distinguir las dos referidas categorías normativas procedentes de las Cortes, no considerándose, por tanto, al "decreto de Cortes con carácter ley", como producto único y exclusivo del Poder Legislativo.

Si bien en el primer período de la primera etapa ya se plantea en el seno de las Cortes si una determinada norma ha de revestir la forma de "decreto de Cortes con carácter de ley" o de "decreto de Cortes

sin carácter de ley", sin embargo el cautiverio del Rey impide que éste pueda ejercer todas sus atribuciones entre las que se encuentra la de sancionar, lo que significa que no fuera posible aprobar "decretos de Cortes con carácter de ley" (Este aspecto se tratará ampliamente en la segunda parte de este trabajo cuando analicemos el material normativo elaborado por las Cortes). Las Cortes disfrutaban de una posición superior respecto a los demás poderes del Estado. De manera, que los "Decretos de Cortes sin carácter de ley" constituyen la expresión más auténtica de la soberanía nacional representada en el Parlamento, por cuanto están exentos de un eventual veto suspensivo por parte de S.M.(41).

En el segundo período de la primera etapa se produce un avance muy importante en torno a la definición del concepto de "decreto de Cortes con carácter de ley". Después de un extenso debate parlamentario, en el que se discute si una determinada norma es "decreto de Cortes con carácter de ley" o "decreto de Cortes sin carácter de ley", llegamos a la conclusión de que las dos notas características que diferencian una categoría normativa de otra son: una de naturaleza formal, esto es, el "decreto de Cortes con carácter de ley" será objeto de sanción, y

los "decretos de Cortes sin carácter de ley" quedan eximidos del cumplimiento de tal requisito; y otra de naturaleza material, es decir, a los "decretos de Cortes sin carácter de ley" les corresponderá la regulación sobre aquéllas materias a que se refiere el art. 131, 22-262 de la Constitución de 1812, y a los "decretos de Cortes con carácter de ley" el resto de materias excluidas de estos apartados.

Y para concluir cabe señalar, que en la segunda etapa se produce un afianzamiento de los criterios arriba señalados con la aprobación del art. 110 del "Reglamento de las Cortes", de 29 de Junio de 1821, que responde a las relaciones, en cierto modo receleosas, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, aunque las controversias acerca de la determinación de la categoría normativa adecuada para regular una materia concreta aún se plantea avanzado ya el "trienio liberal".



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II) DECRETOS DE CORTES Y POTESTAD REGLAMENTARIA

Después de analizar las relaciones entre las categorías normativas que producen las Cortes se hace necesario establecer la conexión entre éstas y la potestad reglamentaria que ejerce el Poder ejecutivo. El reconocido principio de la "ejecución de las leyes" encuentra características peculiares en el contexto de la Constitución de 1812.

Como afirma Carré de Malberg siguiendo a Hauriou, no es posible definir satisfactoriamente el concepto de "ley", si no lo distinguimos claramente del de "reglamento" (42). Ambas categorías normativas constituyen las dos caras de una misma moneda; la íntima relación existente entre "ley" y "reglamento" impide que puedan definirse independientemente una de

otra. En definitiva, "ley" y "reglamento" son conceptos recíprocos, definibles uno en función del otro.

Pero un análisis de la relación entre "ley" y "reglamento" no puede evitar ajustarse a los parámetros definidos por la conexión establecida entre las Cortes y el Gobierno. La estructura constitucional, por tanto, va a condicionar de manera determinante ambos conceptos.

Ya desde el 24 de Septiembre de 1810, fecha en que se aprobó el Decreto I, de constitución de las Cortes, uno de los grandes principios que condicionaba la estructura constitucional fue el de la "división de poderes", en virtud del cual correspondía al Poder legislativo la elaboración de los "decretos de Cortes con carácter de ley", y al Gobierno, cuya cabeza visible es la Corona, la ejecución de las mismas, no pudiendo llegar a confundirse ambas funciones. En esta misma línea dirigida a asegurar la primacía de las Cortes sobre los que ejecutan las leyes se encuentra el "Decreto XXIV, de las Cortes, de 16 de Enero de 1811, que contiene el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo".

En el Discurso Preliminar se pone expresamente de manifiesto que la formación de las leyes y la ejecución de lo que ellas dispongan han de ser un "acto diferente" (43). Por una parte, corresponderá a "las Cortes con el Rey" hacer las leyes, y por otra, al Rey "ejecutarlas y hacerlas respetar" (44).

Puesta ya de manifiesto la diferencia existente entre la elaboración de normas, por parte del Poder legislativo, y la ejecución de las mismas, a cargo del Poder ejecutivo, y teniendo en cuenta que durante la vigencia de la Constitución de Cádiz las Cortes no aprobaron exclusivamente "decretos de Cortes con carácter de ley", sino también "decretos de Cortes sin carácter de ley", corresponde a continuación exponer las relaciones establecidas entre, por una parte, la potestad reglamentaria y los "decretos de Cortes con carácter de ley", y, por otra, la potestad reglamentaria y los "decretos de Cortes sin carácter de ley".

- 1) Potestad reglamentaria y "decreto de Cortes con carácter de ley".

Por tanto, frente a esta capacidad normativa de las Cortes con carácter de totalidad, se le atribuía al Poder ejecutivo o al Rey, como titular del mismo, la facultad de: "Expedir los Decretos, Reglamentos e Instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes" (art. 171, 12 de la Constitución de 1812), y nada más; excluyéndose la posibilidad de atribuirle una capacidad normativa autónoma. Esta es, además, regla general del constitucionalismo histórico, aunque caben citar dos excepciones en textos que, por otra parte no llegaron a tener vigencia; por una parte, el Proyecto de Constitución de 1852, cuyo inspirador fue Bravo Murillo; en el art. 20 de este Proyecto se pone de manifiesto que el Rey estará dotado de ciertas facultades que ejercerá por sí mismo, sin que las Cortes intervengan en ningún momento, rezando el referido precepto en los siguientes términos: "su autoridad (del Rey) se extiende a todo lo que forma la gobernación del Estado en lo interior y en lo exterior, para lo cual ejercerán todas las atribuciones y expedirá los decretos, órdenes e instrucciones oportunas."; observamos, pues, que el Rey es titular de un poder normativo autónomo y originario. Y la otra excepción en ésta línea la constituye el Anteproyecto de Constitución de 1929, de

Primo Rivera, en cuyo art. 70, apdo. 52, último inciso, se dice; Corresponde al Rey, como Jefe supremo del Poder ejecutivo, "la implantación de normas obligatorias sobre materias no reservadas por la Constitución a la exclusiva competencia legislativa." El Rey también disfruta de un poder normativo autónomo.

- Poder reglamentario autónomo
y orden público.

Pudiera llegar a pensarse, sin embargo, que el Poder ejecutivo es titular de un ámbito propio de competencias en virtud de los términos en que se expresa el art. 170 de la Constitución de 1812; "su autoridad (del Rey) se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior...". Es decir, el Poder ejecutivo podría considerarse legitimado para regular aquellos aspectos dirigidos a la conservación del "orden público", sin necesidad de "ejecutar" lo dispuesto en la "norma" emanada de las Cortes. Sin

embargo, la estructura constitucional, basada en el modelo "monista de legitimidad excluyente del Parlamento" -modelo que entrará en quiebra a partir del Estatuto Real, de 1834, por la influencia directa o indirecta del doctrinarismo político- impide que se configure un "poder reglamentario autónomo" referido al "orden público", y, por el contrario, a partir del Estatuto Real, y de acuerdo con el distinto modelo de estructura constitucional, la realidad viene a demostrar que el Poder ejecutivo fue ampliando cada vez más su campo de actuación en detrimento de las Cortes; del desarrollo de ésta última tendencia no puede ser ajena la influencia que sin duda ejerció lo que el historiador Jose María Jover denominó "moderantismo" (45).

Las Cortes son, en definitiva, las que ostentan la titularidad exclusiva (mediante la aprobación del correspondiente "decreto de Cortes sin carácter de ley") de dictar los "Reglamentos de Policía" (art. 131, 232 de la Constitución de 1812), correspondiendo la "ejecución" al Poder ejecutivo. El Rey, pues, puede adoptar decisiones concretas y determinadas relacionadas con el "orden público", pero dentro del marco que las Cortes hayan diseñado previamente.

En este mismo sentido se pronuncia el diputado Sr. Becerra cuando, al hilo de la discusión de los "decretos de Cortes con carácter de ley" sobre sanidad, se pregunta: "¿cuáles son los reglamentos que debe formar el Poder ejecutivo? El art. 171 de la Constitución, que trata de sus facultades, no habla de otros reglamentos que de los conducentes para la ejecución de las leyes, y estos reglamentos por necesidad han de ser posteriores a las leyes." (46). En otras palabras, la potestad reglamentaria no se podrá ejercer más que para la ejecución de los "decretos de Cortes con carácter de ley", quedando sin fundamento constitucional el reglamento independiente.

2) Potestad reglamentaria y "decreto de Cortes sin carácter de ley".

De las palabras expresadas por el diputado Sr. Becerra parece deducirse que los reglamentos sólo ejecutan lo dispuesto en los "decretos de Cortes con carácter de ley". En principio, dicha expresión sería

absolutamente correcta si las Cortes sólo elaborasen y aprobasen "decretos de Cortes con carácter de ley", es así que tal circunstancia no se produce, luego será preciso interpretar en sus justos términos el extracto de la intervención de dicho diputado.

Las Cortes, al constituirse como la única fuente de legitimidad, como único órgano que expresa la voluntad de la Nación, según la estructura constitucional de 1812, todas las categorías normativas que ella produzca ("Decretos de Cortes con carácter de ley", "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", "Decretos de Cortes dando consentimiento al Rey" y "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.") reciben el carácter de "norma primera y principal" a las que han de sujetarse todos los reglamentos del Poder ejecutivo. De manera, que cuando la Constitución utilice la expresión de "ejecución de las leyes" se está refiriendo también a "ejecución de los demás decretos de Cortes que no revisten carácter de ley". En este sentido se pronunció el diputado Sr. Becerra ante las Cortes cuando se discutía el reglamento de Sanidad (art. 131, 232 de la Constitución de 1812. Se utiliza el vocablo "reglamento" en sentido impropio, ya que es un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes") al señalar que: "Hágase una ley orgánica de sanidad (que

tampoco cabe denominar como "ley" por las mismas razones antes expuestas), y después formará el Gobierno el reglamento para su ejecución." (47). Es decir, que también es admisible que los reglamentos ejecutivos desarrollen lo establecido en todas las normas producidas por las Cortes, incluso en las no revestidas de carácter de ley, sin llegar a confundir, en ningún caso, aquéllos con éstas, como ya tuvo ocasión de manifestar el propio diputado Sr. Becerra cuando, al hilo del debate en torno al proyecto de ley de sanidad, dijo: "La Comisión confunde las leyes con los reglamentos, que son cosas diversas." (Entendiendo el término "ley" en sentido que comprenda todas las normas elaboradas y aprobadas por las Cortes (48). Este absoluto predominio de los "decretos de Cortes", sean o no de carácter de ley, sobre el reglamento, deriva de la diferente fuerza y legitimidad de unos y otro, siendo ésta, por tanto, la fundamentación básica de la concepción que de la legalidad se contiene en la Constitución de 1812.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

NOTAS AL CAPITULO TERCERO

(1) Vid. Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, 1982, pág.150.

(2) En relación con la "omnipotencia del Parlamento" en Inglaterra vid. nota 44 del Capítulo Segundo de este trabajo.

(3) Vid. Carl Schmitt distingue entre el concepto de ley propio del Estado de Derecho (norma general y abstracta) y concepto político de ley (medida concreta). Vid. op. cit., págs. 150 y 151.

(4) Laband, en la segunda mitad del siglo XIX, consideraba que cualquier acto puede tener forma de ley. Para Carl Schmitt esta expresión insostenible en el concepto de ley propio del Estado de Derecho. Vid. de este autor op.cit., pág.155.

(5) Vid. op.cit., pág.154.

(6) Vid. Gallego Anabitarte, Alfredo, Ley y reglamento en el Derecho Público occidental, Madrid, 1971, pág.207.

(7) Vid. Gallego Anabitarte, Alfredo, op.cit., págs.204-206.

(8) El artículo 113 del "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", 4 de Septiembre de 1813, establece lo que sigue: "En el caso que las Cortes no concedan a la Regencia, en los términos que les parezca, la sanción de las leyes, que pertenece por la Constitución al Rey, no podrán dejar de pedir antes de la votación de cualquiera proyecto de ley, informe a la Regencia, que lo dará, oyendo antes al Consejo de Estado."

(9) Vid. Actas de las Sesiones de la Legislatura ordinaria de 1813, Tomo Único, nº 66, , pág.321.

(10) Vid. Actas de las Sesiones de la Legislatura ordinaria de 1813, Tomo Único, nº 51, 16 de Noviembre de 1813, pág.249.

(11) Con ocasión de la discusión del proyecto de ley sobre señoríos se dijo lo siguiente: "Declarado el punto suficientemente discutido, en el momento de

procederse a la votación se opuso el señor Calatrava a que se preguntase si el presente debía considerarse como ley o como decreto; porque la Constitución no conoce semejante distinción, y porque este lenguaje le parecía inconstitucional, y que por lo mismo no debían usarlo las Cortes. Añadió que el Reglamento solo hablaba de decretos, y no reconocía más diferencia entre éstos que la de necesitar unos la sanción Real, y otros no necesitarla; y que los de esta clase eran los que se acordaban a propuesta del Rey, o por estar en las atribuciones de las Cortes; que de declararse por éstas que era decreto y no ley, se podría publicar sin la sanción Real, lo cual en su juicio sería contra la Constitución; que no podía menos de repugnar la distinción ingeniosa que se había inventado entre decreto y ley, distinción que autorizaría a las Cortes para atribuirse facultades que excederían sus límites, destruyéndose por este medio el equilibrio que establece la Constitución. Reprodújose en breves términos la anterior discusión, y para cortarla indicó el Sr. Vargas, y apoyó el señor Golfín, que lo que debía preguntarse era si la lectura hecha debía considerarse como primera o como tercera, y añadiendo éste que tenían mucha fuerza las reflexiones que acababa de hacer el Sr. Calatrava. Después de algunas contestaciones entre los Sres. Castanedo y Cepero, el primero en orden a que no era anticonstitucional el

decir "decretos de Cortes", pues así los habían titulado las Cortes extraordinarias, y el segundo sobre el sentido en que habían usado la palabra "mandato", que había notado el Sr. Golfín; habiéndose preguntado si la lectura que se había hecho del dictamen de la comisión se tendría por primera o por tercera lectura." Vid, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo II, núm.38, 4 de Abril de 1821, pág.880.

(12) Vid. idem.

(13) "Se leyó la minuta de decreto extendida a tenor de lo aprobado en la sesión de 14 del actual con respecto a los jesuitas; y leída, dijo

El Sr. Calatrava: Dudo si este decreto es de aquellos que necesitan la sanción del Rey. Hágalo presente porque advierto que está extendido con la fórmula adoptada para los decretos que según el Reglamento no necesitan la sanción Real, y me parece que esto debe llamar la atención del Congreso.

El Sr. Presidente: En la Secretaría se tuvo presente que en la Memoria del Secretario de Gracia y Justicia se decía que S.M. dejaba este punto a la resolución de las Cortes. Con este motivo, y el de no ser una nueva ley, sino la reproducción de las que

regían desde el año de 1767, se acordó que se leyese para que el Congreso determinase lo que pareciese justo.

El Sr. Calatrava: Tres son las clases de fórmulas de decretos que están señaladas en el Reglamento. Primera; la de aquellos que son relativos a puntos que por la Constitución pertenece su resolución a las Cortes, tal cmo la declaración de dudas sobre la sucesión a la Corona, y otros semejantes. Segunda; la de aquellos que tienen su origen en las propuestas del Gobierno. Y tercera; la de aquellos en que no habiendo ninguna propuesta del Gobierno, acuerden, si embargo, las Cortes lo conveniente. Si en el caso actual las Cortes se hubiesen conformado con lo que el Gobierno hubiese propuesto, no habría que dudar y se adoptaría la fórmula correspondiente; así como si hubiese sido de aquellas cosas que las Cortes determinan por sí sin propuesta del Rey, se usaría de la fórmula señalada para este caso. Pero veo que aquí se usa de la de aquellos puntos cuyas sanción está en las facultades de las Cortes, y yo creo que este negocio es de aquellos sobre que debe recaer la sanción Real; pues aunque es cierto que el Rey lo dejó a la resolución de las Cortes, se abstuvo de manifestar su opinión." Vid. Diario de Sesiones de

las Cortes, Tomo I, núm.43, 16 de Agosto de 1820, pág.535.

(14) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.14, 18 de Julio de 1820, pág.191.

(15) El diputado Sr. Parales utiliza la expresión "ley de 25 de Mayo de 1813". Vid. *idem*.

(16) En el dictamen de la comisión de Guerra se utiliza la expresión "decreto expedido por las Cortes generales y extraordinarias de 25 de Mayo de 1813" y en iguales términos se expresan los diputados Sres. Giraldo y Sánchez Salvador. Vid. *idem*.

(17) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.9, 13 de Julio de 1820, pág.74.

(18) "El Sr. Presidente; En el día pasado se dudó si esta proposición debería considerarse como una ley o como un decreto. Juzgo muy necesario que se declare esto antes, porque la dirección de la discusión será muy diferente. Hay razones de una y de otra parte. Por ser de tal entidad el objeto, y porque se dirige a la Nación entera, parece que tiene el carácter de ley; por otra parte, como no es general, y solo tiene por objeto una sola persona, parece debe tener la calidad

de decreto. Las Cortes resolverán lo que tengan por conveniente; en inteligencia que la discusión, si se considera como ley, ha de seguir diferentes trámites que los que se seguirán si se considera como decreto." Vid. idem.

(19) Vid. idem.

(20) "El Sr. Moreno Guerra; Creo que es muy claro que esto debe seguir los trámites de una ley, porque se trata de una disposición general y perpétua. Es general, porque obliga a toda la Nación; y es perpétua, porque no puede ser revocada sino haciendo una ley. Lo que se llama perpétuo es lo que ha de subsistir hasta que se revoque expresamente; quiero decir que no hay tiempo determinado para su cesación." Vid. idem.

(21) "El Sr. Montoya; La diferencia que debe hacerse entre las leyes y los decretos de las Cortes no debe tomarse de su perpetuidad ni de lo general de su objeto, pues tanto las leyes como los decretos pueden tener este carácter. Se distinguen solamente en que las leyes requieren la sanción Real, y en los decretos la sanción reside exclusivamente en las Cortes, por atribuirles la Constitución la determinación de semejantes asuntos, cual es

ciertamente el excluir alguna persona de la sucesión al Trono." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.9, 13 de Julio de 1820, pág.75.

(22) "El Sr. Navarro (D.Andrés): Me parece que la declaración de que se trata es una verdadera ley, porque reúne todos sus caracteres. En primer lugar, es ley porque tiene el atributo esencial de ella, que es ser la expresión de la voluntad del pueblo manifestada por sí o por sus representantes. ¿De qué se trata aquí? De que la Nación por medio de sus representantes manifieste su voluntad; pues manifestándola, se trata de hacer una verdadera ley. Se podrá decir que no basta esta manifestación, sino que se necesita además la importancia del objeto. ¿Y no reúne ésta la importancia del objeto? ¿No se trata del llamamiento a la Corona? ¿Y no es esto el objeto más importante de la legislación? Reúne, pues, también el atributo de la importancia del objeto. Si se pide que esta manifestación de la voluntad general se dirija al bien de la Nación, el establecimiento de las leyes del llamamiento a la sucesión de la Corona, ¿a qué se dirige sino al bien de la Nación? Ahora, si se objeta que la ley debe referirse a la comunidad, no a los intereses de los particulares, tiene también este carácter la de que se trata. Aunque en una ley se trate de un objeto particular, no por esto deja de

ser, siempre que incluye una obligación a la que quede sujeta la generalidad. En estando sujetos a ellas todos los súbditos, se verifica el carácter de la ley. Si se exigiese precisamente que una ley hubiese de mirar directa e inmediatamente al bien particular de todos, nos hallaríamos en el caso de tener que excluir de la clase de leyes a las más principales de ellas. Todas las leyes que tratan de la sucesión a la Corona, atienden al interés particular de una familia y de sus individuos; ¿y las debemos privar del carácter de leyes por esto? Concluyo, pues, que esta proposición tiene todos los caracteres de ley, y de ley propia y verdaderamente tal; y no sólo de ley, sino ley fundamental, y de aquellas que pertenecen a la sucesión a la Corona; y así, para su aprobación deben seguirse los trámites no sólo de una ley, sino de una ley fundamental." Vid. idem.

(23) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.57, 29 de Julio de 1820, pág.725.

(24) "El Sr.Gareli: Me parece que este es un decreto, pero de aquellos que tienen el carácter de ley, de los que habla el artículo 108, Capítulo X del Reglamento, y que por lo mismo deben tener la sanción Real. En el fondo esta es una ley, porque trata de la sucesión a la Corona, que es una de las cosas de que

habla la ley fundamental. En ella se designa la clase de personas llamadas a la sucesión de la Corona, y en éstas están incluidas las personas del Señor Infante D. Francisco de Paula y la gran Duquesa de Luca. Para excluir a éstas de la sucesión, fue menester expedir un decreto particular antes que se publicase la Constitución, que se verificó al día siguiente. Por este decreto se declararon éstas personas inhábiles para la sucesión por las circunstancias particulares que en ellas concurrían. Estas circunstancias han cesado. Y como en el art. 181 de la Constitución se concede a las Cortes la facultad de excluir de la sucesión a aquellas personas que no consideren capaces para suceder, y las Cortes dieron aquel decreto de exclusión, para que las cosas vuelvan a su orden, debe haber otro decreto que las restituya a él; y este decreto debe tener el carácter de ley, que determine la sucesión según prescribe la ley constitucional. La primera ley de esta naturaleza fue confirmada en las Cortes de Alcalá, y hasta entonces no tuvo fuerza de ley. La segunda, en tiempo de Felipe V, se obtuvo con consentimiento de las Cortes en 1713, y la tercera ley de sucesión es la que tenemos en la Constitución. Con que en orden a éstas personas excluidas, que están comprendidas en la línea llamada por la Constitución, el decreto que se da para rehabilitarlas debe tener el carácter de ley, porque restablece el orden

señalada en la Constitución y no hace más que remover el obstáculo que opuso un decreto particular a ciertas personas llamadas a suceder por la Constitución." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 9, 13 de Julio de 1820, pág. 74.

(25) "El Sr. Victorica: Un artículo de la Constitución concede a las Cortes la facultad de excluir de la sucesión de la Corona a aquellas personas que por sus circunstancias lo mereciesen. Las Cortes generales y extraordinarias, usando de ésta facultad, juzgaron conveniente excluir en aquellas circunstancias al Sermo. Sr. Infante D. Francisco de Paula y a S.M. la Duquesa de Luca. Teniendo ahora las Cortes para derogar este decreto, parece que para esta derogación conviene seguir el orden que siguieron las Cortes extraordinarias en su establecimiento; es decir, promulgar un decreto, en que convendrá se observen las circunstancias que se requieren para la formación de las leyes, menos la sanción Real. Cuando se trata de decretos relativos a la sucesión a la Corona, estos deben considerarse como una explicación de las leyes fundamentales, y esta explicación pertenece a las Cortes, las cuales en virtud de esta facultad expidieron aquel decreto. Por consiguiente, perteneciendo a las Cortes exclusivamente la facultad de aclarar las leyes fundamentales, y siendo la

presente una declaración de ellas no se necesitan en este caso la sanción Real." Vid. *idem*.

(26) "El Sr. Muñoz Torrero: Voy a hablar de otra cosa, y es sobre una equivocación que se ha cometido en el Diario de Cortes días pasados, cuando se dijo que no era una ley, sino un decreto declaratorio en virtud de las facultades que la Constitución señala a las Cortes; no dije ni propuse jamás, ni fue la intención de las Cortes que este fuese un decreto declaratorio de la ley fundamental. Lo que yo dije fue que no era una ley civil, sino un decreto declaratorio y nada más. Es necesario que al extender el Diario se ponga el mayor cuidado en ciertas materias. Algunos Sres. diputados manifestaron en efecto que esto era aclarar la ley fundamental; pero lo que yo dije fue que este era un decreto declaratorio de un hecho particular. Hago esta observación para que se corrija en el mismo Diario; porque el decir que se aclaraba la ley fundamental, pudiera dar margen a que los malévolos dijese que a pretexto de aclaraciones tratábamos de alterar la Constitución." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 13, 17 de Julio de 1820, pág. 174.

(27) Vid. Suárez, Federico, Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), Madrid, 1976, pág. 129.

(28) "La Comisión del Diario de Cortes, deseando que a los españoles de fuera de Madrid que quisiesen suscribirse a este periódico se les facilitase con la posible economía, proponía a las Cortes que en valor de los portes se rebajase la mitad de lo que pagaban los impresos que se remitían por el correo con fajas,

Esta propuesta dio margen a alguna discusión, habiéndose opuesto el Sr. Gareli a que se aprobase desde luego, pues considerando la providencia que promovía como una ley, opinaba que debían seguirse todos los trámites prescritos por la Constitución y el Reglamento del gobierno interior de Cortes para la formación y derogación de las leyes. Del mismo dictamen fueron los señores Conde de Toreno, Caffedo y Golfín, quien formalizó una indicación concebida en estos términos: "Siendo en mi opinión una verdadera ley la resolución de las Cortes sobre disminución de precio de portes de los Diarios de Cortes, pido que el Congreso delibere si necesita o no la sanción Real." Los Sres. Quintana y Villanueva fueron de sentir contrario, como también el Sr. Cortés, el cual, para evitar las dudas que frecuentemente se suscitaban con respecto a calificar un dictamen o una propuesta, y decidir si eran objeto de una ley o de un simple decreto obligatorio, dijo que en la misma Constitución estaban terminantemente clasificados y distinguidos

los casos, pues todo lo que estaba comprendido en los límites de las facultades del Rey por sí solo o del Poder ejecutivo no podía ser ley, como tampoco podía serlo todo lo que estaba encerrado en las facultades de las Cortes, puesto que ni éstas por sí solas ni el Rey podían hacer una ley, sino que debía hacerse por la cooperación de las dos potestades; y aplicando este principio a la decisión presente, dedujo no ser una ley la que se proponía, sino un acto de gobierno de los que la Constitución atribuye a las Cortes, por estar comprendido en la facultad décimatercia de las mismas, que dice: "establecer anualmente las contribuciones e impuestos." Declarado el punto suficientemente discutido quedó aprobada la propuesta de la Comisión del Diario, y se declaró no haber lugar a votar sobre la indicación del Sr. Golfín." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 27, 31 de Julio de 1820, pág. 338.

(29) Vid. Jellinek, G., Gesetz und Verordnung, 1887, págs. 83 y 84, cit. por Gallego Anabitarte, Alfredo, op.cit., pág. 171.

(30) Vid. Gallego Anabitarte, Alfredo, op.cit., págs. 171, 172 y 178.

(31) Vid. Schmitt, Carl, op.cit., pág. 155.

(32) Que las materias que regulan los "decretos de Cortes" no tienen carácter de ley también se deriva del "concepto formal de ley" (Der sogennante formelle Gesetzes begriff) al que Carl Schmitt dispensa una atención especial. Para este autor, el concepto formal de ley se encontraría situado entre el concepto de ley propio del Estado de Derecho y el concepto político de ley.

Señala Schmitt, que el "concepto formal de ley" encuentra su origen histórico en la monarquía constitucional y en conexión con la lucha protagonizada por la representación popular que intentaba extender sus competencias sobre materias que no eran propiamente leyes, sino meros "actos políticos" como, por ejemplo, la aprobación del presupuesto, la declaración del estado de sitio, créditos extraordinarios, declaración de guerra, nombramientos, otorgamientos de gracia, concesiones de empresas, etc. Vid. op.cit., pág.153. Materias todas ellas que se contienen en los apartados 22 al 262, del artículo 131, de la Constitución de 1812 y que no se regulan por "decretos de Cortes con carácter de ley", sino por "decretos de Cortes sin carácter de ley".

(33) Ramón Salas, cuya obra Lecciones de Derecho Público Constitucional fue publicada, en su primera

edición, en 1821, parece ignorar la Constitución, los Reglamentos de las Cortes de 1810, 1813 y 1821, y el contenido de los debates parlamentarios que incidieron fundamentalmente en la polémica planteada acerca del concepto de "decreto de Cortes con carácter de ley" y su diferencia con los "decretos de Cortes sin carácter de ley". Este autor clasifica el contenido del art.131 de la Constitución del siguiente modo: en primer lugar, señala aquellas materias cuya regulación corresponde a "decreto de Cortes con carácter de ley" (así, art.131, apartados 32, 72, 82, 102, 112, 132, 172, 192, 222, 242); en segundo lugar, hace mención a "actos de administración" (tomar caudales a préstamo en caso de necesidad sobre el crédito de la Nación - art.131, 142- constituye un "acto de administración" y, por consiguiente, comprendido en las atribuciones del poder ejecutivo; aprobar el repartimiento de las contribuciones entre los contribuyentes pertenece a la autoridad administrativa -art.131, 152); y, en tercer lugar, ciertos actos que no perteneciendo exclusivamente a uno de los tres poderes se atribuye al poder legislativo por ser éste el más importante (tales son recibir el juramento al Rey, al príncipe de Asturias y a la Regencia -art.131, 22; elegir Regencia o Regente del Reino -art.131, 42-; hacer el reconocimiento público del príncipe de Asturias - art.131, 52-; nombrar tutor al Rey menor -art.131,

62). Vid. Salas Ramón, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, págs.208 a 213.

(34) "Leída y aprobada el acta de la anterior, se leyó una minuta de decreto sobre el modo de ejercer los militares el derecho de ciudadano en las elecciones parroquiales, presentado por la comisión de Corrección de estilo.

El Sr.Romero expuso que la comisión y la secretaria habían dudado si esta determinación debía correr como ley o como decreto, y después de una corta discusión se declaró que estaba conforme con lo acordado por las Cortes, y que debía correr como decreto." (La discusión no fue lamentablemente recogida). Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, celebradas en Sevilla y Cádiz, Gaceta española, Cádiz, Lunes 30 de Junio de 1823, Sesión del día 29, pág.275.

(35) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, celebradas en Sevilla y Cádiz, Gaceta española, Cádiz, Martes 15 de Julio de 1823, Sesión del día 14, pág.332

(36) Aunque en verdad debiera decir vigésima sexta, porque veintiseis son los apartados que contiene el art.131 de la Constitución.

(37) "El Sr. Martínez de la Rosa: Aquí solo se trata de dar un tanto por ciento a los cobradores, sin decir si los ha de nombrar el Gobierno o el Ayuntamiento respectivo; y por consiguiente, no se deben involucrar cuestiones extrañas. Supongamos que el cobrador sea una persona nombrada por el Ayuntamiento; es claro que entonces no se roza en nada este artículo con lo prevenido en la Constitución. Mas importa aclarar que el proyecto que se está discutiendo no es una verdadera ley: una prueba material y de hecho es que no se han seguido los trámites prevenidos en la Constitución para la formación de las leyes; en cuyo supuesto, mal pudiera decirse en la fórmula del decreto que se habían observado. Tampoco necesitan estas resoluciones la sanción de S.M.; y es evidente que según nuestro sistema constitucional, la facultad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey, sin que pueda haber ninguna, propiamente dicha, que no requiera tan augusta sanción. Mas en la materia de que se trata, y en todo lo concerniente a las contribuciones, las facultades de las Cortes son más extensas y exclusivas; en lo cual está muy de acuerdo nuestro sistema con los de todas las naciones libres, pues siempre se ha cuidado de asegurar en punto a contribuciones la mayor independendencia de los cuerpos representativos. Esta es su mayor garantía; este el

principal freno contra el abuso del poder; y creería comprometida la libertad pública, si se menguase la autoridad de las Cortes en materia de tan suma importancia." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 95, 2 de Junio de 1821, pág. 2020.

(38) Vid. en este mismo sentido Comellas, José Luis, "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", en Revista de Estudios Políticos, núm. 126, Noviembre-Diciembre, 1962, pág. 104.

(39) El diputado Sr. Oliver manifestaba lo siguiente: "Otros señores han dicho que algunos decretos de los que las Cortes dan en uso de las facultades que les concede la Constitución, necesitan de la sanción Real; pero la opinión que se ha seguido en las legislaturas anteriores, y la que ha adoptado el Gobierno, no deja duda alguna en que no serían facultades de las Cortes si para usarlas necesitasen de sanción. Entonces se diría que se necesita para fijar las contribuciones, para dictar las ordenanzas militares, y para otras cosas de esta clase, que son de la atribución de las Cortes y jamás se han sancionado. Lo mismo ha sucedido con las decisiones temporales; y si no, veáanse las medidas extraordinarias tomadas en la última legislatura, y se

verá que se dictaron por un decreto de atribución de las Cortes. No aumentemos las facultades del Poder ejecutivo a costa de las que tiene el legislativo, y no olvidemos que habiendo estimado las Cortes necesarias estas medidas mientras duren las circunstancias presentes, cada momento que pase sin ponerlas en ejecución, se le usurpa a la patria el bien que debían producir." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, Tomo I, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.638.

(40) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo II, núm.38, 4 de Abril de 1821, pág.880.

(41) Vid. Gallego Anabitarte, Alfredo, op.cit., pág.201, se refiere a que si determinadas materias son reguladas por "decretos" y no por "ley" es porque aquellos eran "actos de soberanía".

(42) Vid. Carré de Malberg, R., Teoría General del Estado, México, 1948, pág.313.

(43) "Hecho cargo el Congreso de estas razones, pasa la Comisión a exponer brevemente los fundamentos de su obra. Para darle toda la claridad y exactitud que requiere la ley fundamental de un Estado, ha dividido la Constitución en cuatro partes, que

comprenden: Primera. Lo que corresponde a la Nación como soberana e independiente, bajo cuyo principio se reserva la autoridad legislativa. Segunda. Lo que pertenece al Rey como participante de la misma autoridad y depositario de la potestad ejecutiva en toda su extensión. Tercera. La autoridad judicial delegada a los jueces y tribunales. Y cuarta. El establecimiento, uso y conservación de la fuerza armada y el orden económico y administrativo de las rentas y de las provincias. Esta sencilla clasificación está señalada por la naturaleza misma de la sociedad, que es imposible desconocer, aunque sea en los gobiernos más despóticos, porque al cabo los hombres se han de dirigir por reglas fijas y sabidas de todos, y su formación ha de ser un acto diferente de la ejecución de lo que ellas disponen. Las diferencias o altercados que puedan originarse entre los hombres se han de transigir por las mismas reglas o por otras semejantes, y la aplicación de éstas a aquellos no puede estar comprendida en ninguno de los dos primeros actos. Del examen de estas tres distintas operaciones, y no de ninguna otra idea metafísica, ha nacido la distribución que han hecho los políticos de la autoridad soberana de una nación, dividiendo su ejercicio en potestad legislativa, ejecutiva y judicial. La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede

haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano. Su separación es indispensable; mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un justo y estable equilibrio son tan inciertos, que su establecimiento ha sido en todos tiempos la manzana de la discordia entre los autores más graves de la ciencia del gobierno, y sobre cuyo importante punto se han multiplicado al infinito los tratados y los sistemas. La Comisión, sin anticipar el lugar oportuno de ésta cuestión, no duda decir que absteniéndose de resolver este problema por principios de teoría política, han consultado en esta parte la índole de la Constitución antigua de España, por la que es visto que el Rey participaba en algún modo de la autoridad legislativa." Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, págs. 77 y 78.

(44) "La Comisión ha mirado como esencialísimo todo lo concerniente a las limitaciones de la autoridad del Rey, arreglando este punto con toda circunspección, así para que pueda ejercerla con la dignidad grandeza y desembarazo que corresponde al monarca de la esclarecida nación española como para

que no vuelvan a introducirse al favor de la oscuridad y ambigüedad de las leyes las funestas alteraciones que tanto han desfigurado y hecho variar la índole de la Monarquía, con grave daño de los intereses de la nación y de los derechos del Rey. Así, se han señalado con escurpulosidad reglas fijas, claras y sencillas que determinan con toda exactitud y precisión la autoridad que tienen las Cortes de hacer leyes de acuerdo con el Rey; la que ejerce el Rey para ejecutarlas y hacerlas respetar, y la que se delega a los jueces y tribunales para la decisión de todos los pleitos y causas con arreglo a las leyes del reino." Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.80.

(45) Vid. Señala Tomás y Valiente, que aunque la Administración estaba sólo capacitada para dictar normas encaminadas a la ejecución de las leyes, lo cierto es que de hecho fue desarrollando dicha potestad hacia el campo de las materias "extra legem", con lo cual fue dictando normas de importancia y cuantía creciente. De este modo, la frontera entre el Poder legislativo y el ejecutivo fue difuminándose progresivamente. Vid. de este autor Manual de Historia del Derecho español, Madrid, 1979, pág.598. Esta situación comienza a producirse, fundamentalmente, a

partir de la Constitución de 1837. El "moderantismo" no puede considerarse ajeno a estas circunstancias.

(46) Afirma el diputado Sr. Becerra: "La Comisión confunde las leyes con los reglamentos, que son cosas diversas. A las Cortes toca aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino, según la Constitución. Es verdad. Luego los reglamentos generales se han de presentar para su aprobación, y deberá presentarlos el Gobierno. Pase también. Pero ¿cuáles son los reglamentos que debe formar el Poder ejecutivo? El art.171 de la Constitución, que trata de sus facultades, no habla de otros reglamentos que de los conducentes para la ejecución de las leyes, y estos reglamentos por necesidad han de ser posteriores a las leyes. Háganse, pues, estas leyes; hágase una ley orgánica de sanidad, y después formará el Gobierno el reglamento para su ejecución, y lo sujetará a la aprobación de las Cortes. Esto es lo que se establece en la Constitución." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, Tomo I, núm.49, 20 de Noviembre de 1822, pág.687.

(47) Vid. idem.

(48) Vid. idem.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Cuarto



CAPITULO CUARTO

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El "ITER" DE LOS "DECRETOS DE CORTES CON CARACTER DE LEY" Y DE LOS "DECRETOS DE CORTES SIN CARACTER DE LEY" EN LA CONSTITUCION DE CADIZ

El Capítulo VIII , "De la formación de las leyes y de la sanción Real", del Título III, "De las Cortes", del Proyecto de Constitución de 1812, en los artículos que ahora nos interesan, que son del 132 al 141, ambos inclusive (el resto del articulado del precitado Capítulo que afecta a la sanción, a excepción del artículo 153, que trata de la derogación de las leyes son estudiados en sus apartados respectivos), no suscitaron ninguna intervención de los diputados a su paso por el pleno de las Cortes constituyentes, siendo

directamente aprobados, excepción hecha del artículo 139, al que más adelante nos referiremos.

I) Introducción.

Para analizar desde el punto de vista histórico concreto este importante aspecto de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "decretos de Cortes sin carácter de ley", cual es el "iter" de estas categorías normativas, es preciso realizar un detenido examen no sólo de las discusiones parlamentarias que se plantearon cuando se elaboraba la Constitución de 1812, sino también, y de modo fundamental, el contenido de los debates suscitados en la tramitación de los dos Reglamentos de las Cortes habidos durante la vigencia de dicha de Constitución.

El procedimiento para la formación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "demás decretos de Cortes" contenido en los Reglamentos de Cortes hace que éstos revistan una extraordinaria importancia en el resultado final de la aprobación de estas categorías normativas. Este significativo alcance de los Reglamentos de las Cortes

es subrayado con gruesos trazos por el diputado Sr. Alcalá Galiano, que los denomina "leyes reglamentarias de los Cuerpos deliberantes", y que los considera "como parte muy esencial de una Constitución", porque, incluso, algunos de los puntos regulados en los Reglamentos son más verdaderamente constitucionales que materias que se hallan contenidas en la propia norma fundamental (1). Y desde un punto de vista eminentemente práctico, el Reglamento de las Cortes "en realidad tiene muchas veces más influencia que la misma Constitución" (2).

Con el conjunto de trámites que han de seguirse se pretende lograr que el resultado final, que no es otro sino la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "demás decretos de Cortes", no sea producto de la sorpresa, del calor y de la agitación que generan las pasiones (3), sino consecuencia de un reflexivo y desapasionado contraste de opiniones.

La complejidad de los trámites parlamentarios está pensada para garantizar al máximo la elaboración de las leyes, que al constituirse en expresión de la voluntad de la nación, revisten una extraordinaria trascendencia por el influjo que ejercerán sobre los ciudadanos, y ello supone un mayor detenimiento y

circunspección para dictarla con el fin de evitar todas las equivocaciones posibles y asegurar al máximo el acierto (4).

En este sentido, pues, el procedimiento legislativo garantiza una cierta bondad del contenido de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "decretos de Cortes sin carácter de ley". Para que tal objetivo pueda lograrse, una de las condiciones que se exigen es la publicidad de los actos legislativos en general y, en particular, de aquellos que integran el procedimiento de formación de estas categorías normativas. De lo contrario no será posible que la confrontación en buena lid de las distintas opiniones encuentren el respaldo de la opinión pública, elemento esencial en un gobierno que se precie del calificativo liberal (5).

Es, pues, tan relevante la situación que ocupan los Reglamentos de las Cortes que, en muchas ocasiones, basta examinar éstos para determinar si nos encontramos ante un régimen liberal o autoritario, porque así se otorgue o no autonomía reglamentaria a las Cortes la tonalidad del régimen comenzará a resaltar en uno u otro sentido. Según sea la confianza que se otorgue a las Cortes así habrá mayor

o menor intervención del Poder Ejecutivo en las mismas (6).

Señalada ya la íntima relación existente entre el Reglamento de las Cortes y las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de las distintas categorías normativas, y subrayada la significación que reviste éste último, corresponde indicar que, si bien la Constitución de 1812 prácticamente omite cualquier referencia procedimental en relación con los "decretos de Cortes sin carácter de ley", son los Reglamentos de las Cortes habidos durante la vigencia de la citada Constitución los que, por el contrario, dedican especial atención a distinguir ambos procedimientos de elaboración normativa. Así, el art.86 del "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813, y el art.98 del "Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio", de 29 de Junio de 1821, se expresan en los siguientes idénticos términos: "Dabiendo hacerse las proposiciones relativas a proyectos de ley por el método prescrito en el capítulo VIII, título III de la Constitución, todas las demás sobre asuntos pertenecientes a las Cortes se harán por el siguiente." Después de estos esclarecedores artículos no queda el menor atisbo de duda de que cada categoría normativa -"decretos de Cortes con carácter de ley" y

"decretos de Cortes sin tal carácter"- se ajustará en su elaboración a procedimientos diferentes, en plena coherencia con el sistema normativo que distingue, por una parte, los "decretos de Cortes con carácter de ley", y, por otra, "los decretos de Cortes sin carácter de ley."

Esta peculiaridad es propia y exclusiva de la Constitución de 1812, porque -como ya se indicó- ya desde la Constitución de 1837, y en particular del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 14 de Febrero de 1838, no se distingue entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "demás decretos de Cortes". Así, el Título VII del referido Reglamento se denomina "De los proyectos de proposiciones de ley". Por tanto, a partir de 1837 se configura un único procedimiento legislativo dirigido a la formación de leyes, aunque no puede ignorarse que ya vigente dicha Constitución fueron aprobados "decretos de Cortes con carácter de ley" (por ejemplo, "Decreto de las Cortes, de 20 de Octubre de 1837, respecto del completo de los 50.000 hombres del último reemplazo, y formación de uno o más batallones de la Milicia nacional en cada provincia", o el "Decreto de las Cortes, de 4 de Noviembre de 1837, para que se lleve a efecto con toda urgencia la requisición de caballos decretada en 27 de Febrero de 1837") de la misma

manera que ocurrió durante el "trienio liberal". Pero estas excepciones carecen de relevancia porque se produjeron únicamente durante el período que comprendió desde la aprobación de la Constitución hasta la aprobación del Reglamento de las Cortes, de 1838. A partir de este momento dejaron de distinguirse también en la realidad normativa los "decretos de Cortes con carácter de ley" de los "demás decretos de Cortes".

Para proceder al análisis de cada uno de los procedimientos de elaboración normativa hemos distinguido tres fases: fase de iniciativa, fase constitutiva o procedimental propiamente dicha y fase de eficacia. Y dentro de cada una de ellas diferenciamos según se trate de un "decreto de Cortes con carácter de ley" o de un "decreto de Cortes sin tal carácter".

II) Fase de iniciativa.

La iniciativa legislativa consiste en un acto que limita sus efectos a dar impulso a la labor de la legislación, sin que pueda considerarse como un acto de decisión legislativa, ya que no contiene en sí ningún mandamiento legislativo (7). Pero la iniciativa será diferente según se elabore un "decreto de Cortes con carácter de ley" o un "decreto de Cortes sin tal carácter". A continuación nos corresponderá señalar las diferencias existentes entre una y otra iniciativa.

- 1) Iniciativa para presentar "decretos de Cortes con carácter de ley", o iniciativa legislativa propiamente dicha.

Según la Constitución, la iniciativa legislativa pertenece, bien a "todo diputado", bien al "Rey".

A) Iniciativa legislativa
presentada por "todo
diputado".

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La Constitución de 1812 reconoció el derecho de todo diputado, individualmente considerado, de proponer leyes a las Cortes para su deliberación y, en su caso, aprobación (8). La atribución de esta importante facultad a cada diputado no puede ocultar las dificultades y riesgos que se contraen como consecuencia del eventual uso irresponsable de la misma. Así, Ramón Salas juzgará conveniente, que una proposición de "decreto de Cortes con carácter de ley" formulada por un diputado sea respaldada por otros seis, con el fin de evitar el abuso del ejercicio de tal derecho, pudiéndose llegar incluso a bloquear la actividad de las Cortes (9).

B) Iniciativa legislativa por
parte del Rey.

La atribución al Rey de esta facultad, que finalmente se contempló en el art. 171, 148 de la Constitución de 1812 (Le compete al Rey "Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita."), no resultó ser un asunto pacífico. La Constitución francesa de 1791, que ejerció sobre la española de 1812 no escasa influencia, no contemplaba que el monarca pudiera ser titular de semejante derecho. En España, durante el periodo constituyente, no estaban las ideas sobre este particular suficientemente clarificadas. Prueba que ilustra estas afirmaciones la encontramos en las Actas de la Comisión nombrada para la formación del Proyecto de Constitución. Resulta revelador que en las sesiones de esta Comisión, celebradas el 8 y 9 de Julio de 1811, y dedicadas a la determinación de las facultades del Rey no figurase entre ellas la de "hacer a las Cortes las propuestas de leyes" (10). La influencia francesa estaba en el ambiente y esta circunstancia parece corroborar dicha afirmación.

Algún autor de la época justificaba que, en ningún caso, el Rey podía inmiscuirse en el ejercicio de las

funciones del Poder legislativo y, particularmente, "el Rey no debe proponer directamente la ley" (11).

Atribuir a S.M. la facultad de "proponer leyes" puede llevar consigo "inconvenientes graves". Piénsese, que si el Rey hace uso de esta potestad puede ejercer una presión psicológica sobre las conciencias de los diputados hasta el extremo de que se vean obligados a votar afirmativamente la propuesta del Rey para evitar faltarle al respeto. Si, por el contrario, los parlamentarios votan en contra de la propuesta de ley formulada por el monarca se puede producir una delicada situación de enfrentamiento entre ambos poderes; así, R. Salas considera que si el Rey tiene por conveniente que se proponga una ley a la asamblea legislativa el camino que ha de seguirse para este particular supuesto es proponerla por medio de algún diputado en su propio nombre (12), o bien a través de alguno de los Secretarios del Despacho también en su propio nombre. Este segundo supuesto parece más idóneo y oportuno porque los ministros disponen de mayores medios que los diputados para conocer con exactitud cuáles son las necesidades del Estado en un momento determinado.

Pero no transcurrió más que un mes y escasos días desde la celebración de las sesiones de la Comisión de

Constitución, en 8 y 9 de Julio, cuando en la sesión del 13 de Agosto "se acordó" que entre las facultades del Rey se incluiría la de "presentar a las Cortes las propuestas de leyes y reformas que creyere conducentes" al bien de la nación (13).

Sin duda, el cambio que se operó demuestra que las ideas sobre este asunto no estaban perfectamente definidas, y que la Constitución de 1812 se separó de la francesa de 1791, al menos en lo referente a esta concreta cuestión.

En definitiva, pues, al redactar la Constitución se desechó la primera redacción en la que se expresaba que los Regentes y también el Rey pueden presentar al Congreso los planes, reformas, proyectos y medidas que estimen oportunas, "pero no les está permitido presentar a las Cortes proyectos de decretos ya extendidos", siendo sustituida por la fórmula, ya definitiva, del art.171, 14º de la Constitución de 1812 (14).

Pero el planteamiento de la iniciativa legislativa por parte del Rey suscita un problema que merece un tratamiento diferenciado.

-En Cortes extraordinarias
corresponde al Rey en
exclusiva la iniciativa
legislativa.

El principio general de que la iniciativa legislativa corresponde tanto al Rey como a las Cortes, encuentra una excepción en el caso de que nos encontremos ante unas Cortes extraordinarias. En éste supuesto, la iniciativa para presentar textos normativos a discusión de las Cortes queda reducida exclusivamente al Rey. Y esto es así, porque el Rey puede, "en circunstancias críticas y por negocios arduos", convocar Cortes extraordinarias, participando de su deseo a la Diputación Permanente, cuando lo tuviere por conveniente (art.162, 32 de la Constitución de 1812), limitándose éstas al "objeto para que han sido convocadas" (art.163 de la Constitución de 1812), siendo precisamente en éstos casos cuando el Rey puede presentar a las Cortes extraordinarias aquellos proyectos de ley que estime conducentes para el bien de la Nación (art. 171,14ª de la Constitución de 1812),

2) Iniciativa para presentar los "demás decretos Cortes sin carácter de ley".

Ante el manifiesto silencio de la Constitución de Cádiz en torno a la iniciativa para presentar los "demás decretos sin carácter de ley", es necesario acudir a los Reglamentos de las Cortes para responder a ésta cuestión.

Así, esta iniciativa variará según sea la clase de decreto ante el que nos encontremos. Descartando los "decretos de Cortes con carácter de ley", que acabamos de analizar, la fórmula de encabezamiento de los restantes tres tipos de decretos nos indicarán quienes ostentan la titularidad para ejercer dicha iniciativa. Así, en primer lugar, señalaremos "los decretos (de Cortes) sobre aquellos asuntos en que a propuesta del Rey recaiga la aprobación de las Cortes..." (art.109 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y el art.128 del Reglamento de las Cortes, de 1821). En este caso resulta evidente que la iniciativa parte del propio

Rey. En segundo lugar, "los decretos que dieren las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requiere ni propuesta del Rey ni su sanción" (art.111 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y el art.130 del Reglamento de las Cortes, de 1821). A diferencia del caso anterior, en éste queda descartado expresamente que la propuesta del referido tipo de decreto la ostente el Rey, siendo las Cortes las legitimadas, con carácter exclusivo, para hacer uso de la facultad que el Reglamento les reconoce. Y, en tercer lugar, estarían aquellos decretos en los que "el Rey pida a las Cortes su consentimiento" (art.110 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y el art.129 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

III) Fase constitutiva o estrictamente
procedimental.

Esta fase comprende desde el momento en que se presenta algún proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" o de "decreto de Cortes sin carácter de ley" por escrito ante las Cortes hasta que se aprueba o se rechaza el mismo. Siguiendo la sistemática anterior, nos corresponde a su vez distinguir entre dos procedimientos de elaboración normativa, según se trate de "decretos de Cortes con carácter de ley" o "decretos de Cortes sin el referido carácter".

- 1) Procedimiento de elaboración y
aprobación de los "decretos de
Cortes con carácter de ley".

En principio, todas las proposiciones relativas a proyectos de "decretos de Cortes con carácter de ley" deberán seguir para su elaboración el procedimiento prescrito en el Capítulo VIII, Título III de la Constitución, según determina el art.86 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y el art.98 del Reglamento de las Cortes, de 1821. Sin embargo, del análisis de los Reglamentos de Cortes observamos que existen en éstos disposiciones que son también directamente aplicables al procedimiento de elaboración de los "decretos de Cortes con carácter de ley". Y, en concreto, el Reglamento de las Cortes, de 1821, establece nuevos requisitos que no se contienen en el Reglamento de las Cortes, de 1813. Así, pues, y con arreglo a lo expuesto, para determinar con total exactitud todos los trámites parlamentarios para la elaboración de la referida categoría normativa se hace necesario tener en cuenta los respectivos Reglamentos de las Cortes.

Para examinar con mayor detenimiento el procedimiento de elaboración y aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" es conveniente dividirlo en los tres trámites siguientes: admisión a discusión, debate y votación.

A) Admisión a discusión; problemas
suscitados en torno al
cumplimiento de este trámite,

Los requisitos procedimentales a los que habrá de ajustarse la admisión a discusión de un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" serán los que a continuación se indican;

a) Al menos dos días después de presentado y leído el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" se procederá a una segunda lectura, y a continuación las Cortes deliberarán si se admite o no a discusión (art.133 de la Constitución de 1812),

La deliberación en torno a si se admite o no a discusión un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" planteó dos importantes polémicas en el seno de las Cortes durante el "trienio liberal", que es, precisamente, cuando comienzan aprobarse los referidos "decretos de Cortes con carácter de ley" (recuérdese que durante los años 1810-1814 no se aprobaron mas que "decretos de Cortes sin carácter de ley"). La primera se refiere a si las Cortes extraordinarias pueden desentenderse de los proyectos

de "decreto de Cortes con carácter de ley" que haya propuesto el Rey a la vista de las circunstancias especiales que concurren; y la segunda gira acerca de si los proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley" presentados por el Rey han de cumplimentar, en todo caso, el requisito de la "admisión a trámite".

- ¿Pueden las Cortes extraordinarias desentenderse de los proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley" que haya propuesto el Rey a la vista de las circunstancias especiales que concurren?

En relación con la primera de las cuestiones referidas hay que indicar que el planteamiento de este asunto se suscitó a raíz de la presentación de una proposición por parte del diputado Sr. Calatrava (15), y en la que se solicitaba que, debido a la falta de "fuerza moral necesaria (en el Ministerio) para dirigir felizmente el gobierno de la

Nación", las Cortes "consideran que no están en la ocasión oportuna de resolver útilmente sobre la propuesta de algunas leyes represivas que les ha dirigido," (16). Con la presentación de ésta proposición se pretendía dejar al margen el objeto principal (la discusión de los proyectos de ley sobre libertad de imprenta, derecho de petición y sociedades patrióticas) que justificó que el Rey convocara Cortes extraordinarias y que pasasen éstas a debatir la propuesta formulada por el diputado Sr. Calatrava.

A la discusión abierta acerca de la proposición presentada por el diputado Sr. Calatrava subyace un latente conflicto entre las Cortes y la Corona. Existe en algunos diputados un cierto temor a que si llegare a aprobarse dicha proposición se produciría una importante fisura en la esquema de la división de poderes, principio básico de un régimen representativo. En estas circunstancias, las Cortes asumirían un protagonismo especial en perjuicio de la Corona. La situación histórica de la época, caracterizada por el enfrentamiento entre las Cortes y la Corona, revela lo que decimos, porque si en ocasiones anteriores las Cortes pidieron al Rey, "en tono de mera súplica", que usase de las facultades que la Constitución le ha atribuido para reprimir a los facciosos que atentaban contra el sistema

constitucional, a principios de 1822 se "exige", con carácter imperioso, ya que no ha ejercido sus funciones cual convenia (17), el cumplimiento de lo que anteriormente se pedia: "hasta tanto que haya un Ministerio con la fuerza moral que nosotros creemos necesaria, no queremos entrar en el examen de éstas leyes," (18).

Estas afirmaciones son las que llevan al diputado Sr. Martínez de la Rosa a decir que: "Si el Poder Real ejerce su influjo en el legislativo, o si este pretende tener en una tutoria indecorosa al Poder ejecutivo, ya no hay división de poderes; ya entró a reinar la arbitrariedad; ya nos amenaza el despotismo," (19)(20).

Pero, en cualquier caso, las Cortes eran terminantes en el control que pretendían ejercer sobre la actividad del Gobierno, y por ello consideraban decisivo oponerse a la discusión de ciertas leyes, como las de referencia, en Cortes extraordinarias, hasta que el Ministerio alcanzase la fuerza moral necesaria, o hasta que concurrieran aquellas circunstancias que favorecieran su aprobación. Las Cortes serán las que decidirán lo conveniente en cada uno de los momentos,

De manera, que el Rey dispone de la facultad de presentar propuestas de ley ante las Cortes, pero serán éstas las que en última instancia se pronuncien sobre las mismas. Cuál sea la relación que mantengan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, hacia qué lado de uno de los poderes se incline la balanza, será decisivo para la configuración de la ley en esta época.

La formulación de la propuesta precitada fue objeto de crítica por parte de algunos diputados, que estimaban que si llegara a ser aprobada por las Cortes se produciría una violación del texto constitucional, por cuanto se infringiría los artículos 171,142 y 162,32 ya comentados más arriba, que permiten que el Rey presente a las Cortes aquellas propuestas de ley que S.M. califique, según su buen criterio, como "conducentes al bien de la Nación", considerándose, además, que las Cortes extraordinarias han sido convocadas por S.M. para entender, exclusivamente, del objeto para el que han sido llamadas que es, precisamente, el integrado por los tres proyectos de ley indicados (21).

Pero hay que advertir, que una cosa es que se llegue a debatir la propuesta formulada por el Rey, que justificó la convocatoria de Cortes

extraordinarias, y otra diferente es que pudiere ser aprobada, situación ésta última que no tiene porqué producirse (22). Así pues, parece claro que las Cortes extraordinarias están capacitadas para desentenderse de aquellas propuestas formuladas por S.M., aunque deben someterse a una previa deliberación (23). Conviene, por tanto, distinguir dos momentos diferentes: por una parte, es el Rey, como Único juez, el que califica si un determinado asunto reviste los caracteres de interesante y necesario, y si considera que ha de someterlo a la resolución de las Cortes extraordinarias; y, por otra parte, una vez señalado y remitido el asunto de que se trate a las Cortes extraordinarias, el Rey encuentra extinguidas sus facultades, y comienzan, a partir de este momento, las de aquéllas. Radicado el conocimiento de las propuestas remitidas por el Gobierno en las Cortes, no pueden tratarse de otra manera que la propia de las Cortes ordinarias, estando sujetas, por tanto, al examen preliminar de si son o no admisibles a discusión. Ni "el Gobierno ni la calidad de extraordinarias puede privar a las Cortes de este derecho, ni limitarlas a aprobar o desaprobear solamente la propuesta," (diputado Sr. Gasco) (24).

- Los proyectos y las proposiciones de "decretos de Cortes con carácter de ley" han de cumplimentar el requisito de la "admisión a trámite" de los mismos.

Esta cuestión que parece no plantear problemas interpretativos por la claridad de los términos en los que se expresa; sin embargo, en algunos de los debates parlamentarios, se cuestionó si determinados proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley", presentados por el Rey, cumplieron debidamente los requisitos constitucionalmente exigibles.

La Constitución determina en el art. 171, 142, que las propuestas de ley formuladas por el Rey se presentarán a las Cortes "para que deliberen en la forma prescrita". Y ésta "forma prescrita" no es otra, sino la que se contempla en los artículos 132 y siguientes de la norma fundamental, relativos a la "formación de las leyes", y, particularmente, el art. 133, que establece que, al menos dos días después de presentado el proyecto de ley, "las Cortes deliberarán

si se admite o no a discusión." Con sorpresa observamos la afirmación del Secretario del Despacho de Gracia y Justicia que, con ocasión de la presentación de una proposición por parte del Sr. Santafé, dijo lo que sigue: "No está literalmente declarado en la Constitución, ni en el Reglamento, ni en las leyes, la marcha que debe llevar en el Congreso un proyecto de ley presentado por S.M. Desde el art. 134 de la Constitución en adelante se prefijan los trámites que debe seguir en las Cortes un proyecto de ley...; y acerca de dictámenes o propuestas sobre proyectos de ley remitidos por S.M. en uso de las prerrogativas ... de la Constitución, nada hay literalmente expreso en ella," (25). Sin embargo, y como antes se decía, no hay indicios que permitan asegurar que en las propuestas que S.M. haga a las Cortes extraordinarias deban observarse otras formalidades distintas a las establecidas para las Cortes ordinarias (26).

Con motivo de la presentación de los proyectos de ley de libertad de imprenta, derecho de petición y sociedades patrióticas, se llegó a cuestionar si fueron cumplidos íntegramente los requisitos que, constitucionalmente, eran exigibles para la admisión a trámite de los mismos, y que, fundamentalmente, son los contenidos en el artículo 133 de la Constitución.

Y lo cierto es que se omitió la declaración previa de las Cortes pronunciándose sobre si procedía admitir o no a trámite los proyectos de ley referidos. De ésta manera, por tanto, se infringía la Constitución (27), sin que sea causa justificativa de éste quebrantamiento que los proyectos tuvieran un origen gubernamental, pues el Gobierno carece de privilegios, no siendo la iniciativa legislativa que él ejerce distinta de la que corresponde a los diputados (28)

La afirmación de la inexistencia de diferencias entre la iniciativa legislativa formulada por los diputados y por el Rey no encontró el asentimiento unánime de los parlamentarios, lo que provocó la intervención de algunos de ellos criticando contundentemente la equiparación establecida entre las dos formas de iniciativa legislativa. Así, y como argumento justificador de la diferenciación entre ambas categorías, merece especial atención el razonamiento expuesto por el diputado Sr. Gareli, que se expresa en los siguientes términos: "Esto es una equivocación (se refiere a equiparar ambas iniciativas legislativas); es no conocer los principios fundamentales de los gobiernos representativos. Un Sr. Diputado es una centésima, duocentésima o quingentésima parte, según el número de diputados de la Nación, del poder de ella que se llama Cortes,

Congreso o Parlamento; mas no es el Congreso entero. Por la inversa, el Rey, el Jefe del Estado, cualquiera que sea su denominación, es un poder del Estado, y como tal, encargado de hacer cumplir las leyes y de observar su marcha, y de cooperar a su misma formación como parte integrante, por medio de la sanción. Luego es claro que sobre sus propuestas es forzoso deliberar, aunque podrán las Cortes desecharlas; y esta deliberación forma la discusión," (29). Esta opinión se muestra claramente favorable a incrementar el poder del Rey en detrimento del de las Cortes (30).

Según se colige de ésta polémica intervención, no cabe decir que pueda procederse a la discusión preliminar de si se admiten o no a discusión, porque es obligatorio deliberar sobre la propuesta en cuestión. La diferencia, por tanto, entre la iniciativa de los diputados y la del Rey estribaría en que aquélla ha de someterse a una deliberación previa acerca de si se admiten o no trámite, mientras que ésta exige que se delibere sobre la misma, aunque posteriormente fuere desechada total o parcialmente por las Cortes. Esta opinión manifestada por el diputado Sr. Gareli no encontró la conformidad por parte del diputado Sr. Calatrava que estimaba que no es tan claro afirmar que las propuestas de ley por

parte del Rey fueran diferentes a las realizadas por los diputados, máxime si se considera que "si bien éstos son una centésima parte del poder que se llama Cortes, éste Diputado es un representante de la Nación" (31). En otras palabras, que al producirse una equiparación entre los dos poderes -Corona y Cortes- se deriva una misma consideración de las propuestas de ley originadas tanto en el seno de las Cortes como en la Corona.

b') Si el proyecto de ley admitido a discusión fuese un asunto grave a juicio de las Cortes éstas pueden considerar oportuno que pase previamente a una Comisión (art.134 de la Constitución). De la interpretación "a sensu contrario" de este precepto se desprende que si no existiese gravedad en el asunto admitido a discusión no habría de cumplimentarse el requisito del informe de la Comisión. Sin embargo, de los Reglamentos de las Cortes parece deducirse que, en todo caso, es necesario cumplir el trámite de la Comisión (32). Así, del art.87 en relación con el art.79 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y también el art.99 en relación con el art.84 y el 101 del Reglamento de 1821 (33) se deduce que, admitido a discusión un proyecto de "decreto de Cortes con

carácter de ley", y sin atender a la gravedad del asunto, se remitirá a la Comisión que corresponda para que emita el pertinente informe sobre el asunto planteado.

c') Al menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto de ley se leerá una tercera vez, pudiéndose, desde entonces, señalar día para abrir la discusión (art. 135 de la Constitución).

B) Debate.

La minuciosa regulación del debate parlamentario sobre el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" planteado, no se contiene exclusivamente en la Constitución (como sería propio si nos atuviésemos a la literalidad de los artículos varias veces citados, como son el 86 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y el 98 del Reglamento de las Cortes, de 1821), sino que también hay disposiciones reguladoras del mismo en

los respectivos Reglamentos. Y en particular, la atención que sobre el referido asunto dispensa el Reglamento de las Cortes, de 1821, es mucho más extensa que la del anterior Reglamento. En 1813, fecha de este último Reglamento, las circunstancias del momento no permitían la existencia de "decretos de Cortes con carácter de ley". En cambio, en 1821, al modificarse el contexto histórico, se permitió que hubiera "decretos de Cortes con carácter de ley", lo que, en alguna medida, contribuyó a dispensar mayor atención a la regulación de los trámites de discusión de esta categoría normativa.

Así pues, las normas a las que ha de ajustarse toda discusión serán las que a continuación se indican:

a) Llegado el día señalado para la discusión se tratará primero del proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" en su totalidad y después cada uno de sus artículos (art. 136 de la Constitución) (34).

b'') Pero para que la discusión alcance su pleno cometido, que es ilustrar al máximo las materias sobre las que versa, el art. 101 del Reglamento de las Cortes, de 1821, establece las reglas siguientes:

a'') Ningún proyecto de ley, decreto o proposición, podrá discutirse sin el previo informe de la Comisión correspondiente.

b'') Leído el dictamen de la Comisión intervendrá uno de sus miembros para explicar los fundamentos del mismo.

c'') Acto seguido intervendrán los diputados que hubieren pedido la palabra expresando cuando la pidan si se disponen a apoyar o impugnar el dictamen de la Comisión.

d'') Alternativamente hablarán los diputados contrarios al dictamen y los que se muestren a favor, no pudiendo darse por concluida la discusión sin haber oído a tres vocales en cada sentido.

e'') Si además de los tres diputados que hubieran intervenido en favor de la proposición hablasen algunos diputados de la Comisión, no se dará por discutido el asunto sin haber oído a igual número de los de contrario sentir.

f'') Si después de preguntado por el Presidente de las Cortes, por sí o excitado por algún diputado, no se declare por discutido el asunto de que se trate, continuará la discusión; pero bastará para poder darle por discutido segunda o tercera vez que haya hablado algún diputado en contra y otro en favor del proyecto.

c'') Decidido por las Cortes que la materia está suficientemente discutida se resolverá si ha lugar o no a la votación (art.137 de la Constitución).

c) Votación.- Especial consideración de la polémica planteada en torno al "quorum" de presencia exigido para aprobar proyectos de ley.

Ya, por último, una vez que se han cumplido debidamente los requisitos establecidos para la discusión de los proyectos de "decretos de Cortes con carácter de ley" corresponde someter a estos al último de los trámites del procedimiento de elaboración parlamentaria, cual es la votación. Así, la votación se ceñirá a la siguiente reglas:

a) Decidido que ha lugar a la votación se procederá a ella inmediatamente, aprobando o desechando la proposición de ley en todo o en parte, o variándola o modificándola según las reflexiones que se hayan planteado en la discusión (art.138 de la Constitución). Pero acordado un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley", no podrá hacerse sobre el mismo nueva adición sin que primero vuelva a la Comisión que ha entendido en el asunto principal, y

oído su informe, las Cortes resuelvan lo conveniente (art.112 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

b') Para la aprobación de un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" se exigirá un "quorum" de presencia, al menos, la mitad más uno de la totalidad de diputados que deben componer las Cortes; y un "quorum" de votación, que será la mayoría absoluta de votos (art.139 de la Constitución). Esta regla general encuentra una excepción en las votaciones de aquellos asuntos en los que la Constitución establezca una mayoría de las dos terceras partes para su aprobación (art.103 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.122 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

En el debate constituyente no se cuestionó la exigencia del "quorum" de votación, que era la mayoría absoluta de votos, sino que la polémica giró en torno a si debería considerarse como suficiente, para la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley", un "quorum" de asistencia de la mitad más uno de los miembros integrantes de las Cortes.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en páginas precedentes, el artículo 139 de la Constitución de 1812 ("La votación se hará a pluralidad absoluta de votos; y para proceder a ella será necesario que se hallen presentes a lo menos la mitad y uno o más de la totalidad de los Diputados que deben componer las Cortes.") es el único, de la parte que estamos analizando -art.132 hasta el art.141, ambos inclusive- que suscitó un debate, aunque breve, en las Cortes.

La única materia sobre la que versó la controversia, fue la de si podía considerarse, como suficiente, para la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley", un "quorum" de asistencia de la mitad más uno de los diputados que forman parte de las Cortes (35). No se levantó, por el contrario, voz alguna que llegase a cuestionar la conveniencia o no del mantenimiento de la exigencia de mayoría absoluta para la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley".

En torno a ésta problemática planteada se configuraron dos posturas: una, que defendía el texto del artículo 139; y, otra, que criticaba al mismo por estimar insuficiente la presencia de la mitad más uno

de los diputados para aprobar proyectos de "decreto de Cortes con carácter ley".

Los defensores de la segunda de las opiniones expuestas, consideraban que si "la ley es la expresión general de la voluntad del pueblo", ésta no podía expresarse en toda su plenitud con una presencia tan exigua de diputados como es la integrada por la mitad más uno de los miembros que han de componer las Cortes. Téngase en cuenta que, bastando para la aprobación de un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" la "pluralidad absoluta de votos", es decir, "la mitad y uno más de los vocales presentes", pudiera llegarse a la situación de que se aprobase con la escasa concurrencia de la voluntad de la cuarta parte de los diputados. Sin duda, un "decreto de Cortes con carácter de ley", que tan solo hubiere recibido el respaldo de tan insuficiente mayoría no poseería título suficiente para encarnar la "voluntad del pueblo" (36).

Para contribuir a que el "decreto de Cortes con carácter de ley", en verdad, acredite ser "expresión general de la voluntad del pueblo", se estimó la conveniencia de aumentar la tan limitada exigencia de "quorum". Y así se consideró que las dos terceras

partes de los diputados, en lugar de la mayoría absoluta, expresaría más fielmente la voluntad de la Nación. Recogiendo este sentir por parte de algunos diputados se formuló la siguiente enmienda: "para proceder a la votación hayan de estar presentes las dos terceras partes de los diputados que componen el Congreso." (37).

Los diputados que defendían la literalidad del artículo 139, y, por tanto, la suficiencia de un "quorum" de presencia de la mitad más uno de los miembros que han de componer las Cortes, justificaban la misma en la dificultad real de reunir a las dos terceras partes de los diputados, como solicitaban aquéllos que sostenían la postura anteriormente expuesta. Y esta circunstancia no era exclusiva de España, sino que en muchos países se exigía un reducido número de diputados para deliberar con respecto a la totalidad de los que componen las Cortes. Pero en España, además de tener como parte integrante a América y a otras colonias, con los inconvenientes que pueden aparecer, derivados de la distancia y falta de comunicación, para que puedan llegar a estar presentes en las Cortes los representantes de las mismas, concurren los obstáculos que la experiencia demuestra que son comunes en la gran parte de las naciones con regímenes

representativos como son las indisposiciones, las epidemias, las intrigas, la indeferencia, entre otras. La concurrencia, pues, de este cúmulo de circunstancias podría llegar a comprometer la "voluntad general" si se admitiese la exigencia de la participación de las "dos terceras partes" de los diputados (38). Hubo quien reconociendo la validez de éstos argumentos sugirió que, si bien en situaciones especialmente graves como puede ser una guerra o una ocupación internacional "asistan (a las Cortes) los que haya" , porque de lo contrario no podría resolverse nada, en circunstancias normales deben asistir al menos las dos terceras partes de los diputados (39).

En definitiva, pues, los términos del artículo 139 de la Constitución de 1812 no sufrieron la menor alteración a su paso por las Cortes, aprobándose según fue redactado por la Comisión Constitucional.

c') Si las Cortes no aprobasen el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" sometido a votación o lo desechase en cualquier estado de su examen, no podrá volverse a proponer en el mismo año (art.140 de la Constitución).

d') En caso de empate en las votaciones sobre proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley" se resolverá éste repitiéndose la votación en la misma sesión. Si persiste el empate se abrirá nueva discusión (art.105 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.124 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

e') Aprobado definitivamente el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" se extenderá un duplicado "en forma de ley", y que se leerá en las Cortes, siendo presentados al Rey para que proceda a la sanción por la fórmula "Publiquese como ley" o, en su caso, niegue la misma mediante la fórmula "vuelva a las Cortes" (arts.141, 142, 143 y 144 de la Constitución).

2) Procedimiento de elaboración y
aprobación de los "decretos de
Cortes sin carácter de ley".

A diferencia de los "decretos de Cortes con carácter de ley", que se ajustarán en su elaboración al método prescrito en el capítulo VIII, del Capítulo III de la Constitución, denominado "De la formación de las leyes y de la sanción real", además de a algunos concretos aspectos del Reglamento de las Cortes, "todas las demás (proposiciones) sobre asuntos pertenecientes a las Cortes" (art.86 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.98 del Reglamento de las Cortes, de 1821) se acomodarán exclusivamente al procedimiento dispuesto en los respectivos Reglamentos de las Cortes.

A) Admisión a discusión.

Las reglas básicas que regulan la admisión a discusión de los "decretos de Cortes sin carácter de ley" son las que a continuación se relacionan:

a') La proposición presentada se leerá dos veces en diferentes sesiones, y a continuación se

preguntará si se admite a discusión (art.87 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.99 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

b') Admitido a discusión, se remitirá a la Comisión que corresponda a los efectos de que elaboren el pertinente informe (art.87 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.99 en relación con el 101 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

c') Si el asunto propuesto tuviere carácter de urgencia, a juicio de las Cortes, las dos lecturas antes referidas se realizarán con el menor intervalo de tiempo posible y en dicho caso se recomendará a la Comisión el más pronto despacho del asunto de que conocen (art.87 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.99 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

B) Debate.

Las reglas a las cuales se ajustará la discusión de los "decretos de Cortes sin carácter de ley" son comunes a la de los "decretos de Cortes con carácter de ley" (art.101 del Reglamento de las Cortes, de 1821); por tanto, nos remitimos a lo que ya señalábamos en relación con la discusión de los proyectos de "decretos de Cortes con carácter de ley".

c) Votación.- Especial consideración acerca del "quorum" de presencia y del "quorum" para aprobar "decretos Cortes sin carácter de ley".

a") Una vez que el asunto sometido a debate ha sido discutido se procederá a la votación del mismo, exigiéndose mayoría absoluta de votos, a excepción de aquellas votaciones sobre asuntos en que la Constitución pide las dos terceras partes para su aprobación (art.103 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.122 del Reglamento de las Cortes, de 1821). Este requisito coincide con el exigido para la votación de los proyectos de "decreto de Cortes con

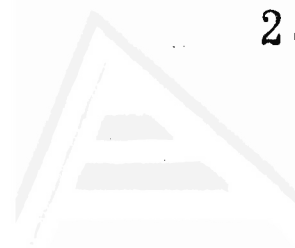
carácter de ley", aunque con una variedad significativa, y es que en los "decretos de Cortes sin carácter de ley" no se exige "quorum" de presencia, como ocurre para con los "decretos de Cortes con carácter de ley" (art.139 de la Constitución: para proceder a la votación de las leyes "será necesario que se hallen presentes a lo menos la mitad y uno más de la totalidad de los diputados que deben componer las Cortes"). Este vacío queda colmado recurriendo al art.64 del Reglamento de las Cortes, de 1813, o bien al art.70 del Reglamento de las Cortes, de 1821, según se trate, que señalan en idénticos términos lo que sigue: "Para abrir la sesión bastará que se hallen presentes en la sala cincuenta individuos. Este número bastará para acordar las resoluciones sobre negocios que no sean formación de ley, pues para esto se requiere el número que señala la Constitución".

De lo dicho hasta este momento podemos concluir que, para acordar las resoluciones que no sean "decreto de Cortes con carácter de ley", es decir, todos los "decretos de Cortes sin carácter de ley", bastará la "presencia" de cincuenta diputados y una mayoría absoluta de votos, esto es, la mitad más uno. Por tanto, según esta interpretación, un asunto de Cortes que no sea "decreto de Cortes con carácter de ley" podría aprobarse con veintiseis votos favorables.

b') En caso de empate en las votaciones sobre proyectos de ley "y demás asuntos que pertenecen a las Cortes" se repetirá la votación en la misma sesión. Si continuase el empate, se abrirá de nuevo la discusión (art.105 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.124 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

c') En todos los "negocios que fueren determinados por las Cortes" y en las proposiciones que hicieren los diputados sobre "asuntos pertenecientes a las Cortes", si fueren desechadas por éstas no se volverá a tratar de ellas en las sesiones de aquel año (art.96 del Reglamento de las Cortes, de 1813, y art.109 del Reglamento de las Cortes, de 1821).

d') Pero acordado un decreto o proposición no podrá hacerse sobre la misma o cualquiera de sus artículos adición, sin que vuelva a la Comisión que ha conocido del asunto principal, y oído su informe, las Cortes resolverán lo que tuvieran por conveniente (art.112 del Reglamento de las Cortes, de 1821).



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

IV) Fase de eficacia: sanción, veto y
promulgación,,

1) Sanción y veto de los "decretos de
Cortes con carácter de ley",

Como ya hemos señalado anteriormente, uno de los elementos fundamentales que contribuyen a diferenciar los "decretos de Cortes de carácter de ley" de los demás "decretos de Cortes", y fundamentalmente, de los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", es la sanción. La existencia de la misma nos confirmará que nos encontramos, efectivamente, ante un "decreto de Cortes con carácter de ley", aunque, ciertamente, y como ya tendremos ocasión de comentar en la segunda parte del presente trabajo, dedicada al "análisis del

material normativo", se producen casos en que se estima que se ha sancionado por S.M. cuando la realidad es la contraria. La ausencia de criterios sólidamente asentados resulta evidente.

Carré de Malberg siguiendo a Montesquieu (40) afirma que la distinción entre la sanción y el veto se corresponde con la diferencia entre la "facultad de estatuir", que asocia al Rey con la función legislativa, convirtiéndolo en parte integrante del órgano legislativo, y la "facultad de impedir", que sólo consiste en un poder de resistencia y, por tanto, su titular no participa de la potestad legislativa, considerándose, incluso, ajeno a la misma (41).

A) Sanción de los "decretos de Cortes
con carácter de ley".

a) Proceso de configuración de la
"sanción" en el Proyecto de
Constitución.

a') Tesis contrarias sobre el art. 15
del Proyecto de Constitución.

Con ocasión del debate constituyente en torno al art. 15 ("La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.") se planteó por vez primera en la historia constitucional española la configuración última que debía adoptar la sanción de S.M. (42). El mencionado artículo es de suyo fundamental, porque supone que son dos órganos -por un lado, las Cortes,

y, por otro, el Rey- los que constituyen los "decretos de Cortes con carácter de ley"; pero, ciertamente, el referido artículo pierde gran parte de su fuerza desde el momento mismo en que se determina, como más adelante explicaremos, que el veto sea suspensivo, porque para ser fiel a la literalidad del art.15 de la Constitución hubiera sido necesario que el veto real fuera absoluto. En este caso, podríamos afirmar plenamente que la potestad de hacer los "decretos de Cortes con carácter de ley" se encuentra en verdad compartida entre "las Cortes y el Rey" (43).

Hubo algunos diputados, como los Sres. Aner y Muñoz Torrero, que consideraban que el momento más oportuno para debatir en torno a la sanción no era precisamente éste, sino cuando se procediese a la discusión, más adelante, del capítulo referido a la "formación de las leyes y la sanción real". Pero, no obstante esta observación, se suscitó el tema,

En la discusión parlamentaria del art. 15 se pusieron de manifiesto dos posturas claramente encontradas sobre tan importante cuestión. Por una parte, se situaban aquellos diputados (Sr.Castelló, Sr.Conde de Toreno, Sr.Torrero, entre otros) que pretendían la supresión del Último inciso, "con el Rey", del precitado artículo, y, por otra, aquellos

(Sr. Aner, Sr. Muñoz Torrero, Sr. Ostolaza, Sr. Gutierrez Huerta, entre otros) que aceptaban el texto en los mismos términos en que fue redactado por la Comisión de Constitución,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

a)) Tesis favorable a la supresión
del inciso, "con el Rey",
del art. 15 del Proyecto de
Constitución,

Los argumentos utilizados por los defensores de la tesis de la supresión giraron alrededor de que la permanencia del tal inciso suponía una evidente intromisión injustificada del Rey en la soberanía nacional representada exclusivamente en las Cortes. Y esto es así porque la nación es la única que conoce verdaderamente cuáles son sus auténticos intereses y lo que de verdad le conviene. De manera que las Cortes han de ejercer sin disputa y, exclusivamente, el poder legislativo, evitando que el Rey pueda oponerle obstáculos y entorpecer su propia actividad (44). Esta configuración de las Cortes responde al

principio parlamentario, y al que tan repetidamente se hace referencia en este trabajo, llamado "monismo legitimador excluyente del Parlamento". Según este principio, las Cortes se constituyen en la institución central de la estructura constitucional, porque en ella es donde se encuentra representada "exclusivamente" la soberanía nacional. Por tanto, sería ley lo que las Cortes, por sí mismas, determinasen.

Un diputado del prestigio del Sr. Conde de Toreno intervino ante las Cortes para mostrar su total desacuerdo por la redacción que del art. 15 del Proyecto de Constitución había elaborado la correspondiente Comisión. Y lo hizo exponiendo muy minuciosamente las razones que le llevaron a pensar de este modo. Así, en primer lugar, y en contra de los que pensaban que era preciso unir o enlazar las dos potestades, legislativa y ejecutiva, para que mutuamente se sujetasen y se apoyasen entre sí, el Sr. Conde de Toreno consideraba que el veto, en lugar de constituir un nexo de unión y de enlace entre las dos potestades, provoca una separación o desunión entre ambas en el caso que las Cortes aprueben un "decreto de Cortes con carácter de ley", y el Rey se oponga a la misma, o viceversa. En cualquier caso, se producía un conflicto entre el Rey y la Nación, lo cual

constituye un hecho sumamente grave para la estabilidad y equilibrio que requieren las relaciones entre los poderes del Estado en un sistema constitucional como el que se inicia con la Constitución de 1812 (45). Pero ante una situación de eventual enfrentamiento entre el monarca y los representantes de la nación algún autor, como Joaquín María López, consideraba que en tales circunstancias había de apelarse al pueblo como único juez, sometiéndose a lo que él decidiera mediante nuevas elecciones (46) (47).

En segundo lugar, a aquellos que estimaban que por medio de la sanción se evitaba una precipitación en la promulgación de las leyes, se le respondía afirmando que el procedimiento más adecuado para lograr tal fin no era atribuir a la voluntad del Rey, mediante la posibilidad de negar la sanción, mayor peso y consideración que al conjunto de representantes de la Nación reunidos en Cortes. Sería preferible que en lugar de este modo de proceder se diera un mayor tiempo desde la discusión de la ley hasta su aprobación para lograr una mayor instrucción del modo de pensar de la opinión pública (48).

La tercera de las razones que contribuyeron a la formación del pensamiento del Sr. Conde de Toreno está

basada en la réplica al argumento expuesto por algún diputado de que era preciso contener a la potestad legislativa para que no se desviase y se precipitase por un abismo insondable. Esta opinión manifestaba los temores ante la instauración del régimen constitucional y las eventuales desviaciones que pudiese acarrear la actuación de las Cortes. Temores infundados ya que España se ha caracterizado precisamente por lo contrario, es decir, porque una sola persona, el Rey, concentrase en sí mismo todos los poderes. El Rey aún dispone, según el texto de la Constitución de 1812, de importantes instrumentos para abusar del poder con más facilidad que las Cortes. Piénsese, si no, en las facultades del Rey para conceder empleos, para disponer de las fuerzas armadas, etc. De ahí que el Rey pueda extralimitarse en el ejercicio del poder con mayor facilidad que las Cortes y llegar a dar al traste con la libertad. Peligro éste que va a ser una constante durante las sucesivas Constituciones que irán siendo objeto de análisis en las sucesivas fases de este proyecto global de investigación (49).

La cuarta razón expuesta en contra de la redacción del art. 15 del Proyecto de Constitución iba dirigida a superar el obstáculo que ofrecían aquellos que estimaban que siendo el Rey ejecutor de las leyes, mal

podría ejecutarlas si fueran hechas contra su opinión (50). Este argumento es sumamente débil, ya que si la Nación insiste, tiene por precisión el Rey que ejecutar las leyes, porque de lo contrario se enfrentaría a la Nación representada en Cortes (51).

Una quinta razón aducida en defensa de la tesis contraria a la redacción del art. 15 del Proyecto de Constitución es el absurdo -y el riesgo- que en buena lógica supone que la voluntad individual del Rey puede oponerse a la suma de voluntades individuales de los representantes de la Nación; en otras palabras, que una voluntad detenga y haga nula la voluntad de todos (52).

Y, por último, se planteó una hipótesis totalmente verosímil en el sentido de que una negación de S.M. a dar la sanción a una ley podría provocar, en los sectores descontentos con la actitud del Rey, un deseo de reforma de la Constitución, con las convulsiones y revueltas que tal evento conllevaría (53).

Ciertamente, lo que se cuestiona el Sr. Conde de Toreno es, precisamente, que el Rey vete una ley provocando un enfrentamiento entre la Nación, representada en las Cortes, y el Rey, haciéndose tambalear de este modo la estructura constitucional

(54). Para no llegar a esta delicada situación para el país es por lo que sería conveniente modificar el Proyecto de Constitución de 1812 en el sentido de suprimir el inciso último "Cortes con el Rey".

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

b) Tesis contraria a la supresión
del inciso, "con el Rey",
del art. 15 del Proyecto de
Constitución.

La tesis contraria defiende el mantenimiento del art. 15 conforme fue aprobado por la Comisión de Constitución, lo que supone que el poder legislativo se encuentra compartido por dos órganos: las Cortes y el Rey. Los argumentos de aquellos diputados que proclamaron la adhesión a ésta opinión se basaron, fundamentalmente, en razones de carácter histórico. Miran continuamente al pasado, despreciando el proyecto de construcción de un sistema constitucional de carácter pregresista, y cuyo pivote fundamental es, precisamente, el debatido art. 15. Las argumentaciones

expuestas en defensa del mantenimiento del inciso "con el Rey" permiten ser reducidas a tres núcleos fundamentales; el respecto debido a las antiguas instituciones españolas, el decoro a la dignidad Real y los principios de sana política. Si el defensor más ardiente de la supresión del inciso Último del art. 15 fue el Sr. Conde de Toreno, los que estaban a favor de lo dispuesto por la Comisión de Constitución fueron, entre otros, el Sr. Terrero y el Sr. Gutiérrez Huerta, siendo éste Último quién más extensamente expuso sus argumentaciones.

Por una parte, la novedad que se pretendía introducir constituía una oposición a nuestras más arraigadas tradiciones e instituciones españolas. Según éstas, los Reyes concurrían con la Nación al establecimiento de las leyes; mediante la potestad legislativa se facultaba a la Nación para disponer, ejerciendo el Rey la facultad para sancionar los acuerdos y disposiciones de aquélla (55).

En segundo lugar se apela al decoro de la dignidad Real en la medida que la adopción de una novedad tan notable como la que se propugna con la supresión del Último inciso del art. 15 ofende a la grandeza y al poderío de la autoridad del Rey, considerándose como

una tentativa odiosa la reducción de la dignidad del monarca a ser mero ejecutor pasivo de la voluntad de las Cortes. El Rey había de prevalecer sobre la voluntad de las Cortes; todo lo que pudiera atentar contra dicho predominio se consideraba vejatorio a su propia dignidad (56).

Y, por último, el tercer núcleo de argumentos gira en torno a los principios de "sana política". El intento de suprimir el inciso "con el Rey" (art. 15) constituyó una medida claramente "antipolítica" por los inconvenientes que traería consigo el despojar a S.M. de la facultad que siempre tuvo al sancionar las leyes y de refundir en las Cortes todo el poder legislativo. Con estas medidas destruiríamos de un solo golpe "el calmante de la ambición del Monarca", que supondría la sanción como medio para manifestar su voluntad e imponerla, en su caso, a la de las Cortes, "y la contrafuerza de los extravíos del Congreso", al objeto de mantener el equilibrio entre ambos poderes (57).

b') Dos concepciones acerca de la
sanción: sanción libre y
sanción necesaria.-

Después del debate que suscitó el art. 15 del Proyecto de Constitución en torno al mantenimiento o no del inciso último "con el Rey", el resultado final que quedó plasmado en el definitivo texto constitucional fue la tesis que defendía la referida cláusula de cierre. Pero el campo de influencia de ésta fórmula no queda reducido al art. 15, sino que es en el Capítulo VIII, del Título III, denominado "De la formación de las leyes y de la sanción Real", donde va a desplegar todas las consecuencias que se derivan del mismo. Una de las concreciones más evidentes que se desprenden del principio contenido en el art. 15 de la Constitución es el art. 142 del mismo texto fundamental, que reza así: "El Rey tiene la sanción de las leyes." La discusión de este precepto dio lugar a una solitaria intervención a cargo del Sr. Terrero (recuérdese que éste era uno de los diputados que se mostraron partidarios de suprimir el último inciso del art. 15 del Proyecto de Constitución),

plenamente coherente con su posición inicial al debatirse el art. 15.

La intervención del diputado Sr. Terrero partía de la distinción entre dos clases de sanción: "sanción libre" y "sanción necesaria". Criticó y se opuso a la "sanción libre" por lo que ello suponía de dejar al libre arbitrio del Rey la facultad de sancionar las leyes. Sin embargo, mostraba su conformidad con el segundo modo de sanción en virtud del cual "el Rey debe dar la sanción a las leyes por fórmula y por necesidad, mas no dejándolo a su libre elección" (58). Esta posición la justificó el Sr. Terrero en la siguiente reflexión: "El Gobierno de las Españas es monárquico moderado, es decir, es gobierno de un hombre a quién rige y enfrena la ley, para que en el ejercicio de su poder atienda al bien común, y no se convierta en daño de quienes se lo depositaron; de manera que el contrapeso del poder es la ley. Siempre que este contrapeso esté al arbitrio de esta misma potestad, dejó de ser contrapeso; la balanza pierde todo su equilibrio, las fuerzas todas se agolpan en un solo punto; ¿y dónde se halla entonces la moderación del Gobierno?" (59).

El Sr. Terrero hizo gala de plena coherencia entre los argumentos expuestos con ocasión del debate en torno al art. 15 del Proyecto de Constitución, y los expresados con motivo del art. 142, en el primer caso propuso, como ya sabemos, la desaparición del último inciso del art. 15, que decía "con el Rey", con el fin de que el monarca no se entrometiera injustificadamente en la soberanía nacional representada exclusivamente en las Cortes. Ante tal situación, en la que su demanda de supresión no fue aceptada, pretendía que, al menos, en el debate del art. 142 la sanción se configurase como un "acto debido", es decir, de obligado cumplimiento por parte de S.M. Con tal fin presentó una adición al texto inicial del art. 142, quedando redactado en los siguientes términos: "Que el Rey tiene la sanción de las leyes, que habrá de dar, presentadas que sean por las Cortes" (62). Se sometió a votación, y fue aprobado en su redacción primera, desestimándose, por tanto, la propuesta del Sr. Terrero.

En conclusión, la sanción que al final queda plasmada en el texto constitucional es, en palabras del Sr. Terrero, la "sanción libre", que permitirá al Rey la facultad de oponerse a un "decreto de Cortes con carácter de ley" que, eventualmente, tienda a recortar sus poderes. De manera que el Rey consolida

una posición preeminente en relación con las Cortes. Que tal situación se reproduzca o no en la realidad política y parlamentaria es una cuestión que en las páginas subsiguientes tendremos ocasión de dilucidar.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

c') Aceptación definitiva de la
"sanción libre"; las dos
etapas por las que
que atraviesa,-

Una vez que ya se ha aprobado definitivamente el texto del art. 15 del Proyecto de Constitución en los mismos términos en que fue redactado por la Comisión de Constitución, que supone que el poder de hacer los "decretos de Cortes con carácter de ley" se encuentra compartido por el Rey y por las Cortes, corresponde advertir que las consecuencias que se derivan del mismo son diferentes según observemos una etapa u otra.

a'') Etapa que comprende los años
1812-1814.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Durante los dos primeros años de vigencia de la Constitución de Cádiz no se produce la sanción de los "decretos de Cortes con carácter de ley" (razón fundamental para explicar la inexistencia de dicha categoría normativa en este período). Ni siquiera las Cortes autorizan a la Regencia para que sancione los "decretos de Cortes con carácter de ley". (Para una más extensa explicación acerca de este problema nos remitimos al epígrafe titulado "La sanción de S.M. y la Regencia") (61).

Por ello, no puede resultar extraño que se acuse a las Cortes de ejercer de forma ilimitada sus poderes. Retener en sí mismas las Cortes la sanción Real es, en definitiva, reunir los dos poderes. Pero, en cualquier caso, no se duda de que la Regencia no tiene más autoridad que la que le dan las Cortes, y que si éstas no se la han dado están en su pleno derecho a hacerlo, aunque se estima la conveniencia de que se conceda dicha facultad, precisamente para evitar

tentaciones de excesiva expansión del poder por parte de las Cortes (62).

Como conclusión de este primer periodo en que está vigente la Constitución de 1812 cabe destacar que, en la realidad, la tesis del mantenimiento del último inciso del art. 15, "con el Rey", no produce efectos, ya que S.M., al encontrarse cautivo fuera de España, no puede ejercer la función que le corresponde en la formación de los "decretos de Cortes con carácter de ley".

b) Etapa que comprende los
años 1820-1823,

La segunda etapa de vigencia de la Constitución de 1812, que comprende los años 1820-1823, ofrece significativas diferencias en comparación con el periodo anterior. Fundamentalmente destaca la presencia del Rey durante todo el denominado "trienio liberal", lo que supone que S.M. va a ejercer todas las funciones que constitucionalmente le corresponde, siendo precisamente una de ellas la sanción. Los temores que se suscitaron durante los años 1812-1814, por algunos diputados, de que como consecuencia de la "omnipotencia parlamentaria" las leyes podían considerarse como producto de la sorpresa, del calor y de la agitación de las pasiones, así como de la parcialidad, al no atribuirse la sanción a autoridad diferente a la de las Cortes, han desaparecido con la nueva situación abierta el 10 de Marzo de 1820 en que el Rey decide convertirse en monarca constitucional. El Rey adquiere una posición clave en la estructura

constitucional del incipiente Estado. Sin duda, los conflictos que se plantearán con las Cortes no serán ni mucho menos escasos y esporádicos. Aunque ello no debe empañar el verdadero espíritu del "Discurso Preliminar a la Constitución de 1812" acerca de la sanción. Para este "la potestad de hacer las leyes corresponde esencialmente a las Cortes, y que el acto de la sanción debe considerarse sólo como un correctivo que exige la utilidad particular de circunstancias accidentales" (63). Como se pone de manifiesto, las Cortes, en el ejercicio de la función legislativa, ostentan la primacía sobre el monarca, quedando éste relegado a un segundo plano en su participación en la potestad de "hacer las leyes".

d') Problemática suscitada en torno
a si los "Decretos de Cortes a
propuesta por S.M." requieren
o no la sanción.

El problema que en este momento centra nuestro interés es el que se refiere a si los decretos propuestos por S.M. a las Cortes, y modificados por éstas, requieren o no la sanción.

Con ocasión de la lectura de la minuta del "Decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración" (64), se planteó una cuestión de significativa relevancia para la configuración del concepto de "decreto de Cortes con carácter de ley" en este concreto momento histórico.

Para proceder a la delimitación de la misma es oportuno advertir previamente que nuestro objeto de análisis son los "Decretos de Cortes a propuesta de S.M." y no, como pudiera pensarse en una primera impresión, los "Decretos de Cortes con carácter de ley", ya que éstos también pueden ser presentados a las Cortes a iniciativa del Rey (art. 171, 148 de la Constitución, que dice que compete al Rey, entre otras facultades: "Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita,"), además de la iniciativa propia de los Diputados, como determina el art. 132 de la Constitución.

El "Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio", de 29 de Junio de 1821, contiene en el Capítulo X, denominado "De los Decretos", las diferentes fórmulas que podrán adoptar las distintas clases de Decretos (en idénticos términos se pronuncia el Capítulo X del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813). Pues bien, la fórmula con la que se presenta el "Decreto" que comentamos es la que se contiene en el art. 128 del Reglamento de las Cortes de 1821 y que establece lo siguiente: "En los decretos sobre aquellos asuntos en que a propuesta del Rey recaiga la aprobación de las Cortes se usará de esta fórmula: Las Cortes, habiendo examinado la propuesta de S.M. sobre (aquí la propuesta del Rey), han aprobado (aquí se pondrá lo que se haya resuelto), y concluirá con la fecha y firmas del Presidente y de dos Secretarios. El Rey lo publicará con la fórmula siguiente: N., por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que habiendo Nos propuesto a las Cortes (aquí el texto), Las Cortes lo han aprobado, y, por tanto, mandamos, etc., etc., según se expresa en la publicación de las leyes."

Según se desprende de la literalidad de los artículos 127, 128, 129 y 130, que forman parte del Capítulo X, "De los Decretos", del Reglamento de las Cortes de 1821, sólo se exige el cumplimiento del requisito de la sanción cuando se trate de aquellos "Decretos de las Cortes que tengan el carácter de ley" (art.127 del Reglamento). De manera, que como el "Decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración" corresponde a la categoría de los "Decretos de Cortes a propuesta de S.M." (art.128 del Reglamento), no es exigible la sanción.

El problema no revestiría ninguna importancia si el texto presentado por S.M. fuera aprobado sin la más mínima alteración por las Cortes. Sin embargo, el asunto adquiere considerables niveles de complicación si a su paso por las Cortes la propuesta de S.M. es modificada. Siendo éste el caso, precisamente, del "Decreto" que comentamos que, propuesto por S.M., fue desechado por el poder legislativo, habiéndose tomado en consideración otro distinto, que fue el que definitivamente se aprobó.

Pues bien, la fórmula de encabezamiento de este "Decreto" (art.128 del Reglamento) sólo tiene lugar

cuando las medidas propuestas a las Cortes son aprobadas por éstas sin variación alguna. Sólomente en éste caso es cuando el Reglamento, en su artículo 128, no considera necesario la sanción de S.M. por la expresa manifestación que hace de antemano el Rey al tiempo de la propuesta. Pero cuando S.M. propone un texto determinado y éste es variado de forma sustancial por las Cortes es una contradicción no exigir el cumplimiento de la sanción, a los efectos últimos de que el Rey manifieste su voluntad acerca de las modificaciones introducidas en el texto por él propuesto (65).

A modo de conclusión podemos señalar, que en los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." el Rey dispone siempre en última instancia de la capacidad para decidir acerca de las eventuales modificaciones que pudiera introducir las Cortes al texto presentado por él mismo. Si, por el contrario, el Poder legislativo aprueba en sus mismos términos el "decreto de Cortes propuesto por S.M." éste adquiere absoluta vigencia, sin cumplimentar trámite alguno en que intervenga el Monarca.

e') La concurrencia en el "decreto de Cortes con carácter de ley" de "circunstancias extraordinarias y urgentes" como causa que exime del cumplimiento de la sanción.

En situaciones de normalidad, los "decretos de Cortes con carácter de ley", una vez aprobados por el Poder legislativo, se someterán a la sanción de S.M. Cumplido este último requisito, en el que el Rey manifiesta su voluntad, el referido "decreto de Cortes con carácter de ley" adquirirá plena vigencia. Pero, sin embargo, puede ocurrir que la concurrencia de "circunstancias extraordinarias y urgentes" eximan del cumplimiento de la sanción.

En torno a esta cuestión se plantearon dos tesis contrapuestas. Por una parte, se encontrarían aquellos que defienden que la concurrencia de tales condiciones son causa suficiente para eludir la sanción de S.M.; y, por otra, se sitúan los que estiman que la sanción no es evitable ni siquiera en

situaciones especiales. Esta discusión se suscitó al hilo del debate del "Decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración" (66).

Para los defensores de la primera de las tesis, el "Decreto" en cuestión no debe ser presentado a la sanción de S.M. porque se opone a la misma esencia y naturaleza del objeto que regula y que exige, precisamente, urgencia en la adopción de las medidas. El que ciertos Decretos se presenten a la sanción del Rey está pensado, fundamentalmente, para que sirva de freno a la impetuosidad de los Cuerpos representativos muy numerosos. Así, si el Rey estima que este "Decreto" necesita mayor tiempo de reflexión hará que "vuelva a las Cortes", para que en la legislatura inmediata o en la siguiente de nuevo se pronuncien las Cortes. Mas este tipo de veto suspensivo, que produce sus verdaderos resultados cuando se trata de "Decretos" que tienen vocación de permanencia y perpetuidad y carecen de la urgencia de las circunstancias del momento, es por esencia contrario cuando se trata de "Decretos de Cortes con carácter de ley" "para circunstancias extraordinarias y urgentes", porque en tal supuesto el objeto para el que está pensada se desvirtuaría.

De manera, que en el caso presente la naturaleza misma de las cosas resiste el que haya sanción real, a no ser que se quiera hacer inútil la facultad que otorga a las Cortes en exclusiva el art. 308 de la Constitución de 1812 ("Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado,") para poder acordar la suspensión de las formalidades de los arrestos (67). Piénsese, si no, lo inútil que sería si la seguridad del Estado exige que se suspendan estas formalidades durante quince o veinte días, y S.M. retiene el "Decreto" por el plazo máximo de treinta días, poniéndose de este modo en peligro la propia seguridad del Estado (68).

Siguiendo con el "Decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración", el art. 308 de la Constitución permite "la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de delincuentes", y una de las formalidades que se pueden suspender por la intervención "exclusiva" de las Cortes, y no de éstas con el Rey, es la que se contiene en el art. 306 del susodicho Capítulo III.

"De la Administración de Justicia en lo criminal", del Título V ("No podrá ser allanada la casa de ningún español sino en los casos que determine la ley para el buen orden y la seguridad del Estado"). Si el "Decreto" que comentamos fuera un "decreto de Cortes con carácter de ley" con vocación de permanencia el allanamiento de casas habría de ser necesariamente por dicha categoría normativa -"en los casos que determine la ley"-, pero en este caso "extraordinario y urgente", basta que las Cortes, por sí mismas, lo decidan (69).

Los defensores de la tesis contraria estimaban que la mayor o menor duración de un "decreto de Cortes con carácter de ley" no variaba su carácter de tal y, por consiguiente, deberían obtener, en cualquier caso, la sanción Real (70). Afirmaba el diputado Sr. Arguelles que: "o la medida (se refiere al "Decreto" que comentamos) constituye ley, o no; si lo es, la razón de ser ley de circunstancias no es causa suficiente para que las Cortes se dispensen de una formalidad constitucional;" (71). Finalmente, sometida a votación la proposición que presentó el Sr. Canga en estos términos: "Pido a las Cortes declaren que este decreto pase a la sanción Real," (72), fue aprobada, declarándose la competencia del Rey para sancionar

incluso en "circunstancias extraordinarias y urgentes".

Pero, a continuación fue presentada otra proposición por los Sres. Salvá, Flores Calderón, Adanero, Cuevas, Varela y Melendez en los siguientes términos: "Pedimos a las Cortes que este decreto antes de pasarse a la sanción de S.M, vuelva a la comisión para que separe lo que pertenezca a las facultades de las Cortes de lo que necesita la sanción Real."

Para el diputado Sr. Falcó, defensor del cumplimiento del requisito de la sanción, cualquiera que sean las circunstancias que concurren, hay dos puntos cardinales que obligan a que sean objeto de sanción, a saber: "el arresto de los conspiradores por espacio de treinta días a lo más, facultad concedida a los jefes políticos y a quien estos tengan a bien delegar; y el allanamiento de las casas de los españoles para la investigación de sus papeles," (73). Este mismo diputado manifestó su disconformidad con la proposición planteada conjuntamente por los seis diputados antes señalados por considerar que el problema de separar del Decreto aquéllos artículos que pertenecen a las Cortes y, por tanto, no precisan la sanción de S.M., es de muy compleja solución,

En definitiva, pues, los diputados que consideran que la sanción del Rey no queda, en ningún caso, eximida de su cumplimiento, aunque concurren circunstancias "extraordinarias y urgentes", no parecen interpretar en su pleno sentido el último inciso del art. 308 de la Constitución de 1812, que dice que "podrán las Cortes decretarla (la suspensión de formalidades prescritas en este mismo capítulo en circunstancias extraordinarias) por un tiempo determinado." Es decir, las Cortes, por sí mismas, disfrutaban de la capacidad de suspender dichas formalidades.

A ésta polémica acerca de si las Cortes están o no legitimadas para adoptar dicha decisión subyace el deseo de ciertos diputados de aumentar las competencias del poder ejecutivo a costa de las del poder legislativo (74). Ejemplos de lo que afirmamos los encontramos en las declaraciones de algunos diputados que consideraban que incluso "decretos de los que las Cortes dan en uso de las facultades que les concede la Constitución", necesitan de la sanción real (Estos ejemplos se contemplan con absoluta nitidez en la segunda parte del presente trabajo).



f') La sanción de S.M. y la
Regencia,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La especial situación derivada del cautiverio del Rey Fernando VII provocó cierta discrepancia en relación al ejercicio de la facultad de sancionar los "decretos de Cortes con carácter de ley" que, según la Constitución (art.142), corresponde al Rey. Dos posturas se vislumbraron en torno a ésta cuestión. Por una parte, se encontraban aquéllos diputados que, basándose en la Constitución, consideraban que las Cortes disponían de libertad para conceder o no a la Regencia la facultad de sancionar los "decretos de Cortes con carácter de ley" (art.195; "La Regencia ejercerá la autoridad del Rey en los términos que estimen las Cortes,"); y, por otra parte, se situaban aquéllos parlamentarios que, sin cuestionar lo dispuesto en el texto constitucional, sin embargo eran de la opinión de que la sanción fuera atribuida a una autoridad distinta a las propias Cortes, en el caso

que éstas no "estimen" conveniente la atribución a la Regencia de la facultad de sancionar.

Los defensores de la segunda de las posturas reseñadas estaban enormemente preocupados porque si las Cortes habían aprobado una Constitución en las que no se conservaron los estamentos privilegiados, el único medio de que se disponía era la sanción de los "decretos de Cortes con carácter de ley" en manos del Rey. Con éste instrumento se conseguía templar la autoridad de las Cortes, produciéndose así un contrapeso entre los dos poderes. Pero la esperanza puesta en la eficacia y aplicación de la sanción se vió inmediatamente frustrada desde el momento en que "las Cortes desprecian una precaución indispensable" como hubiera supuesto la sanción (75). Flota en el ambiente una cierta inquietud derivada de la omnipotencia de las Cortes, que no es sino reflejo del permanente conflicto entre los poderes del Estado (76). La ilimitación de poderes de las Cortes durante el período de 1812-1814 no justifica que se puedan eximir de las formalidades establecidas en la Constitución y, en particular, la sanción.

En definitiva, la ausencia del Rey no puede constituirse como causa justificativa para que las

Cortes no sometían los proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley" por ella aprobados a la sanción de S.M. Los "decretos de Cortes con carácter de ley", en todo caso, han de ser objeto de la correspondiente sanción. Pero si el Rey está cautivo fuera de España, la Constitución de 1812 ya prevee el mecanismo correspondiente para dar solución a estos problemas. Aunque, en verdad, tal instrumento no se expresa con la nitidez que sería deseable para evitar incurrir en ciertos riesgos que lleven a la "omnipotencia parlamentaria". Dicho mecanismo no es otro sino la posibilidad de que la Regencia asuma la autoridad del Rey si las Cortes así lo "estiman" (art.195). Pero las Cortes no han "estimado" conveniente, como si hicieron encargando a la Regencia facultades propias del Poder ejecutivo, confiar a ésta la parte del Poder legislativo que constitucionalmente le correspondía al Monarca. "Retener en sí el Congreso la sanción Real, es reunir los dos poderes y autorizar el despotismo que tanto aborrece la Nación." (77).

Pero el diputado Sr. Ros, que fue el que protagonizó la crítica de que los "decretos de Cortes con carácter de ley" no eran sancionados ni por el Rey, por estar ausente, ni por la Regencia, como hubiera sido posible según la Constitución, manifestó que, "para evitar unos males tan temibles", como

pueden ser los derivados de la aprobación de "decretos de Cortes con carácter de ley" en un ambiente de clara agitación de las pasiones, era su decisión proponer a la deliberación de las Cortes la siguiente proposición: "Que en la ausencia del Rey se autorice a la Regencia para sancionar las leyes, o negarles la sanción, oyendo al Consejo de Estado," (78).

Finalmente, ante las críticas de que fue objeto, el diputado Sr. Ros afirmó que "no tengo empeño en que sea la Regencia a quien se conceda esta facultad; concédase a otro cuerpo, si se quiere, sea cual fuere" (79). En definitiva, lo que pretendía lograr el precitado diputado era que una autoridad distinta al propio Poder legislativo procediera al examen del correspondiente "decreto de Cortes con carácter de ley" y lo sancionase si así lo consideraba oportuno. Esta autoridad no sería sino una "Sección" del Congreso, "con lo que al menos se salvaba la apariencia de que observaban las Cortes la Constitución" (80). Sin duda, como bien puede observarse, el argumento es absolutamente endeble, porque de lo que se trata es que, en última instancia, sean las mismas Cortes las que sancionen o no.

Por otra parte se encuentran aquellos diputados que, ateniéndose a la letra de la Constitución,

consideraban que las Cortes no estaban obligadas a confiar en la Regencia la facultad de sancionar o no los "decretos de Cortes con carácter de ley". La Regencia no puede ejercer la autoridad Real, sino del modo y en los términos que declaren las Cortes, debiendo jurar "que observará las condiciones que le hubieren impuesto las Cortes para el ejercicio de su autoridad" (art.196 de las Constitución). Los defensores de ésta segunda postura fueron bastante receptivos ante las críticas formuladas por el diputado Sr. Ros., aunque manifestaron la conveniencia de introducir algunas matizaciones en la propuesta presentada por el referido parlamentario (81). No obstante, podemos pensar, que las razones últimas que se escondieron tras ésta polémica no son otras sino el inquieto recelo que existe acerca del papel que la Regencia pueda protagonizar en una coyuntura histórica que precisa que las Cortes expresen directamente la voluntad general por medio de las diferentes categorías normativas, sin "estimar" conveniente que autoridad ajena al poder legislativo pudiera interferir en su labor. En este contexto cabe entender que tampoco las Cortes juzgaron oportuno otorgar a la Regencia facultades tan importantes, y que según la Constitución son propias del Rey, como la de "declarar la guerra y hacer la paz" o ratificar los tratados", entre otras.

De la polémica suscitada en torno a la conveniencia de que la Regencia sancione o no los "decretos de Cortes con carácter de ley" parece concluirse -sin despreciar, desde luego, los datos que se aportarán cuando abordemos el importante tema del análisis del material normativo producido por las Cortes en los intermitentes períodos de vigencia de la Constitución gaditana- algo importante y significativo para la configuración última del concepto de "decreto de Cortes con carácter de ley" durante los años de vigencia de la Constitución de 1812, y en particular desde 1810 hasta 1814, que coincide con el tiempo en que el Rey está ausente del territorio español, y es que si las Cortes no "estiman" oportuno que la Regencia ejerza la facultad de sancionar faltará un elemento esencial del "decreto de Cortes con carácter de ley" cual es la sanción. Y en este caso es ciertamente dudoso que pueda hablarse de la existencia de dichas categorías normativas en los años 1810 a 1814.

b) Materias objeto de sanción y
materias excluidas de tal
requisito

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Durante el "trienio liberal" las Cortes ya no podrán desplegar todas sus competencias de modo ilimitado como ocurría en el periodo anterior (1810-1814). La llamada "omnipotencia parlamentaria" se encuentra en crisis. Será preciso contar con la voluntad de S.M.,. Pero el problema que se presenta en este momento histórico es precisar de qué facultades, con carácter exclusivo, sigue siendo titular las Cortes, y en cuáles otras requerirá la intervención del Rey, respondiendo al mandato del art. 15 de la Constitución de 1812, que exige que en la potestad de hacer las leyes concurren "las Cortes con el Rey".

Para intentar responder al interrogante planteado ha de invocarse, en primer lugar, el art. 131 de la Constitución de 1812, que determina las facultades de las Cortes. Y en este artículo observamos que de los veintiseis apartados que contiene, sólo en el primero de ellos se hace mención expresa de la aprobación de las leyes ("Las facultades de las Cortes son: Primera: Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y

derogarlas en caso necesario") y en el resto de los apartados se utilizan expresiones como las Cortes "establecerán", "determinarán", "resolverán", "fijarán", etc. Esta distinción que se deriva del art. 131 nos lleva a afirmar que sólo en el primer apartado se exigirá la intervención del Rey mediante la sanción, y será sobre aquellas materias que según el articulado de la Constitución remitan a una ley su regulación. Piénsese en expresiones como, por ejemplo, "...en los términos que prescriban las leyes..." (art. 249 de la Constitución de 1812), o que "las leyes decidirán..." (art. 278 de la Constitución de 1812), o que "las leyes arreglarán..." (art. 286 de la Constitución de 1812), etc.

Por el contrario, en las restantes materias relacionadas desde el apartado 2º al 26º del art. 131 serán las Cortes el único órgano legitimado para abordar la regulación de las mismas, sin que constitucionalmente sea admisible la intervención del Poder ejecutivo y, en último término, del Rey.

En esta misma línea, en la que se trata de distinguir entre aquellas materias objeto de regulación mediante "decreto de Cortes con carácter de ley", y aquellas otras que tienen carácter de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", cabe señalar

que ya en las Actas de la Comisión de Constitución existía plena conciencia en no confundir unas y otras. Incluso se planteó la posibilidad de que existiese un artículo de la Constitución que expresamente determinase las materias cuya regulación corresponde exclusivamente a los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes ". Dicho artículo no llegó a convertirse en realidad, pero lo que es indudable es que esa idea va a servir para dilucidar si una concreta materia habrá de regularse por "decreto de Cortes con carácter de ley", con el cumplimiento inexcusable del requisito de la sanción, o por "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" (82).

Por tanto, es un hecho innegable que, además de los "decretos de Cortes con carácter de ley", que se sujetan a todas las solemnidades y trámites que tiendan a garantizar que el resultado constituye un producto ponderado en un proceso reflexivo en el que han intervenido las Cortes y el Rey, existen otras normas que emanan exclusivamente de las Cortes, que tendrán la forma de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", y que no han de cumplimentar el requisito de la sanción de S.M. Y en este segundo caso se encuentra la extensa relación de atribuciones de las Cortes, que se recogen en el art. 131, apdos. 22 al 262 de la Constitución de 1812 (83),

Pero esta distribución material de competencias entre las que corresponde regular a "las Cortes con el Rey" (art. 131, 12), mediante la forma de "decreto de Cortes con carácter de ley", y las que corresponde regular a las "Cortes exclusivamente", y cuya forma de normación será el "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", no estará en lo sucesivo exenta de conflictos.

El regreso de un Rey como Fernando VII, de marcado carácter absolutista, como ya tuvo ocasión de demostrar en mayo de 1814, no era un suceso que permitiera abrigar esperanzas de que en esta etapa, que se inició en 1820, iba S.M. a profesar respeto reverencial a la soberanía nacional representada en las Cortes, máxime cuando importantes materias como el establecimiento de contribuciones (art. 131, 13a), los tratados de alianzas militares (art. 131, 7a), la admisión de tropas extranjeras (art. 131, 8a), etc., estaban vedadas a que el Rey se opusiera negando la sanción.

La mayoría de los parlamentarios que obtuvieron acta de diputado en 1820 manifestaron sus recelos de que el Rey desempeñara fielmente el papel constitucional que le correspondía. Un reflejo evidente de esta nueva situación la constituyó la

novedad (novedad en cuanto a su concreción real en un artículo del Reglamento, ya que el espíritu de este precepto ya subyacía en 1811, como anteriormente hemos tenido ocasión de señalar) que supuso la introducción del art. 110 en el "Reglamento del Gobierno Interior de Cortes y su Edificio", de 29 de Junio de 1821. El sentido último de este precepto fue expresar en términos rotundos lo que ya en el año 1811 manifestaron en el Congreso el diputado Sr. Zorraquín y el diputado Sr. Guridi y Alcocer. El artículo precitado dice así: "Todas las leyes o decretos dados por las Cortes deben pasar a la sanción de S.M., excepto las que pertenecieren a las atribuciones de las mismas, según se expresa en el capítulo VII, de la Constitución, art. 131, desde la segunda facultad hasta la vigésima séptima" (debe decir vigésima sexta).

Con este artículo de claridad meridiana se pretendía preservar a las Cortes de eventuales injerencias por parte de S.M., mediante el instrumento de la sanción. No puede ignorarse que tras esta situación se escondía un conflicto entre las Cortes y el Rey para alcanzar mayores ámbitos de poder. Y esta circunstancia contribuyó a que la claridad de los términos del artículo en cuestión se oscureciera para poder ser interpretado según los intereses de cada

momento. Así, hubo diputados que estimaban que algunos de los decretos que las Cortes dan en uso exclusivo de su competencia (art. 131, 28-268 de la Constitución de 1812) precisaban de la sanción Real; sin embargo, hubo otros que consideraban que dicha situación constituía un peligro para aumentar las facultades del Ejecutivo en perjuicio del Legislativo. En este mismo sentido se manifestaba el diputado Sr. Oliver cuando afirmaba: "No aumentemos las facultades del Poder Ejecutivo a costa de las que tiene el Legislativo," (84).

Cuál haya sido en verdad la práctica parlamentaria seguida en este aspecto constituye un interrogante que habrá de responder en la segunda parte del presente trabajo en donde nos dediquemos a analizar el material normativo producido por las Cortes.

c) Textos normativos "sancionados
parcialmente".

La dificultad de delimitar aquellas materias que corresponde su regulación a "decreto de Cortes con carácter de ley" o a "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" es una constante que se repite en distintas ocasiones durante el "trienio liberal", ya que es durante estos años cuando el Rey comienza a ejercer las prerrogativas que por naturaleza le corresponden. Esta complejidad de establecer límites concretos deriva de que en ocasiones un mismo texto normativo contenga disposiciones de naturaleza propia de "decreto de Cortes con carácter de ley" y de naturaleza propia de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", de manera que en el primer caso será necesaria la sanción y no en el segundo (85).

Ciertamente, la existencia de disposiciones de distinta naturaleza en un único texto normativo hace que los trámites parlamentarios que hayan de seguirse difieran sustancialmente en uno y otro caso, según ya explicamos en este mismo capítulo. De ahí la necesidad urgente, y previa a cualquier discusión, de determinar si nos encontramos ante un "decreto de Cortes con carácter de ley" o ante un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes". El diputado Sr. Saavedra, miembro de la Comisión especial encargada de informar sobre los desgraciados sucesos ocurridos en la noche del 17 de Marzo de 1822 en Valencia, leyó un

dictamen, en el que al final del mismo se proponía por la Comisión una serie de medidas. Pues bien, de las seis medidas propuestas sólo la 3ª (86) debía revestir carácter de "decreto de Cortes con carácter de ley" y seguir, por tanto, los trámites oportunos. Del mismo parecer que el del diputado Sr. Saavedra era el de los diputados Sres. Argüelles y Galiano (87).

Una de las primeras ocasiones en las que se suscitó la conveniencia de distinguir en un mismo texto normativo dos partes: una, que requeriría la sanción de S.M. por ser materia propia de "decreto de Cortes con carácter de ley", y otra, en la que no se exigiría el cumplimiento de tal requisito por estimarse que es materia propia de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", fue con ocasión del debate en torno al decreto respecto de los jesuitas. Después de este debate, en el que se discutió si el decreto precitado era de aquellos que necesitaban la sanción del Rey, intervino el diputado Sr. Paralea señalando que si sólo se tratase del primer artículo era evidente que no se necesitaba la intervención del Rey por medio de la sanción, sin embargo, existen otros muchos puntos dentro de este mismo texto normativo que precisan la sanción Real por considerarse que nos encontramos ante un "decreto de Cortes con carácter de ley" (88).

Ante tal situación, el referido diputado afirmó que: "Acaso pudiera subdividirse este decreto." El resultado a que condujo esta discusión fue estimar que el decreto objeto de la misma se extendiese en los términos de los que necesitan la sanción Real, desestimándose, por tanto, la posibilidad apuntada por el diputado Sr. Paralea de distinguir, por una parte, aquellos preceptos propios de "decreto de Cortes con carácter de ley", y, por otra, aquellos característicos de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" (89). Así, pues, se estima, que basta que exista un solo artículo que exigiera la sanción de S.M. para que cumpla este requisito la totalidad del texto normativo, sin importar que las restantes disposiciones fueran de la exclusiva competencia de las Cortes.

Si la discusión en torno al decreto respecto de los jesuitas puede considerarse que fue una de las primeras ocasiones en las que se planteó, si quiera de pasada, la posibilidad de subdividir un texto normativo en dos partes, es con ocasión del debate del "decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración" cuando con más pasión y profundidad se aborda tan importante cuestión.

Entre los más relevantes temas objeto de discusión destaca el relativo a si el citado texto normativo merece calificarse como "decreto de Cortes con carácter de ley" o como "decreto de competencia exclusiva de las Cortes y, por tanto, si ha de ser objeto o no de sanción (sobre este asunto nos remitimos al apartado correspondiente del presente trabajo). Pues bien, en relación con ésta tan significativa cuestión, se deslizó el tema que centra todo nuestro interés. Así, llegado un momento del debate, el diputado Sr. Marau se formuló la siguiente pregunta: "¿Es ley o decreto lo que se sanciona aquí?". Y ante tan esencial interrogante respondió que tan solo revestiría carácter de "decreto de Cortes con carácter de ley" el aspecto relativo al allanamiento de morada, "pero el resto del decreto jamás habrá necesidad de elevarlo a la sanción Real", luego es así que nos encontramos ante un texto normativo que es "parcialmente ley" y "parcialmente decreto de Cortes" (90). El diputado Sr. Canga, consciente de la trascendencia del asunto -el arresto por treinta días y el allanamiento de morada, son materias ambas que corresponde regularse por ley-, presentó una proposición, que recibió el apoyo del diputado Sr. Argüelles, y que se expresaba en los siguientes términos: "Pido a las Cortes declaren que este decreto pase a la sanción Real."

La presentación de ésta proposición causó extrañeza al diputado Sr. Alcalá Galiano, porque el diputado Sr. Canga, entre otros, defendió primero el dictamen de la Comisión, y ahora, sin embargo, se opone al mismo desde el momento en que defiende la exigencia de la sanción Real para el "decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración". Ante el asombro provocado en la persona del diputado Sr. Alcalá Galiano, el diputado Sr. Canga justificó su postura recordando "que en la Comisión dije que reputaba esta medida revestida del carácter de ley, y añadí que el expediente debía volver a la Comisión, pidiéndolo así a las Cortes, para que en ella se extendiese el decreto o decretos, separando los que necesitaban la sanción Real de los que no la requerían." (91). De manera, que no procediéndose por las Cortes a la separación de las partes correspondientes a cada una de las dos categorías normativas, el diputado Sr. Canga estimó oportuno defender la sanción Real de la totalidad del decreto en cuestión. Como bien podemos observar, la postura adoptada por el diputado Sr. Canga coincide con la expresada dos años antes por el también diputado Sr. Paralea, y ya señalada en líneas precedentes, de que basta la existencia de un solo artículo cuya materia fuera objeto de "decreto de

Cortes con carácter de ley" para que la totalidad del texto normativo sea presentado a la sanción de S.M.

Aprobada por las Cortes la proposición presentada por el diputado Sr. Canga por 73 votos contra 65, se presentó inmediatamente después otra proposición por los Sres. Salvá, Flores Calderón, Adanero, Cuevas, Varela y Meléndez, que se expresaba en los siguientes términos: "Pedimos a las Cortes que este decreto antes de pasarse a la sanción de S.M. vuelva a la Comisión para que separe lo que pertenece a las facultades de las Cortes de lo que necesita la sanción Real." (92). Esta proposición, como bien puede observarse, mantenía el espíritu de la intervención del diputado Sr. Canga ante la Comisión. Estos diputados son conscientes de que el problema vertebral que subyace a esta polémica no es otro sino el de las relaciones entre las Cortes y el Rey. En definitiva, el de la determinación de cuál es el ámbito de atribuciones que son competencias exclusivas de las Cortes (art.131, 28 -268 de la Constitución de 1812) y de las "Cortes con el Rey", pudiendo S.M., en este caso, utilizar la sanción para bloquear la voluntad de la Nación representada en las Cortes. De este modo se manifiesta la importancia que tiene establecer con la mayor precisión posible qué materias han de ser objeto de sanción y cuáles no lo son por considerarse exclusivas de las Cortes. En

este mismo sentido se manifiesta el diputado Sr. Flores Calderón cuando se pregunta: "¿por qué no separar todo aquello que puede ser objeto de la resolución sola de las Cortes, de lo demás que necesita para tener efecto la sanción de S.M., a fin de conservar por un lado ilesos nuestros derechos, y no atacar de ningún modo los que también por otra parte debemos respetar y aun a toda costa defender?" (93). Como dice asimismo el diputado Sr. Varela: "(no) hemos de dejar las facultades de las Cortes confundidas con las del Trono" (94).

Esta proposición, dirigida a separar lo que pertenece a las Cortes en exclusiva de lo que corresponde a la sanción de S.M., fue objeto de severas críticas por razones de la oportunidad en la presentación de la misma, toda vez que acababa de votarse afirmativamente que el decreto objeto del debate pasase a la sanción. Aprobar la presente proposición supondría un medio de invalidar y destruir lo ya dispuesto por las Cortes cuando todas las partes del decreto forman un todo unitario (95); en palabras del diputado Sr. Alcalá Galiano, sería "echar por el pie lo acordado ya." Más adelante, este diputado manifiesta lo "doloroso" que es para él adoptar esta decisión, que supone el rechazo de la proposición presentada (96).

El carácter "doloroso" de su postura deriva de que él mismo había votado con anterioridad contra la proposición del diputado Sr. Canga, en la que se preguntaba si se pasaba o no a la sanción de S.M., y ahora se ve forzado a votar contra esta segunda proposición por razones, podríamos decir, formales, por no ir, en definitiva, contra lo ya decidido por las Cortes, cuando, en verdad, el diputado Sr. Alcalá Galiano, estaba convencido de que el "decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración", era "parcialmente ley" y "parcialmente decreto" (97). En este mismo sentido, el diputado Sr. Falcó afirmaba que "el proyecto entero con todas sus partes debe pasar a la sanción del Rey, la cual es claro que sólo podrá recaer sobre los puntos principales que contengan disposición legislativa, y de ningún modo sobre los demás que sean resorte de las Cortes y que sólo pasan por no desmembrar el proyecto, de cuya unidad son partes, como a primera vista aparece," (98).

Consideramos, que no puede admitirse que la sanción de S.M. afecte sólo a una parte del articulado, que es, lógicamente, aquélla que reviste naturaleza de "decreto de Cortes con carácter de ley", siendo el resto del texto normativo excluido de la referida solemnidad, por cuanto éste constituye una

unidad que no permite semejantes distinciones. La manifiesta imposibilidad, pues, de que la sanción de S.M. afecte tan solo a una parte del decreto de referencia nos lleva ineludiblemente a separar del mismo todas aquéllas materias que por su propia naturaleza no requieran la sanción del Rey. Si no se procediera de este modo nos encontraríamos que serían objeto de sanción facultades que pertenecen exclusivamente a las Cortes, y de las que éstas no pueden desentenderse (99). Así, pues, la Corona disputaría éstas competencias a las Cortes en aras a alcanzar un espacio de poder de considerable dimensión. La subterránea lucha entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo vuelve a convertirse en la clave para explicar desde sus propios fundamentos la sanción de las leyes por parte de S.M.

B) El veto de los "decretos de Cortes con carácter de ley".

Si como hemos señalado con anterioridad, la "sanción" de los "decretos de Cortes con carácter de ley" es un acto complementario, indispensable y positivo, que emana de la libre voluntad del monarca, el "veto" constituye un acto negativo o de mero aplazamiento sin el cual el "decreto de Cortes con carácter de ley" de que se trate adquiriría plena validez (100). La Constitución de 1812 contempla la figura del veto suspensivo, aunque autores de la época como, por ejemplo, Ramón Salas, estimaban más coherente con la estructura constitucional la implantación del "veto absoluto" (101). Para el diputado y miembro de la Comisión que redactó el Proyecto de Constitución de 1812, Sr. Argüelles, la teoría del veto suspensivo implantado en la misma se fundamentó en la necesidad de que el Rey dispusiese de un instrumento para el caso de haber un gran número de diputados cuyas pasiones fuesen demasiados exaltadas y pusieren en grave peligro la Constitución (102).

La determinación de cuál sea el alcance y la trascendencia que derivan del ejercicio del "veto suspensivo" por parte del Rey no es sencilla, pues en ocasiones se pondrá el acento bien en el peso que ostente el Rey, bien en la preeminente posición de que hacen gala las Cortes.

Será en el Capítulo VIII, "De la formación de las leyes y de la sanción Real", del Título III, "De las Cortes", de la Constitución de 1812, donde se evidencia el peso que se ha dado a la autoridad Real por medio de la sanción de los "decretos de Cortes con carácter de ley". En él se confiere al Rey la facultad para suspender por dos veces la voluntad de la Nación, representada en Cortes, y pronunciada en los "decretos de Cortes con carácter de ley" que de ella dimanen. Este veto de carácter suspensivo "tiene tanta fuerza, que es absolutamente imposible que nunca sea desquiciado el equilibrio que debe reinar entre los dos poderes, dejando, por tanto, asegurada de un modo firmísimo la Monarquía" (103).

Subrayar con tanto énfasis la fuerza que procede del veto suspensivo demuestra que no se posee una completa visión del verdadero protagonismo de las Cortes en el contexto de ésta Constitución. Piénsese, que si bien corresponde al monarca la facultad de

negar por dos veces la sanción de los "decretos de Cortes con carácter de ley", frustrando así la voluntad de la Nación representada en las Cortes, a la tercera ocasión en que insista la representación nacional, el veto regio perderá toda la virtualidad. Las Cortes harán retrotraerse a S.M. de su empeño en imponer su voluntad sobre la del pueblo. Como dijera Melchor Fernández Almagro, "la tenacidad, pues, de las Cortes, hace inútil la hostilidad o resistencia pasiva del Jefe del Estado." (104).

Por tanto, cabe concluir, que si bien el Rey puede obstaculizar la voluntad de las Cortes en dos ocasiones, a la tercera son éstas las que finalmente imponen su opinión, obligando a S.M. a bajar la cabeza, como ejemplo de sometimiento a la voluntad nacional. A continuación, corresponde analizar cada una de las dos ocasiones en las que el Rey puede ejercer su derecho de veto sobre los proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley" aprobados por las Cortes.

- a) Ejercicio del derecho de veto por parte del Rey.

a') El Rey ejerce por primera vez el derecho de veto suspensivo (art.147 de la Constitución de 1812).

En torno a esta cuestión se plantean dos posturas opuestas. Por una parte, se encuentran aquellos diputados que quieren que el asunto objeto de veto suspensivo se vuelva a plantear el mismo año en que tiene lugar la denegación de la sanción; y, por otra parte, aquellos que estiman que sea el año siguiente (El art.147 dice así: "Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente).

Los defensores de la primera de las posturas y, principalmente, el diputado Sr. García Herreros, no se oponen a que el Rey disponga de la facultad de sancionar los "decretos de Cortes con carácter de ley" y, en su caso, pueda negarse la misma ejerciendo el veto suspensivo, sino que el motivo fundamental de su argumentación se encuentra en que consideran injustificado que no pueda volverse a plantear el asunto de que se trate en el mismo año en que se interpuso dicho veto.

Entre los defensores de ésta primera tesis no se entiende que pueda vulnerarse uno de los principios vertebrales de la Constitución de 1812 cual es el considerar como "clave de bóveda" del sistema a las Cortes, órgano que representa a la nación española. Así, por ello, no se justifica que ante un eventual conflicto que pueda entablarse entre las Cortes y el Rey se excluya una de las medidas tendentes a sujetar la voluntad del monarca como es "el sagrado freno de la ley". De ser así, el Rey se encontrará liberado, durante al menos un año, de someterse a la voluntad de la Nación expresada mediante "decreto de Cortes con carácter de ley" (además de otras categorías normativas, como ya hemos repetido varias veces) (105).

No logra explicarse, pues, con un mínimo de coherencia que se critique -por parte de los defensores de la segunda tesis- que los acaloramientos de los diputados son perjudiciales al fin de lograr un clima de adecuado sosiego para la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" en el mismo año en que se produce la denegación de la sanción, y, sin embargo, se haga silencio de que lo que en verdad las Cortes pretenden lograr discutiéndose el asunto el mismo año es contener dentro de sus justos límites la

acción del Gobierno. Máxime teniendo presente las continuas conspiraciones, no de las Cortes, como se pretende hacer creer por parte de los defensores de la segunda de las tesis defendidas, sino del propio Poder Ejecutivo, que aspira constantemente a sacudirse de toda atadura a los "decretos de Cortes con carácter de ley". Afirma el diputado Sr. Espiga, que "es preciso advertir que aunque queramos suponer en el Rey algún interés en oponerse a la formación de un "decreto de Cortes con carácter de ley", no se puede prescindir de que los Ministros son responsables de sus resoluciones, y de que habiendo de exponerse a las Cortes las razones que han movido al Rey a negar la sanción, se conocerá necesariamente la justicia o injusticia de la opinión, y no puede quedar impune el influjo ministerial" (106).

Sin embargo, en algún caso concreto se han puesto de manifiesto las disparidades de criterio entre el Rey y el Ministerio en orden a sancionar o interponer veto suspensivo sobre un determinado "decreto de Cortes con carácter de ley". La opinión que en último término ha triunfado ha sido la del Rey, no sin provocar reacciones encontradas en su propio gabinete. Así, como ejemplo que ilustra lo que decimos, destaca la interposición de veto suspensivo sobre la "Ley de reforma de regulares". En la exposición de las

razones que ha tenido el Rey para negar el referido "decreto de Cortes con carácter de ley" se exigía que se consultase a la autoridad eclesiástica. Ante este panorama, para superar el obstáculo que suponía el veto suspensivo de S.M., el gabinete, que no estaba conforme con tal decisión, respetó oficialmente la misma, pero al tiempo se gestaba el ambiente propicio para fomentar un movimiento de opinión en las Cortes, destinado a coaccionar el ánimo del Rey Fernando VII. A partir de este momento, se produce una quiebra grave en las relaciones entre el Rey y su Ministerio. La reacción inmediata del Rey consistirá en llevar a cabo las primeras iniciativas anticonstitucionales, que desembocarán en el derrocamiento del régimen constitucional en 1823 (107). Porque, piénsese si no quién se ha excedido siempre en el ejercicio de la autoridad, y la respuesta, repetida en cada época histórica, será la misma: el Rey, y no las Cortes. Por ello, carece de sentido pensar que son las Cortes las que, por constituir un cuerpo numeroso y ser escenario de las más vivas pasiones por parte de los diputados, cometen las arbitrariedades, y no el Rey.

En definitiva, los defensores de ésta primera postura pretenden evitar que el Rey pueda bloquear, durante al menos un año, aquellos "decretos de Cortes con carácter de ley" que pueden ser contrarias a sus

particulares intereses, haciendo prevalecer éstos sobre los generales que son los manifestados por las Cortes.

Los partidarios de la segunda postura justifican la facultad del Rey de interponer "veto suspensivo" con el fin de evitar los graves perjuicios que pudieren derivarse de una precipitada aprobación de un "decreto de Cortes con carácter de ley" en el seno de unas Cortes presididas por un clima de agitado apasionamiento. El veto suspensivo se convierte en un correctivo ante situaciones como las descritas (108).

Como bien puede observarse, S.M. adquiere una posición predominante sobre la de las Cortes. Se estima que el alto valor del "decreto de Cortes con carácter de ley" exige que ésta sea producto de una serena y meditada reflexión, y, por tanto, ajena a cualquier situación de urgencia. La urgencia puede ser predicable de aquellas normas de carácter gubernativo (entendiendo por tales no sólo las normas que produzca el Gobierno, sino también las Cortes, pero que no requieran sanción como, por ejemplo, los "Decretos de Cortes sin carácter de ley" y las "Ordenes de las Cortes"), que exigen la inmediatez en su adopción, pero rara vez acompaña a los "decretos de Cortes con carácter de ley".

Estiman los defensores de ésta tesis, que si pudiese volverse a discutir el asunto objeto de debate, en el mismo año se incurriría con precipitación en materia tan delicada como la contenida en los "decretos de Cortes con carácter de ley". Es por ello conveniente que se establezca un término para volver a presentar más meditadamente el cuestionado proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley". De no existir éste se crearían las condiciones que pudieran llegar a provocar serios conflictos entre las Cortes y el Rey. Porque si bien es cierto que "las Cortes sirven para enfrenar la potestad del Rey;... no olvidemos que éste debe también enfrenar los extravíos de aquellas, resultando así el equilibrio de ambas autoridades" (109). Pero este delicado equilibrio entraría en inevitable quiebra si el Rey se viere impelido a sancionar los "decretos de Cortes con carácter de ley" que se le presenten en el mismo año. De este modo, el veto Real quedaría reducido a una mera fórmula al no poder alcanzar el objetivo para el que fue pensado, cual es el mantenimiento del equilibrio entre ambos poderes.

Piénsese, que si se permitiese discutir en el mismo año el asunto al que le fuera denegada la sanción, las Cortes que lo aprobaron en la primera

ocasión serán las mismas que lo conozcan en la segunda votación, de manera que la aportación que pudieren realizar sería nula, ya que los diputados se ratificarán normalmente en lo ya acordado. Los parlamentarios, pues, apenas mostrarán interés, pero si lo manifestaran sería más bien para lo contrario, es decir, para apoyar más contundentemente, con mayor número de votos que en su primera votación, el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" anteriormente rechazado por el Rey, "aunque no fuese por otra razón que la del pagarle un desaire con otro", provocándose una delicada situación conflictiva entre las Cortes y el Rey (110).

En definitiva, si debatir otra vez acerca de un asunto que tan próximo está en el tiempo puede llegar a ser aventurado para el equilibrio del sistema constitucional, la discusión del mismo una vez transcurrido un año puede contribuir a que si se lleva a cabo alguna alteración en el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" sea resultado de una profunda y serena reflexión, y no producto de la exaltación del momento.

b') El Rey ejerce por segunda vez el derecho de veto suspensivo (art. 148 de la Constitución de 1812).

Con este artículo (El art. 148 se expresa en los siguientes términos: "Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey, podrá dar la sanción o negarla segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144, y en el último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año.") se concede al Rey la facultad de sancionar o vetar un "decreto de Cortes con carácter de ley" por segunda vez si así lo estima oportuno (111). Hubo algunos diputados, como el Sr. Polo, que aceptando que el Rey dispusiese de la facultad de veto suspensivo por las dos razones ya señaladas en el epígrafe anterior, esto es, que los "decretos de Cortes con carácter de ley" exigen un proceso de meditación y reflexión, y por el equilibrio que ha de producirse entre las Cortes y el Rey, no mostraban su conformidad conque el veto pudiese ejercerse en ocasiones posteriores, como determina el

propio art. 148, que permite un segundo veto a S.M. (112).

Y esta negativa encuentra su fundamento en que un año aproximadamente después del primer veto es tiempo más que suficiente para calmar los ánimos a los diputados exaltados y reflexionar más serenamente sobre el "decreto de Cortes con carácter de ley" objeto de litigio. Si se mantuviera un segundo veto (como al final permaneció) se estaría considerando expresamente que la opinión del Rey es mucho más valiosa y de mayor consideración que la de la nación representada en las Cortes (113). Sin embargo, el espíritu del Proyecto de Constitución de 1812 no se correspondía con la opinión antes expresada, ya que el veto primero no constituye garantía suficiente para lograr un "decreto de Cortes con carácter de ley" producto del sosiego. Si el Rey niega la sanción, la misma diputación general (que en la terminología actual equivale a "legislatura") puede volver a proponer el mismo "decreto de Cortes con carácter de ley" en el segundo año de reunión. Esta circunstancia viene a demostrarnos que existe una aproximación de los diputados a un texto único de "decreto de Cortes con carácter de ley"; no obstante, esta doble votación y consiguiente respaldo al "decreto de Cortes con carácter de ley" en cuestión todavía puede ser

obra del empeño de unos pocos que arrastren a otros muchos, obstinándose en el mantenimiento del proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" que ya propusieron por primera vez. Por ello, para evitar este riesgo, la Comisión de Constitución optó por establecer un período de tiempo para que el Rey pudiera recabar todas las informaciones complementarias, y corregir aquellos inconvenientes que se hayan podido escapar a los diputados durante el debate parlamentario con el fin de negar, en su caso, la sanción por segunda vez motivando su repulsa.

Pero si el riesgo que existe cuando se presenta por segunda vez a la sanción de S.M. un mismo proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" es la posible obstinación de los diputados en mantener dicho texto normativo por encima de cualquier otra consideración (114), este peligro queda esquivado en gran medida si el precitado proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" tiene su origen en el segundo año de una diputación (Recordemos que cada diputación se compone de dos años, según dispone el art. 108 de la Constitución, que declara que: "Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años."), ya que los diputados que integran las nuevas Cortes no son, en su totalidad, los mismos del período anterior. Ante este caso, se desvanecen los

diferentes argumentos utilizados para defender la necesidad de mantener más de una sanción (115).

Uno de los principales fundamentos de la sanción en una Monarquía moderada es mantener el equilibrio entre las Cortes y el Rey, evitándose que se produzca un recíproco choque entre los mismos. Para la consecución de dicho objetivo es necesario que se promueva un clima de armonía entre el Rey, que no deberá conocer otros intereses sino los de su pueblo, y las Cortes, a las cuales les corresponderá la obligación de respetar la autoridad de S.M. "De estos principios nacerá precisamente que siempre y cuando se presente al Rey para la sanción un proyecto de ley, y de ella resulte utilidad conocida a los pueblos, no la negará su sanción, porque no se supone pueda querer otra cosa que el bien de la Monarquía" (116).

Esta opinión manifestada por el diputado Sr. Aner es significativamente indicativa de los recelos que se tienen hacia las Cortes, las cuales han de profesar obediencia al Rey, siendo éste quien mediante el uso del veto imponga, aunque sea con carácter temporal, su propia voluntad, invocando al efecto el "bien de la Monarquía", interpretado según su criterio. Por tanto, cuando las Cortes aprueben proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley",

cuyo contenido sea relevante, según ellas, para el interés de la Nación, y sea presentado a la sanción de S.M., ésta podrá discrepar de dicho interés interponiendo el correspondiente veto suspensivo. La voluntad del Rey parece que predomina sobre la de la Nación representada en Cortes.

c') El Rey da "necesariamente" la sanción si por tercera vez fuera propuesto el mismo proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley".

Pero las consideraciones críticas que hemos señalado no fueron asumidas por las Cortes, sino que incluso se estimó, como ya se establecía en el dictamen de la Comisión de Constitución, la posibilidad de que el Rey negase por dos veces la sanción. Y si por tercera vez fuera propuesto el mismo proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" se entenderá que el Rey da necesariamente la

misma (art.149 de la Constitución que, por cierto, fue aprobado por las Cortes sin el menor debate) (117). En este caso la diputación estará compuesta de diferentes diputados que las veces precedentes, lo que supone que no han podido tener efecto las pasiones o la obstinación en el empeño de sostener lo ya propuesto en las anteriores ocasiones. Si las Cortes aprueban el mismo proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" presentado anteriormente, ha de suponerse "que la mejor intención del Rey con su Consejo (de Estado) no alcanzó a distinguir la utilidad del proyecto; y éste recibirá del Monarca una sanción necesaria, y quedará convertido en ley" (118).

Existe algún diputado como el Sr. Golfín que, mostrando su conformidad en que pueda el Rey negar la sanción dos veces y que hasta la tercera no esté obligado a otorgarla, sin embargo señala sus reparos a que no pueda volverse a tratar del mismo asunto hasta el año siguiente. El transcurso del tiempo es suficiente como para que los ánimos puedan encontrar la serenidad que se les exige en circunstancias tan importantes como lo es la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley". La exigencia que se pretende imponer de que corra el tiempo cuando se niega la sanción por S.M. no pretende alcanzar otro

objetivo, sino el evitar de cualquiera de los modos que las Cortes puedan imponerse al Rey (119).

- b) Supuesto en que el Rey niega la sanción y al mismo tiempo presenta un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" sobre la misma materia.

Aunque la utilización del veto suspensivo sea la medida más adecuada y frecuentemente empleada por el Rey para proclamar su opinión en defensa siempre del "bien de la Monarquía", y hacer así reconsiderar a las Cortes la adopción del proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" que ha sido rechazado por S.M. en la primera ocasión, existe además la posibilidad de que el monarca haga uso de otras medidas para bloquear la aprobación de "decretos de Cortes con carácter de ley", y sin necesidad de invocar la defensa de "los intereses de la nación española",

Concretamente nos referimos al caso en que el Rey niega la sanción del "decreto de Cortes con carácter de ley" de señoríos y al tiempo presenta un proyecto sobre el mismo asunto. Sin duda, lo que se pretende es crear una paralización de la actividad de las Cortes, cuando según la Constitución la vía está expedita para volver a tratar la misma cuestión y remitirla de nuevo a la sanción de S.M. Ante estas circunstancias podría ocurrir que cuando se presentase el proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley", por segunda vez, a la sanción de S.M., se respondiese que está aún pendiente de resolución el otro proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" sobre el mismo objeto y, por tanto, que no fuera posible que el monarca se pronunciase. Sin duda, las razones que, efectivamente, se esconden tras esta anómala situación residen en que S.M. ha cedido al dictamen presentado por su Ministerio y en el cual se manifestaban las ideas contrarias al proyecto sometido a discusión en el seno de las Cortes y las cuales ya se expusieron por los Secretarios del Despacho (120). Como bien puede observarse, los intentos por someter, según diferentes maneras, a las Cortes a la voluntad del Rey y de su Ministerio es una constante durante el "trienio liberal".

- c) Importancia de las materias
que no están expuestas al
veto suspensivo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Resulta sorprendente comprobar como, precisamente, las materias que, por su propia naturaleza, revisten una mayor importancia no se hallan sujetas al cumplimiento del requisito de la sanción Real -como ya señalábamos anteriormente- ni, por tanto, están expuestas a un eventual veto suspensivo del Monarca. Nos estamos refiriendo, como bien puede ya aventurarse, a aquellas materias que se relacionan en el art.131 de la Constitución, desde el segundo al vigésimosexto apartado. De manera, que el Rey, protector del "bien de la Nación", no puede amparar a ésta sobre tan calificados asuntos como, por ejemplo, impuestos, alianzas, admisión de tropas extranjeras, etc. En estos casos, las Cortes hacen valer, con carácter exclusivo, su propia voluntad. Y ante semejante situación, se pregunta el diputado Sr. Guridi y Alcocer si "¿es mayor el mal que puede causar una ley, que el de una alianza como la francesa?" (121). De ahí, que no se comprenda que para evitar el supuesto daño que puede causar un "decreto de Cortes con carácter de ley" se llegue incluso a interponer el

veto en dos ocasiones, y sin embargo, el Rey ni siquiera intervenga en aquellos tan calificados asuntos que antes hemos mencionado. Esta situación parece constituir un contrasentido evidente.

d) Conclusión.

A modo de conclusión cabe señalar, que las acertadas críticas que en ocasiones se formularon al texto del Proyecto de Constitución no fueron tenidas en consideración. De manera, que el texto del artículo 148 de la Constitución pasó por las Cortes sin sufrir la menor alteración en su contenido, y el art. 149 no despertó el menor interés entre los diputados, aprobándose sin debate alguno. Por tanto, si el Rey dispone de la muy importante facultad para bloquear durante, aproximadamente, tres años la entrada en vigor de un "decreto de Cortes con carácter de ley", aprobada por las Cortes, único órgano que representa la soberanía nacional, las Cortes, asimismo, son titulares de competencias (art. 131, apdos. 22 al 262 de la Constitución de 1812) que, en ocasiones, ostentan mayor relieve que aquéllas en las que el Rey interviene mediante la sanción.

Así, pues, si bien el Rey dispone de instrumentos que pueden neutralizar temporalmente la voluntad expresada por las Cortes, no es menos cierto que en la estructura constitucional que deriva de 1812 las Cortes disfrutaban de una primacía sobre la Corona (nos remitimos al Capítulo Segundo, que trata de la "Posición que ocupan las Cortes en la estructura constitucional"), no ignorando los intentos del monarca por recortar dicha prioridad, que acaecen, particularmente, durante el denominado "trienio liberal", que es cuando S.M. asume las tareas al frente de la más alta magistratura de la Nación.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2) Promulgación de los "decretos de
Cortes con carácter de ley".

La promulgación es un acto propio del Rey que consiste en la proclamación de la ley como ley perfecta y en el mandato dirigido a las autoridades y ciudadanos para su cumplimiento y observancia; como dijera Fernández Almagro, refiriéndose a la promulgación, le corresponde al Rey "ser el primer pregonero del reino" (122)

A) Proceso de configuración de la
fórmula de promulgación de los
"decretos de Cortes con carácter
en el Proyecto de Constitución.

El problema principal que se suscitó durante los debates parlamentarios giró en torno a la fórmula de promulgación de las leyes que usará el Rey, y que se recoge en el art. 155 de la Constitución de 1812 ("El Rey, para promulgarlas leyes, usará de la fórmula siguiente: 'N. -el nombre del Rey-, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente -aquí el texto literal de la ley-. Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule." -Va dirigida al Secretario del Despacho respectivo-) (123). Durante la discusión en el seno de las Cortes se dejó entrever el enfrentamiento existente entre los sectores reaccionarios, defensores del Antiguo Régimen, y los partidarios de la instauración del sistema constitucional. Varios fueron los aspectos sobre los cuales versó la anunciada polémica.

a) Problemática suscitada acerca
del encabezamiento de la
fórmula promulgatoria.

El primero de los aspectos más polémicos se refería al encabezamiento mismo de la fórmula promulgatoria, que se expresaba en los siguientes términos: "N.(el nombre del Rey) por la gracia de Dios, y por la Constitución de la Monarquía española...". En torno a esta cuestión, se solicitaba por parte del diputado Sr. Borrull la supresión del inciso siguiente: "...y por la Constitución de la Monarquía española,". La razón en que justificaba tal pretensión se hallaba en que en el Congreso de Bayona mandó Napoleón que usaran de dicho título todos los Reyes de España; las Cortes Generales y Extraordinarias, legítimas representantes de la soberanía nacional, no podían consentir que lo mandado por Napoleón pudiera plasmarse en la Monarquía española, máxime cuando es un título ajeno por completo en todas las épocas de nuestra Monarquía (124). Ciertamente no pensaban de igual modo otros diputados como, por ejemplo, los Sres. Conde de Toreno

y Villanueva, que consideraban que no era argumento el que Napoleón, en Bayona, se hubiese valido de la misma fórmula. La importancia de las palabras "...y por la Constitución de la Monarquía española," denotaban dos cosas: la primera, que la elección del Rey es del pueblo, aun cuando la Monarquía es hereditaria; la segunda, porque aunque el Rey, como todos los hombres, debemos lo que somos a Dios, la potestad Real y su autoridad la tiene de la Nación, la recibe de sus súbditos, sin que esto perjudique el origen divino de la autoridad del Rey.

El origen de esta doctrina de la compatibilidad la encontramos en teólogos y publicistas españoles, como, por ejemplo, Alfonso de Castro, que en su libro "De potestate legis poenalis", afirma que todos los principios legítimos lo son por consentimiento del pueblo; que por derecho natural le es concedido al pueblo la potestad de hacer las leyes, y que la ley es la recta voluntad del que hace veces del pueblo. Esta opinión es, para Alfonso de Castro, perfectamente compatible con que venga de Dios la autoridad del que hace veces del pueblo (125). De ahí, pues, que el encabezamiento de la fórmula promulgatoria comience enlazando las expresiones "por la Gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española".

b) Tratamiento y consideración

que se dispensaba a la
jerarquía eclesiástica en
la fórmula promulgatoria.

El segundo de los problemas que suscitó la redacción de dicha fórmula se encontraba en el tratamiento y consideración que se dispensaba a la jerarquía eclesiástica. En el Antiguo Régimen, los Reyes de España promulgaban las leyes dirigiéndolas a los Rdos. Arzobispos y Rdos. Obispos sin palabras imperiosas de "mandar", sino con las decorosas de "encargar". La fórmula que se propone en el precitado art. 155 de la Constitución es la siguiente: "Por tanto, ~~mandamos~~ a todos los tribunales,...y demás autoridades,...eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad,...". (126).

Ciertamente que con esta fórmula no se manda determinadamente a los Arzobispos y Obispos, pero los incluye con la expresión general de "autoridades eclesiásticas,...de cualquier clase y dignidad". Para evitar esta interpretación un tanto ambigua, el

diputado Sr. Larrazabal propuso, que después que se dice en la fórmula promulgatoria "así civiles como militares", se añade; "y rogamos y encargamos a las eclesiásticas, etc." Todo ello con el fin de no apartarse de la línea tradicional española de respeto y veneración a la Iglesia (127).

El diputado Sr. Dou estima que son tres los inconvenientes que hay en variar la fórmula tradicional por la prevista en el Proyecto de Constitución de 1812. A saber: primero, que el fin que debemos desear se alcanza sin hacer variación alguna, por tanto, esta no procede llevarse a cabo; segundo, que si prospera la redacción del Proyecto de Constitución hallará éste más semejanza con el modelo extranjero que con el nuestro tradicional; y tercero, que las Cortes no han tenido la veneración y respeto que ya tuvieron Constantino y otros Emperadores hacia los Arzobispos y Obispos (128).

En este punto discrepa el Sr. Villanueva, que señala que en tiempos históricos remotos encontramos que los Príncipes en España han usado en las leyes la palabra "mandamos" respecto a las personas eclesiásticas. Así, por ejemplo, Recaredo mandó que los fieles de todas las diócesis de España, antes de comulgar dijese el símbolo; Don Juan I usó también

de la palabra "mandamos" hablando a los Prelados en una ley sobre un punto de disciplina, cual es que los clérigos en el caso de que hallaren en la casa del finado algunas personas haciendo llantos y otros duelos desaguizados, se vuelvan con la cruz; Felipe II usó la palabra "mandamos" en la ley que señala el número de cirios o hachas que pueden llevarse en los entierros; Felipe V dijo "mando" en la pragmática que prohíbe que se vistan de luto para los entierros las paredes de las Iglesias y los bancos (129).

La supresión de la antigua fórmula que empleaba el término "rogamos" supuso una ruptura radical en el planteamiento de las relaciones que mantenían la Iglesia y el Estado. Como consecuencia de la íntima conexión entre muchas materias profanas y eclesiásticas, los designios del sacerdocio y del imperio no podrán realizarse en su total plenitud, sino es protegiéndose y auxiliándose recíprocamente. De ahí la circunspección y prudencia que ha de inspirar a ambas potestades sobre aquellos objetos en los que existe una íntima conexión espiritual y temporal. Con el fin de evitar la confusión de los que gobiernan sería "muy conveniente que como el poder eclesiástico implora el auxilio de los soberanos cuando lo demanda la naturaleza de los negocios y su más fácil expedición, también la potestad secular

solicite igualmente el de la eclesiástica, por ruego y encargo a sus Prelados" (130). En ningún caso puede suponer todo ello que los eclesiásticos carezcan de la condición de ciudadanos "obligados en muchos casos al cumplimiento de las leyes civiles y políticas" (131).

Sin duda, la defensa del mantenimiento del estatuto privilegiado de la Iglesia no se corresponde de ninguna manera con la nueva estructura constitucional surgida en 1812. Los "decretos de Cortes con carácter de ley" promulgadas han de ser de obligado cumplimiento para todos los ciudadanos españoles, sean o no eclesiásticos. De ahí que sea una impropiedad que en una ley, que deben obedecer todos, aparezca en la fórmula promulgatoria el término "rogamos", y no el que le es propio por naturaleza cual es el de "mandamos". Además, que el soberano, es decir, la nación representada en las Cortes, emplee la palabra "mandamos" significa la suprema autoridad del legislador sobre sus súbditos, sean éstos o no eclesiásticos.

Finalmente, logró imponerse la fórmula que incluía la palabra "mandamos" tal y como se había aprobado en el seno de la Comisión de Constitución. Al menos, formalmente, el poder temporal ha logrado imponerse al poder espiritual, aunque, desde luego, la realidad

desmentirá en parte dicha supremacía. Las relaciones conflictuales entre el Estado y la Iglesia continuarán durante largos años.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2) Carácter peculiar del sistema de promulgación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" en la Constitución de 1812.

El problema principal que se planteó durante los debates parlamentarios giró en torno a la fórmula de promulgación de los "decretos de Cortes con carácter de ley". Si bien no puede ocultarse el interés, casi exclusivo, que los diputados manifestaron acerca del referido tema, es también obligado poner de manifiesto cuál fue el peculiar sistema de promulgación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" en la Constitución de Cádiz.

Para desarrollar lo establecido en el artículo 156 de la Constitución, en el que se establece que "Todas las leyes se circularán de mandato del Rey por los

respectivos Secretarios de Despacho", S.M. creyó oportuno proponer a las Cortes un Decreto sobre el modo de hacer la promulgación solemne de los "decretos de Cortes con carácter de ley". El Decreto en cuestión se expresa en los siguientes términos: "Que el jefe político de esta capital, acompañado de todo el ayuntamiento salga en público de la casa en donde se junta ordinariamente, y pasando a la de la Panadería, sita en la plaza de la Constitución, promulgue la ley desde el balcón principal de aquella, haciéndola leer por el Secretario del expresado ayuntamiento" (132).

Las características que definen el sistema de promulgación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" en la Constitución de 1812 son las siguientes: primero, sólo se promulgaban los "decretos de Cortes con carácter de ley"; segundo, esta clase de "decretos" contenían al final del articulado una fórmula que se expresaba en los términos que siguen: "Lo cual presentan las Cortes a S.M. para que tenga a bien dar su sanción," (133); tercero, tras la sanción de S.M. con la fórmula: "Publíquese como ley" (art. 143 de la Constitución de 1812) la ley era publicada en las Cortes (art. 154 de la Constitución de 1812); y, por último, las Cortes enviaban una Orden al Secretario de Estado y Despacho de la Gobernación de

la península "para que S.M. tenga a bien proceder inmediatamente a su promulgación solemne".

En definitiva, pues, y resumiendo, observamos que los actos de sanción, promulgación y publicación, que en los tiempos actuales se contienen simultáneamente en la misma ley, durante la vigencia de la Constitución de 1812 (y en las posteriores hasta que en 1852 se transforma en el sistema que hoy conocemos), integran dos actos separados. Por una parte, cuando el "decreto de Cortes con carácter de ley" es aprobado por las Cortes el Rey "sanciona" y ordena se "publique" como ley (art.143 de la Constitución de 1812; "Publiquese como ley") y, por otra, se dicta una orden, firmada por el diputado secretario, en la que se ordena se proceda a la "promulgación" de dicho "decreto de Cortes con carácter de ley".

NOTAS AL CAPITULO CUARTO

(1) Vid. Alcalá Galiano, Antonio, Lecciones de Derecho Político, Madrid, 1984, pág.160. Afirma este autor lo que sigue: "Porque, dicho sea de paso, señores, puntos más verdaderamente constitucionales me parecen algunos correspondientes al reglamento que ciertas cuestiones sobre división de poderes u origen de la soberanía a mis ojos no poco abstractas y aún diré no poco ociosas."

(2) Vid. Pérez Serrano, Nicolás, "Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", en Ensayos de Derecho Político, Tomo II, Madrid, 1984, pág.992. Prélot, recordando la opinión de Eugène Pierre señala que, aunque aparentemente el Reglamento parlamentario no sea más que una ley interna que regula el proceder de la Asamblea legislativa, en realidad es que en ocasiones tiene incluso más importancia que la propia Constitución, Vid. en este sentido la obra clásica de Prélot, Précis de Droit constitutionnel, París, 1949,

pág.400, cit. por Pérez Serrano, Nicolás, en "Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", en op.cit. pág.992. Sobre la importancia e influencia del reglamento parlamentario ver este valioso trabajo de Pérez Serrano, págs. 985-1057.

(3) Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.88.

(4) Vid. en igual sentido la intervención del diputado Sr. Romero Alpuente, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.52, 25 de Agosto de 1820, pág.654.

(5) Vid. en este sentido, Salas, Ramón, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág.204, cuando afirma: "la publicidad de los actos de Poder Legislativo es esencial en un gobierno liberal, para que pueda formarse y pronunciarse la opinión pública, y vea la Nación cómo se tratan sus intereses."

(6) Así Barthelemy-Duez distingue tres tipos de sistemas de elaboración de la ley, a saber: a) de "predominio gubernativo", como ocurrió durante los dos Imperios napoleónicos; b) de "predominio

parlamentario", como en la actual Unión Norteamericana; y c) "tipo intermedio", como en la Francia contemporánea. Cit. por Pérez Serrano, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, págs.787-788.

(7) Vid. Carré de Malberg, R., Teoría General del Estado, México, 1948, pág.355.

(8) Art. 132 de la Constitución de 1812; "Todo Diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde."

(9) Vid. del referido autor Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág. 214. Si en la Constitución de 1812 la iniciativa era individual, en las Constituciones posteriores, por el contrario, se otorgaba la iniciativa a las Cámaras. Así, el art.36 de la Constitución de 1837, que reza así: "El Rey y cada uno de los Cuerpos colegisladores tiene la iniciativa de las leyes". En idénticos términos se expresa el art.35 de la Constitución de 1845, y el art. 41 de la Constitución de 1876. El art. 54 de la Constitución de 1869, dice así: "La iniciativa de las leyes corresponde al Rey y a cada uno de los Cuerpos Coleisladores." Y, por último, el art. 60 de la

Constitución de 1931 se expresa así: "El Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes." El Estatuto Real de 1834 excluye la posibilidad de que iniciativa legislativa pueda ejercerse individualmente por algún Procurador o Prócer.

(10) Vid. Suárez, Federico, Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), Madrid, 1976, págs.154-157.

(11) Vid. Salas, Ramón, op.cit., pág.128. Según el art. 31 del Estatuto Real de 1834 corresponde al Rey el ejercicio "exclusivo" para proponer leyes a las Cortes, dejando a los Cuerpos colegisladores sólo la facultad de aprobar o desaprobar lo propuesto por la Corona. En todas las Constituciones posteriores se reconoce al Rey la facultad de ejercer la iniciativa legislativa.

(12) Vid. de este autor op.cit., pág.129.

(13) Vid. Suárez, Federico, op.cit., pág.169.

(14) Vid. Sánchez Agesta, Luis, en la Introducción a la obra de Argüelles, Agustín de, Discurso

Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.56.

(15) La referida proposición fue admitida por 96 votos contra 71. Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, 1821-1822, Tomo III, núm.130, 2 de Febrero de 1822, pág.2114.

(16) Vid. la intervención del diputado Sr. Calatrava en la que pidió que se tomase en consideración la proposición por él formulada: "Así, pues, antes que las Cortes entren en el examen de esas leyes; antes que den lugar a una discusión, que por lo que se ha anunciado y puede colegirse del movimiento general del Congreso apenas dijo el Sr. Presidente que se iba a entrar en ella, debemos creer que será muy tempestuosa y desagradable, me parece que haré un servicio al Congreso, o que a lo menos le daré una prueba de mi buen deseo, pidiendo que ante todas cosas se sirva tomar en consideración la proposición que tengo la honra de presentar, y es la siguiente: 'No habiéndose constituido todavía el Ministerio con la fuerza moral necesaria para dirigir felizmente el gobierno de la Nación, ni para sostener y hacer respetar la dignidad y prerrogativas del Trono, a pesar de lo que reclama tan imperiosamente la situación del Estado, y de lo que el Congreso expuso y

suplicó a S.M. en 18 de Diciembre último, las Cortes, que sin esta medida creen insuficiente y acaso perjudicial cualquiera otra para remediar los males de que trata el Gobierno, consideran que no están en la ocasión oportuna de resolver útilmente sobre la propuesta de algunas leyes represivas que les ha dirigido". Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, Tomo III, núm. 130, 2 de Febrero de 1822, pág. 2112.

(17) El diputado Sr. Gasco describe diáfananamente la situación de la época, caracterizada por la inejecución constante de las leyes y el consiguiente caos que la misma produjo, en los siguientes términos: "Hace mucho tiempo que a la Nación se le preparan días de lucha y opresión, y que está amenazada de una anarquía; y si se ha conservado el orden, ha sido por la confianza que ha inspirado la Representación nacional, que ha sido el áncora a que se han asido todos los que aman a su Patria y la libertad. He dicho que estamos mucho tiempo amenazados de una anarquía, y el señor Cuesta lo dice también; pero esta anarquía no será producida por abusos de la imprenta; estos y aquella reconocen su origen en los desaciertos de la administración pública, en la nulidad del Gobierno para el bien, y en su funesto empeño de no desplegar la plenitud de las facultades que tiene para

hacer observar las leyes. Son las leyes los vínculos y lazos de la sociedad, que conservan unidos entre sí los miembros del Estado. Dictadas para colocar a cada uno en el lugar que debe ocupar, a fin de desempeñar las funciones que le son propias, y de cuyo desempeño ha de resultar el movimiento y la armonía social, dejan de ser leyes cuando por inejecución quedan sin efecto. La Nación donde las leyes no se ejecutan, se transforma en una masa o reunión de hombres sin orden ni conexión, en que todo se confunde y oscurece, desapareciendo las relaciones sociales, y ocupando su lugar el desorden, el desconcierto y la anarquía. Esta es la dolorosa situación a que hemos sido conducidos." Vid. op.cit., pág. 2124.

(18) Extracto del texto de la proposición presentada por el diputado Sr. Calatrava, y utilizado por el diputado Sr. Martínez de la Rosa, en op.cit., pág.2120.

(19) Afirma Martínez de la Rosa lo que sigue: "¿qué motivo alegarían las Cortes para no entrar en ese examen? La proposición que se discute indica que es bastante el de no haberse constituido el Gobierno con la fuerza moral que las Cortes han creído necesaria. Yo, ante todas cosas, debo decir que es imposible que haya libertad en España, sin que cada

poder se mantenga dentro de sus límites, y sin que todos ellos conserven el debido equilibrio. Si el Poder Real ejerce su influjo en el legislativo, o si este pretende tener en una tutoría indecorosa al Poder ejecutivo, ya no hay división de poderes; ya entró a reinar la arbitrariedad; ya nos amenaza el despotismo.

La Constitución ha concedido al Rey derechos y facultades que son tan legítimas y sagradas como la de las Cortes, porque se derivan del mismo principio, la voluntad de la Nación." Vid. idem.

(20) El diputado Sr. Gasco pone de manifiesto el riesgo de crisis en que casi se incurrió al destituir la Corona al Gobierno, en los siguientes términos: "¿Quiénes declamaron primero contra ese Ministerio? ¿No fueron esos escritores a quienes se les dió el nombre de moderados? Los que intentaron desacreditarlos, para preparar su negocio, fueron los preconizadores del sistema de la moderación y de la indulgencia. Ellos fueron los que, coaligados con los verdaderos enemigos del sistema, indujeron a S.M. a que destituyese al anterior Gobierno, que era el que podía llevar a la Patria a un estado floreciente, poniéndonos con una separación tan imprudente en una crisis que seguramente habría sido funesta a no haber

sido por la actitud imponente que tomaron las Cortes."

Vid. op.cit., pág.2125.

(21) Vid. la intervención del diputado Sr. Martínez de la Rosa, en op.cit., pág.2119.

(22) La intervención del diputado Sr. Paralea se expresó en los siguientes términos: "También se ha querido decir que porque nos hallamos en Cortes extraordinarias, supuesto que el Rey tiene la iniciativa en ellas, y que éstas no pueden tratar de otros asuntos que los que S.M. señale, habiendo fijado estos proyectos para que sean objeto de la deliberación de las Cortes, no podemos menos de admitirlos. Falsa consecuencia; lo que nosotros no podemos menos es deliberar si se admiten o no a discusión, con arreglo a lo prevenido en el art.133; y en este momento se está cumpliendo con él, esto es, se está deliberando si se han de admitir o no, como ha dicho anteriormente el Sr. Calatrava." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.131, 3 de Febrero de 1822, pág.2137.

(23) Vid. más adelante el análisis del aspecto relativo a si los proyectos de "decreto de Cortes con carácter de ley han de cumplimentar el requisito de la "admisión a trámite" de los mismos.

(24) El diputado Sr. Gasco manifestó ante las Cortes lo que sigue: "es claro que las propuestas del Gobierno están sujetas a la forma general que designa la Constitución para deliberar sobre los proyectos de ley presentados por un Diputado; resultando de aquí, que hay una irregularidad en haber admitido a discusión este proyecto de ley, lo que da un motivo para suspender su discusión. Se ha dicho igualmente que las Cortes, por ser extraordinarias, no están autorizadas para poder entrar en el examen previo de admitir o desechar un proyecto de ley propuesto por el gobierno, porque cuando éste le sujeta a la deliberación de las Cortes extraordinarias, le ha calificado ya de interesante y necesario, como único juez que es en la materia; pero en mi concepto, se han confundido aquí cosas diversas. El Gobierno es seguramente el juez que ha de calificar los asuntos para someterlos a la resolución de las Cortes extraordinarias, y al mismo Gobierno es a quien compete el designarlos; pero una vez señalados y remitidos, expiraron sus facultades, y empiezan las de las Cortes, sin que aquel pueda sustraerlos de la forma y método que para resolverlos establece la ley fundamental. Radicado el conocimiento en las Cortes de las propuestas remitidas por el Gobierno, no pueden menos de tratarse de la misma manera que en Cortes ordinarias, y están sujetas al examen preliminar de si

son o no admisibles a discusión. El Gobierno ni la calidad de extraordinarias puede privar a las Cortes de este derecho, ni limitarlas a aprobar o desaprobar solamente la propuesta. Si así fuese, las Cortes no deberían haber pasado la propuesta a una comisión, sino que debieran haber entrado sin esta diligencia a aprobar o desaprobar el proyecto propuesto por el Gobierno.

Triste sería seguramente la suerte de las Cortes extraordinarias, si se les rehusase el derecho que tienen para entrar en el examen de los asuntos que están sujetos a su inspección, ya sea por propuesta suya, o por la del Gobierno." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 130, 2 de Febrero de 1822, pág. 2123.

(25). Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm. 15, 7 de Marzo de 1822, pág. 228.

(26) El diputado Sr. Calatrava manifestó ante las Cortes lo siguiente: "no hallo en toda la Constitución artículo alguno que prevenga o establezca para las propuestas del Rey hechas a Cortes extraordinarias formalidades diferentes de las que se prescriben para las Cortes ordinarias. No hallo otro artículo que pueda tener relación con esto, que el

163, que dice así (Le leyó), refiriéndose al anterior que en su párrafo tercero previene que se convoquen Cortes extraordinarias, (Le leyó,) Creo que absolutamente no hay más que estos dos artículos que puedan tener alguna aplicación al presente caso; si hay algún otro, celebraré que se me cite. En estos artículos no veo una insinuación siquiera sobre que en los asuntos que el Rey someta a las Cortes extraordinarias, o más bien, que en las propuestas de ley que S.M. haga a las Cortes extraordinarias, deban observarse otras formalidades que las establecidas para las Cortes ordinarias. No hay más que una regla, la cual es enteramente igual para unas Cortes y para otras." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.131, 3 de Febrero de 1822, págs.2133 y 2134.

(27) En la intervención ante las Cortes el diputado Sr. Paralea dijo lo siguiente: "... y no tengo necesidad de repetir la falsa aplicación que se ha hecho de la facultad catorce que la Constitución concede al Rey, queriendo establecer que las Cortes no podían dejar de entrar en la discusión de los tres proyectos de ley que el Gobierno ha sometido a su deliberación, olvidando al explicarla lo prevenido en el art.133 a que se refiere. Es verdad que el art.132 habla de los proyectos de ley que proponga cualquier Diputado; pero el 133 es genérico, habla de todos los

proyectos de ley. Oiganlo las Cortes. (Leyó,) ¿Y se ha cumplido con lo prevenido en este artículo deliberando si se admiten o no a discusión los tres proyectos de ley que se han presentado? En la facultad catorce del Rey, art.171, se expresa el curso que han de llevar los proyectos de ley o de reformas que proponga a las Cortes. ¿Y cuál es éste? El prescrito anteriormente en el art. 133, pues que no hay otro a que pueda referirse. Así que, las Cortes no puedan menos de tomar en consideración toda propuesta de ley o de reforma que el Rey les haga, para deliberar si se admite o no a discusión; pero no para discutir las por precisión, como se ha querido establecer." Vid. op.cit., pág.2136.

(28) Vid. nota (25),

(29) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.131, 3 de Febrero de 1822, pág.2130.

(30) Recuérdesse, que este Diputado participó del mismo criterio que el Sr. Martínez de la Rosa en cuanto a la negativa a la admisión de la proposición presentada por el Diputado Sr. Calatrava.

(31) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.131, 3 de Febrero de 1822, pág.2134.

(32) Con la Constitución de 1837 y, particularmente, con el Reglamento de las Cortes de 1838, se introducen unos nuevos órganos parlamentarios cuales son las "secciones" que serán los que resolverán si hay o no inconveniente en que ante el público sea leída la proposición de que se trate.

(33) Citamos el art.101 del Reglamento de las Cortes, de 1821, porque es el más ilustrativo. Así, pues la primera regla de este artículo reza según los siguientes términos: "Ningún proyecto de ley, decreto o proposición, ni alguno de sus artículos, podrá discutirse sin que preceda la lectura del informe de la Comisión a cuyo examen se haya remitido por las Cortes."

(34) Que los diputados que elaboraron el Reglamento de las Cortes, de 1821, tenían conciencia de que las Cortes, además de "decreto de Cortes con carácter de ley" podían aprobar otro tipo de norma, sin que ambas llegasen a confundirse, viene a demostrarlo el art.104 del citado Reglamento, que dice, que cuando se trate de dictámenes que no

contengan proyecto de decreto o medida general, "y se hallen redactados en artículos, no se discutirá en su totalidad, sino en cada uno de sus artículos." Un artículo de semejante tenor no se contiene en el Reglamento de las Cortes, de 1813. Observamos, pues, diferencias procedimentales, según sea el tipo de norma.

(35) El artículo 64 del "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813, y el artículo 70 del "Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio", de 29 de Junio de 1821, coinciden en diferenciar entre el "quorum" exigido para las votaciones de los proyectos de "decretos de Cortes con carácter de ley" y la que se produzca para acordar las resoluciones sobre los demás asuntos. Los términos en los que se expresan ambos artículos son los siguientes: "Para abrir la sesión bastará que se hallen presentes en la sala cincuenta individuos. Este número bastará para acordar las resoluciones sobre "negocios" que no sean formación de ley, pues para esto se requiere el número que señala la Constitución."

(36) Vid. la intervención del diputado Sr. Villanueva, que dice así: "no necesitándose para el

acto de la votación sino la mitad y uno más de los Diputados, resultaría que bastando para la aprobación de un proyecto de ley la pluralidad absoluta, esto es, la mitad y uno más de los vocales presentes, pudiera llegar caso de que fuese aprobado un proyecto de ley por la cuarta parte de los Diputados; y no siendo verosímil que pueda darse por expresada la voluntad general de la Nación por la cuarta parte de los que la representan, parece más prudente que en vez de la mitad y uno más, se exijan las dos terceras partes". Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 367, 4 de Octubre de 1811, pág. 1987.

(37) El diputado Sr. Traver expresa su opinión contraria a la redacción del art. 139 de la Constitución en los siguientes términos: "En esto no puedo convenir. Deben concurrir, en mi concepto, a lo menos las dos terceras partes de los Diputados. Si por los principios ciertos que se han proclamado aquí, la ley es la expresión de la voluntad del pueblo, siendo los representantes los que expresan esta voluntad, no puede la mitad y uno más tener la de la Nación. Dos terceras partes llevan a lo menos la mayoría verdadera, y forman (digámoslo así) la expresión de la voluntad general, o de la Nación a quien representan. Por lo mismo me parece que debía decir en esta parte el artículo: 'para proceder a la

votación hayan de estar presentes las dos terceras partes de los Diputados que componen el Congreso." Vid. *idem*.

(38) En relación con este asunto manifestó el diputado Sr. Argüelles lo siguiente: "La comisión oyó a varios de sus individuos que expusieron las mismas dificultades que los señores preopinantes; y si fuese en la práctica tan fácil de conseguir a primera vista lo que dice el Sr. Traver, no hubiera habido dificultad alguna en exigir a lo menos las dos terceras partes. Todos los cuerpos numerosos se han visto obligados a fijar el número que debe considerarse por mayoría, y no es este asunto nuevo; pero como en España, además de tener por parte integrante la América, pueden ocurrir incidentes que impidan concurrir estas dos terceras partes, sucedería que exigiéndose esta circunstancia se comprometería la voluntad general, como se ha dicho. Es un hecho que en todos los países se exige un número muy corto para deliberar con respecto a la totalidad de los que componen la representación. Esta, que a primera vista parece una inconsecuencia, está fundada en la experiencia que hace ver los obstáculos que impiden de ordinario la reunión de muchos individuos en el desempeño de obligaciones de esta especie. Países hay que siendo la representación numerosísima, exigen

cuarenta y tantos individuos para abrir la sesión, y otros que pasaban de muchos centenares deliberaban con 200. La mayor o menor actividad de algunos individuos, el temperamento, las indisposiciones, una epidemia, todo pudiera fácilmente estorbar la deliberación en momentos críticos si exigiese un número crecido de Diputados; y como esta disposición por ser constitucional no podrían dispensarla las Cortes ordinarias, sería muy fácil comprometer los intereses de la Nación. Todas éstas razones han obligado a todas las naciones a ser muy circunspectas en este esencialísimo punto. No creyó la Comisión que debía serlo menos." Vid, *idem*,

En ésta misma línea argumental se expresaba el diputado Sr. Muñoz Torrero, que afirmaba lo que sigue: "Si la sanción de las leyes perteneciese a las Cortes, sería esto conveniente a fin de evitar la precipitación y las intrigas; mas como pertenece al Rey, que puede negarla, parece que es suficiente la concurrencia de la mitad de los diputados; fuera de que resultarán otros inconvenientes de exigir mayor número, como nos lo acredita la experiencia." Vid, *idem*,

(39) Vid. la intervención del diputado Sr. Creus, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 367, 4 de Octubre de 1811, pág. 1988.

(40) Vid. Montesquieu, Del espíritu de las leyes, Madrid, 1972, pág. 154 y 155; y Carré de Malberg, Teoría General del Estado, México, 1948, pág. 373.

(41) Joaquín María López también se preocupó de distinguir los conceptos de sanción y de veto que generalmente se cree son una misma cosa. Y, ciertamente, no son lo mismo, sino que expresan ideas muy diferentes, y en ocasiones absolutamente contrarias. "La sanción es un acto material afirmativo que robustece la ley, que imprime sobre ella cierto sello de autenticidad y de dignidad que antes no tenía. El veto, por el contrario es un acto no material, sino de voluntad que impide que la ley se haga.", vid. de este autor, Curso político-constitucional, Madrid, 1987, págs. 47-48, y, principalmente, págs. 48 y 49. Según otros autores, como Nicolás Pérez Serrano, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, págs. 798 y 799, o Bluntschli, Derecho Político Universal, Tomo I, Madrid, , pág. 257, coinciden en señalar que la sanción es un acto positivo, indispensable, complementario que emana de la voluntad del monarca, y que es necesario para la

perfección de la ley; y el veto, absoluto o suspensivo, implica un acto negativo que impide la plena validez de la ley.

(42) Nos referimos a la sanción de S.M. y no a la "sanción parlamentaria" de las leyes, que aparece por vez primera en el Decreto I, 24 de Septiembre de 1810 en relación con el Decreto II, de 25 de Septiembre del mismo año. Así, el primero de los Decretos mencionados declara, en su segundo párrafo, que: "Los Diputados que componen el Congreso, y que representan la Nación española, se declaran legítimamente constituido en Cortes Generales y Extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional." Más adelante, en el párrafo cuarto, las Cortes Generales y Extraordinarias declaran "que se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión." Este último inciso nos lleva a considerar que también corresponderá a las Cortes la facultad de sancionar las leyes. Pues bien, en el Decreto II, de 25 de Septiembre de 1810, ya citado, justamente el día después del anterior Decreto, y en plena coherencia con el mismo, se afirma "que el tratamiento de las Cortes de la Nación debe ser y será de aquí en adelante de 'Majestad'." De manera que, y como conclusión, los "decretos de Cortes con carácter de ley" deberían ser sancionados por S.M., esto es, por

las Cortes Generales y Extraordinarias, titulares exclusivos de la soberanía nacional.

(43) Vid. en este sentido Salas, Ramón, Leciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág.179. Afirma este autor, que "Solamente podría decirse que el Rey y las Cortes tenían una parte igual en la potestad legislativa, cuando la Constitución concedieran al Rey el veto absoluto o el derecho de negar decididamente la sanción", en op. cit., pág.216.

(44) Afirmaba el diputado Sr. Castelló ante las Cortes lo siguiente: "Sin confundir los poderes, el ejecutivo no puede tener parte en el legislativo. Las Cortes y el Rey son dos personas; la una física, y la otra moral; si la potestad de hacer las leyes reside en ambas, confundiéronse los dos poderes, que es lo que se ha de evitar con sumo cuidado. Por tanto, el legislativo no debe tener socio, y lo tendría en el caso del artículo que se discute. Y pues a la Nación representada por las Cortes, ya por su declarada soberanía, y ya porque es la única que conoce sus verdaderos intereses y lo que le conviene, es decir, de hecho y de derecho, compete sin disputa el poder legislativo, ejérzalo exclusivamente, sin que por ningún término penda del arbitrio del Rey oponerle obstáculos y entorpecerla en su marcha. En buena hora

que las leyes se promulguen a nombre del Rey, pero precisamente las que las Cortes solas acuerden y juzguen convenientes a la Nación. Residan separados los poderes en esta forma: el legislativo en las Cortes; en el Rey el ejecutivo, y en los tribunales de justicia el judicial. Pido, pues, que del artículo en cuestión se quiten las palabras "con el Rey". Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 338, 3 de Septiembre de 1811, 1749 y 1750.

(45) El diputado Sr. Conde de Toreno afirmaba lo siguiente: "A mí me parece que el 'veto', en lugar de unir las dos potestades, las separa. La cosa es clara: acuerdan las Cortes una ley, y el Rey la desecha; o los individuos que componen las Cortes dejan de ser hombres, o he aquí un principio de desunión entre las Cortes y el Rey. Viene otra legislatura o diputación, proponen la misma ley; el Rey igualmente la desecha, según la Constitución, pasa la ley, y he aquí otro origen de desavenencias del Rey con las Cortes, y lo que es peor, con la Nación; porque como a la diputación recién venida se la considera con instrucciones dadas por sus comitentes, se ve ya al Rey en oposición abierta con la voluntad nacional, lo que no puede producir buenos resultados. Diráse tal vez que el Rey no es probable deje de convenir a la segunda insinuación de la Nación; pero

además de que esto en nada disminuye la facultad que tiene de no acceder, es olvidarse de lo que es el corazón humano, y más, en un individuo que tiene una autoridad suprema, y que mirado como un ser superior a los demás, con dificultad mudará de opinión, y mucho menos en aquellos asuntos en que directa o indirectamente tengan más relación con sus intereses, que será a los que probablemente solo se oponga. Habrá quien diga que como yo me adelanto a decir que el Rey negará su sanción a las leyes que se opongan a sus intereses, ¿y por qué a los de la Nación? En contestación, solo pregunto: ¿quién se abstendrá más de dar paso alguno contra los intereses de la Nación, funcionarios que solamente lo son por tiempo limitado, pasado el cual vuelven al seno de sus conciudadanos a ser amados y respetados si procedieron bien, y escarnecidos si lo contrario; o un funcionario público nato, a quien no es permitido tocar, cuya persona se la considera inviolable, cuya autoridad es de por vida, y acompañado de todos aquellos prestigios que tanto deslumbran a los demás hombres, y que a nosotros mismos nos deslumbran ahora? Visto esto, por mucho que sea el amor a sus súbditos, más fácil es que hallen en él cabida ciertos intereses opuestos a los de la Nación, que en un cuerpo nombrado inmediatamente por ella misma, compuesto de muchos, deliberando en público y sujeto a muchas más relaciones para ser

contenido. Así, creo que este íntimo enlace que se busca, será un semillero de divisiones que, o nos conducirá al despotismo, como es más temible, o a un desorden que acarreará grandes e incalculables males." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.336, 3 de Septiembre de 1811, pág.1750.

(46) Este autor estima aceptable la configuración de la sanción adoptada por la Constitución de 1812 a diferencia de cómo se formuló en Constituciones posteriores en las que el veto, por ejemplo, tenía carácter absoluto. Vid. del citado autor, op.cit., pág.57. Así, véase, entre otros, el art.33 del Estatuto Real de 1834, que establece: "Para la formación de las leyes se requiere la formación de uno y otro Estamento y la sanción del Rey"; el art.39, "in fine", de la Constitución de 1837 determina las consecuencias que se derivarían de una negación de la sanción por parte de S.M.: "... no podrá volverse a proponer sobre el mismo objeto en aquella legislatura."; el art.38, "in fine", de la Constitución de 1845 y el art.44 de la Constitución de 1876, se expresa en idénticos términos que el anteriormente citado. La excepción la constituye la Constitución de 1869, que excluye la posibilidad de que el Rey pueda ejercer el derecho de veto.

(47) "¿Quién tendrá el derecho de declarar si la ley conviene o no? El que tuvo el derecho de hacerla, el pueblo por medio de sus representantes, procediendo a una segunda o tercera revisión, más de ningún puede permitirse que, violando el sagrado principio de la soberanía, se confíe a un hombre solo el derecho de inutilizar la ley por la mera declaración de no conveniencia, aspirando al pronunciar este fallo nada menos que a la presunción necia de saber más que todos los individuos de un cuerpo colegislador completo, y de conocer lo que conviene a la nación mejor que la nación misma", Vid. López, Joaquín María, Curso político-constitucional, Madrid, 1987, págs. 50 y 51. En sentido opuesto al manifestado por el citado autor, Alcalá Galiano afirmaba lo que sigue: " ... el Monarca, así como los Cuerpos colegisladores, es representante de la Nación, y representantes que la representan mejor que ellos en algunas ocasiones," Vid. del cit. autor Lecciones de Derecho Político, Madrid, 1984, pág.108. Continuando en esta misma línea, sin el veto absoluto se obligaba "al que ocupa el trono y en él representa a la Nación a que trague una ley, cuando no puede él hacer tragar un decreto sólo suyo a los otros representantes", vid. op.cit.,, pág. 109.

(48) Afirmaba el diputado Sr. Conde de Toreno ante las Cortes lo siguiente: "Evitar aceleración en la promulgación de las leyes. ¿Y no hay otro medio más sencillo y arreglado que el de sujetar la voluntad de los representantes de la Nación a la decisión de uno solo? ¿No se pueden poner otras trabas, exigir cierto término para resolver con detenimiento, y procurar examinar el espíritu público y la opinión general? En mi concepto sería preferible dar un espacio de tiempo desde la discusión a la aprobación, para instruirse del modo de pensar general, que no es el someterse a la voluntad de un solo individuo." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 336, 3 de Septiembre de 1811, pág. 1750 y 1751.

(49) Afirmaba el diputado Sr. Conde de Toreno ante las Cortes: "contener a la potestad legislativa para que no se desvíe y se precipite a la democracia. ¡Qué vanos temores! No es posible que quepa semejante extravío en representantes de la Nación española, pues es claro que éstos o han de ser hombres de conocimientos, o no. Si no lo son, han de abrigar las ideas de la Nación; y si esta tiene alguna fija sobre estos asuntos, más bien es un respeto ciego por la persona del Rey, que inclinación a ideas populares. Si son hombres de saber, el conocimiento que deben tener de la Europa, de su estado, de su corrupción, de

la situación de España, de su posición física y política, del modo de pensar de sus habitantes, de la inmensa extensión de su territorio con las provincias de Ultramar, los alejaría de imaginar siquiera tal desvarío y caer en un error político tan craso. Y ya que razones tan fuertes y tan poderosas no los convencerían, ¿el ejemplo práctico de la Francia no los enfrenaría? Este ejemplo es capaz de desengañar a todos, mucho más cuando se paren a reflexionar que la Francia no tenía tantas desventajas como nosotros; que separados por inmensa distancia, igual número o superior de habitantes tiene la monarquía allá del mar que en la Península; obstáculo insuperable; pero yo, abstracción hecha de todo lo dicho, a los que dejan ver estos temores les retorcería el argumento, y diría: ¿de qué parte pesan más las probabilidades? ¿De que el Rey se arroge todo el poder o las Cortes? ¿De qué tenemos más ejemplos en España? ¿De qué acabamos nosotros de ser víctimas? ¿No es probable que en una Nación, en la que no hay espíritu público formado, en la que el Rey concede los empleos, tiene a su disposición la fuerza armada, y en su favor todo lo que obliga a los hombres a alucinarse y rendirse ante su poder, no es probable, digo, que el Rey, si quiere, pueda abusar con más facilidad y dar al través con la libertad? ¿Por ventura la historia no corrobora esta

verdad en todas las naciones antiguas y modernas?
¿Cómo acabó en Aragón, y cómo feneció en Castilla?

Los Comuneros se limitaban en sus peticiones a cosas justas y hacederas; al oírlas se estremecieron muchos; temblaron y ayudaron a los Ministros del Rey que con su apoyo triunfaron, radicaron la arbitrariedad y perecieron a manos de la tiranía los dignos Maldonados, Acuña y Padillas. En Aragón cumplían con sus fueros, y Felipe II los quebranta, los atropella y los destruye, y acaba con sus defensores los Lanuzas y Torrellas. Además, ¿quién puede desear la democracia en un buen sistema representativo monárquico? Ya se sabe lo mucho que en nuestros días se ha perfeccionado el sistema representativo. Los pueblos modernos no pueden, como los antiguos, ejercer por sí la soberanía. Su extensión, las distancias que los separan, son estorbos físicos que hasta ahora ni el arte ni la industria humana han removido. Y teniendo que delegar el ejercicio de la soberanía, y dividirla para que la reunión de su poderío no produzca la arbitrariedad, ¿en qué consiste la diferencia entre una democracia y una monarquía representativa? En que la primera se ejerce por muchos la potestad ejecutiva, a la que pueden aspirar todos los ciudadanos; y en la segunda por uno solo, con exclusión de los demás. Y ¿quién,

asegurada la libertad con una buena división de potestades, no deseará que la ejecutiva esté en una mano, la ejecutiva, que debe ser el centro de actividad, que es la acción de la Nación, así como la legislativa es su voluntad, y que por consiguiente requiere unidad para que no haya dilación ni retardo alguno en la ejecución? Pesado y meditado todo esto, ¿cómo podrá creerse de buena fe que haya hombre sabio y reflexivo que en estos sistemas, y en el orden político de las demás naciones de Europa, imagine establecer un gobierno popular? Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 336, 3 de Septiembre de 1811, pág. 1751.

(50) Vigente el Estatuto Real, en la "Exposición del Consejo de Ministros a S.M. la Reina Gobernadora", en 4 de Abril de 1834 se dice: "La esencia misma del Gobierno, aun prescindiendo de su dignidad, exige que no se vea nunca en el caso de ejecutar de mal grado lo que juzgue opuesto al bien público; por lo tanto, ninguna resolución de las Cortes podrá tener efecto, sin que además de haber sido aprobada por ambos Estamentos, lleve después por sello la augusta sanción del monarca". Esta "Exposición del Consejo de Ministros a S.M. la Reina Gobernadora", en 4 de Abril de 1834, antecede al Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino, Vid. Hervada,

Javier, y Zumaquero, José M., Textos constitucionales españoles 1808-1978, Pamplona, 1980., pág.128.

(51) Manifiesta el diputado Sr. Conde de Toreno lo que sigue: "Que siendo el Rey ejecutor de las leyes, mal podría ejecutarlas bien si fuera contra su opinión. Es igualmente para mí muy débil esta razón. El Rey, si la Nación insiste, tiene por precisión que ejecutar las leyes; luego siempre se verificará si de esto depende que las ponga en ejecución contra su voluntad; si se dice que el Rey no tendrá otra que la de la Nación luego que esté cerciorado de ella, ya he respondido a esto; y ahora añado que si la voluntad propia suya se modifica con saber la voluntad general, de la misma manera podrá averiguarse, poniendo cierto término en las Cortes para la aprobación de una ley, con lo que conseguirá examinar la opinión general, y hacer, si en esto consiste, que el Rey la ejecute con gusto sin exponerse a los inconvenientes de la sanción." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.336, 3 de Septiembre de 1811, pág.1751.

(52) Se pregunta el diputado Sr. Conde de Toreno: "¿cómo una voluntad individual se ha de oponer a la suma voluntades representates de la Nación? ¿No es un absurdo que solo una voluntad detenga y haga nula la voluntad de todos? Se dirá que no se opone a la

voluntad de la Nación, porque ésta de antemano la ha expresado en la Constitución, concediendo al Rey este "veto" por juzgarlo así conveniente a su bien y conservación. Esta razón, que al parecer es fuerte, para mí es especiosa. ¿Cómo la Nación en favor de un individuo ha de desprenderse de una autoridad tal que solo por sí puede oponerse a su voluntad representada? Esto sería desprenderse, enajenar su libertad, lo que no es posible, ni pensar por un momento, porque es contrario al objeto que el hombre se propone en la sociedad, lo que jamás debemos perder de vista." Vid. idem.

(53) Afirma el diputado Sr. Conde de Toreno lo siguiente: "debemos procurar a la Constitución la mayor duración posible; ¿y se conseguirá si se deja al Rey esta facultad? ¿No nos exponemos a que la negativa dada a una ley traiga consigo el deseo de variar la Constitución, y variarla de manera que acarree grandes convulsiones y grandes males? No se cite a Inglaterra; allí hay espíritu público formado hace siglos; espíritu público solo concebible para los que hemos estado en aquel país y lo hemos visto de cerca; espíritu público que es la grande y principal barrera que existe entre la Nación y el Rey, y asegura la Constitución, que fue formada en diferentes épocas y en diversas circunstancias que las nuestras. Nosotros

ni estamos en el mismo caso, ni podemos lisonjearnos de nuestro espíritu público. La negativa dada a dos leyes en Francia fue una de las causas que precipitó el Trono. Así, soy de opinión que en este artículo solo se diga "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes," suprimiéndose "con el Rey", y en el Capítulo VIII, en que con extensión se habla de la sanción Real, se pongan ciertas trabas a las Cortes para la aprobación de una ley, sin depender en manera alguna de la voluntad del Rey su decisión." Vid. idem,

(54) En este sentido se manifiesta la opinión de Martínez Marina que dice lo que sigue: "Juzgo que las Cortes o la nación legítimamente representada debe ejercer el poder legislativo sin restricción ni limitación y sin esperar sanción del Rey". En este punto conviene adoptar, según este autor, el pensamiento de D. Alvaro Flórez Estrada en su proyecto de Constitución. Más adelante afirma Martínez Marina que "si el poder legislativo no tiene ni debe tener influencia ni mezclarse en los asuntos del poder ejecutivo, ¿por qué el depositario de este poder ha de tener parte en los del cuerpo legislativo? El Rey tiene la sanción de las leyes; luego puede negarla; luego el poder ejecutivo puede suspender por algún tiempo, y retardar las operaciones y hacer

inútil la acción del poder legislativo; luego la nación se verá privada por años enteros o para siempre de leyes interesantes y acaso las más convenientes a su actual situación." Vid. Martínez Marina, Francisco, Teoría de las Cortes, Tomo II, Edición preparada J.M. Pérez-Prendes, Madrid, 1979, págs.727 y 728.

(55) "La llamo novedad -afirma el diputado Sr. Gutierrez Huerta- por la oposición que dice con nuestras antiguas instituciones y prácticas fundamentales del Reino. Según ellas, es visto que los Reyes concurrían con la Nación al establecimiento de las leyes, cada uno en su respectivo lugar, y con aquella atribución potestativa que facultaba a la Nación para disponer, y al Rey para sancionar los acuerdos y disposiciones de aquella. Este concurso tuvo el carácter de necesario en los tiempos en que la Nación conservó sus libertades, y las prerrogativas de los Reyes estuvieron circunscritas a sus justos y verdaderos cancelles, y de él nacían la unidad del Poder Legislativo, el orden y el concierto de su ejercicio, y aquellas saludables ordenaciones que en honor de la memoria de nuestros mayores le creemos siempre con respeto en los Concilios de Toledo y en Cortes aragonesas y castellanas que precedieron a las épocas de la arbitrariedad y del despotismo de los Monarcas; de los Monarcas, repito, que olvidando la

más solemne declaración de Recesvinto, en la convocación del Concilio VIII de Toledo, referida por Saavedra en su Corona gótica como monumento el más auténtico de la verdadera Constitución de la Monarquía española, y las de otros Reyes que protestaron solemnemente la insuficiencia de su autoridad para el establecimiento de las leyes, y la resolución de los negocios graves del Reino, sin el acuerdo y cooperación de los hombres sabedores, escogidos y congregados al efecto, se abrogaron exclusivamente la plenitud de este poder, habiendo dado antes el paso terrible de convertir en voluntaria y absoluta la facultad de sancionar que en un principio, y según las mejores observaciones, no debió ser sino forzosa o cuando más consultiva; quiero decir, extensible a justificar con poderosas razones los motivos de disentir y las causas de suspender la aprobación ejecutiva de los decretos legislativos del reino.

Tal es, si yo no me engaño, la idea que la comisión ha formado de la verdadera y primitiva autoridad que competía a los Reyes de España, por la antigua Constitución del Estado en la parte respectiva al establecimiento y reforma de las leyes generales; y tal es la que ha desenvuelto en el capítulo en que definiendo la latitud de la que le atribuye en este artículo, señala además el modo de su ejercicio, y

establece las precauciones conducentes a neutralizar el influjo de este poder en los casos en que el capricho o la pasión pudieran emplearle en sentido contrario a la seguridad y a los intereses del Reino. De todos modos, siendo como es una verdad incontestable que atendidas nuestras instituciones y prácticas fundamentales, los Reyes tuvieron siempre parte en el Poder legislativo, o lo que es lo mismo, en la ordenación de las cosas tocantes al gobierno civil del Reino, parece que el aspirar en el día a desnudarlos para siempre de esta especial prerrogativa, envuelve la idea de un despojo y el deseo de una novedad notable, que como antes he dicho, no me es dado dejar de calificar de peligrosa y antipolítica." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 336, 3 de Septiembre de 1811, pág. 1752.

(56) Afirma el diputado Sr. Gutiérrez Huerta, que la supresión del inciso "con el Rey", del art. 15 del Proyecto de Constitución "ofendería a las ideas habituales que tenemos de la grandeza y poderío de la autoridad del Rey, y a los sentimientos de amor y respeto con que veneran los pueblos las atribuciones legales de esta primera magistratura, presentándoles como odiosa la tentativa de reducir la dignidad del Monarca a la situación importante de mero ejecutor pasivo de las voluntades de las Cortes, con precisión

de consentirlas y sin arbitrio de examinarlas,"
Vid, idem,

(57) Afirma el diputado Sr. Gutiérrez Huerta, que la supresión ya referida plantea "inconvenientes de bulto que se presentan desde luego a la vista del que observe que en el hecho de despojar al Rey de la facultad que siempre tuvo de la sanción de las leyes y de refundir en las Cortes todo el Poder legislativo contra el orden establecido, destruiríamos de un solo golpe el calmante de la ambición del Monarca, y la contrafuerza de los extravíos del Congreso, excitando al primero a recobrar por medios torcidos lo que le quite la desconfianza, e incitando al segundo a usar sin comedimiento de lo que le conceda la imprudencia,"
Vid, idem,

(58) Vid, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm, 367, 4 de Octubre de 1811, pág. 1988,

(59) Vid, idem,

(60) Vid, idem,

(61) Vid, la intervención del diputado Sr. Ros en donde declara que las las Cortes no han autorizado a la Regencia la facultad de sancionar, en Diario de

Sesiones de las Cortes, Tomo V, núm. 709, 25 de Noviembre de 1812, pág. 4022. Para una más extensa explicación acerca de este problema nos remitimos al apartado F) de este capítulo, titulado "La sanción de S.M. y la Regencia".

(62) Vid. *idem*,

(63) Vid. Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág. 89.

(64) "Se leyó la minuta de decreto acerca del modo de proceder al arresto de los sospechosos de conspiración; y tratándose de preguntar si estaba conforme con lo acordado, presentó la duda el Sr. Nuñez (D. Toribio) de si podría publicarse sin contener resolución sobre la proposición que tenía hecha para que hubiese un Jurado de acusación. La comisión contestó que las Cortes habían desechado el dictámen con relación a éste punto, y no tuvo progreso particular. No así el que suscitaron otros señores, proponiendo que debía pasar la minuta a la sanción Real, acerca de lo cual insistió el señor Falcó, manifestando que el dictamen primitivo de la medida se había desechado por las Cortes, y que el que se

presentaba ahora se había dado a virtud de varias proposiciones pasadas a la comisión, por lo cual no podía menos de exigir la sanción real, tanto más, cuanto lo que se determinaba no estaba comprendido en ninguna de las facultades de las Cortes." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.635.

(65) El diputado Sr.Sotos intervino ante las Cortes en los siguientes términos: "Con respecto a no necesitar sanción Real por ser procedente de iniciativa de S.M., haré dos reflexiones: primera, que habiendo presentado la comisión la medida de la suspensión de formalidades para los arrestos conforme S.M. la propuso, las Cortes la desecharon, habiendo después tomado en consideración otra distinta, que es la aprobada; y la segunda, que es a mi entender la más sólida, se funda en que la Constitución en mi concepto exige la sanción del Rey para todas las leyes. Mas respetando, como yo respeto, la manera con que el Reglamento expresa que deben encabezarse cuando han sido propuestas a las Cortes por S.M., digo que esta fórmula solo tiene lugar cuando la medida propuesta la aprueban las Cortes en los mismos términos y sin variación de una coma siquiera, pues dice: 'Habiendo Nos propuesto a las Cortes (aquí la proppuestade S.M.), las Cortes lo han aprobado, y por tanto

mandamos, etc." En este solo caso es en el que el Reglamento no cree necesaria la sanción por la expresa manifestación que hace de antemano S.M. al tiempo de la propuesta. No admite otra inteligencia el artículo del Reglamento; pero proponer el Rey una cosa, y variarla, modificarla y presentarla a las Cortes con circunstancias muy diferentes, unas accidentales y otras sustanciales, y no querer que pase a la sanción, es una cosa contradictoria a lo que previene en este particular la Constitución, y mucho más a lo que prescribe el Reglamento en orden a que el caso en que no se considera necesaria la sanción es solo aquel en que se aprueba lo propuesto por el Gobierno en los mismos términos en que éste lo pide. El otro día se leyeron varios decretos de las Cortes extraordinarias anteriores, en los que a pesar de no haberse hecho sino muy ligeras modificaciones, se creyó indispensable la sanción." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.636.

(66) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, págs. 635-647.

(67) El diputado Sr. Ruiz de la Vega pone de manifiesto la incompatibilidad de la sanción Real con

la esencia y naturaleza de estas medidas, y dice: "si se enviase a la sanción y el Rey la negase, ¿cuál sería el resultado? Que por más críticas, momentáneas y apuradas que fuesen las circunstancias ya no podría tratarse de ellas hasta la legislatura próxima; y entonces ¿por ventura existirán las mismas circunstancias? Es, pues, claro que en el caso presente la naturaleza misma de las cosas resiste el que haya sanción Real, a no ser que se quiera hacer inútil la facultad que da a las Cortes el art.308 de la Constitución para poder acordar la suspensión de las formalidades de los arrestos. Por estas razones he dicho que aun cuando las medidas acordadas hubiesen nacido de iniciativa de las mismas Cortes, no deberían ir a la sanción; y concluyo manifestando que el poner dudas en materia tan clara, si yo no estuviese convencido de la sinceridad y buena fe con que todos los Sres. Diputados exponen sus opiniones, podría atribuirse a deseos de entorpecer el curso de estas medidas." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.636.

(68) Vid. la intervención del diputado Sr. Marau, en Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.637.

(69) El diputado Sr. Oliver intervino ante las Cortes afirmando lo siguiente: "Después de leído el art.308, parece que no podía ocurrir la menor duda sobre que estas medidas no necesitan la sanción Real. Se han dado otras razones que a mi parecer no se han rebatido, pero esta es la principal de ellas. El Sr. Falcó, que fue el primero que suscitó la cuestión, dijo que si se tratara de aquellas cosas que están en las facultades de las Cortes, no había duda ninguna. Pues precisamente se está en ese caso, porque el art.308 dice: (Le leyó.) Este 'podrán las Cortes' es tan expreso, que no se cómo puede dudarse de su significado. ¿Qué han hecho las Cortes en este decreto? Suspender las formalidades, y nada más; porque si se han añadido algunas circunstancias, ha sido para que esta suspensión no sea absoluta. Esto es lo que se ha hecho, limitar las mismas facultades; porque las Cortes no podían dar un decreto tan vago e indefinido, que las autoridades que habían de ejecutarle no supiesen lo que debían hacer. Por esta razón el Congreso desechó la primera vez que se presentó, porque estaba vago y desnudo, y las Cortes creyeron que debía acompañarle la instrucción sobre el modo de llevarle a efecto. Sábiamente dispuso la Constitución en el art.308 que la facultad de suspender las formalidades para los arrestos fuese privativa de las Cortes, y no de las Cortes con el

Ray, como es la de hacer leyes permanentes, porque implica que la medida sea de circunstancias del momento y que pueda suspenderse tres años a consecuencia del veto Real". Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.637. En idéntico sentido se pronuncia el diputado Sr. Alcalá Galiana, Antonio, en op.cit., pág.639.

(70) En este sentido se manifestaban los diputados Sr.Falcó y Sr.Canga, Vid. op.cit.,, pág.636.

(71) Vid. op.cit.,, pág.638.

(72) Vid. idem.

(73) Vid. op.cit.,, pág.645.

(74) La intervención del diputado Sr. Oliver se manifestó en los siguientes términos: "Otros señores han dicho que algunos decretos de los que las Cortes dan en uso de sus facultades que les concede la Constitución, necesitan de la sanción Real; pero la opinión que se ha seguido en las legislaturas anteriores, y la que ha adoptado el Gobierno, no deja duda alguna en que no serian facultades de las Cortes si para usarlas necesitasen de sanción. Entonces se diría que se necesita para fijar las contribuciones, para dictar las ordenanzas militares, para el repartimiento de baldíos y otros bienes nacionales, y para otras cosas de esta clase, que son de la atribución de las Cortes y jamás se han sancionado. Lo mismo ha sucedido con las decisiones temporales; y si no, veánse las medidas extraordinarias tomadas en la Última legislatura, y se verá que se dictaron por

un decreto de atribución de las Cortes. No aumentemos las facultades del Poder ejecutivo a costa de las que tiene el Legislativo". Vid. op. cit., pág.638.

(75) Vid. la intervención del diputado Sr. Ros, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo V, núm.709, 25 de Noviembre de 1812, pág.4021.

(76) "Tómese la Constitución del año 1812 por donde se quiera y no se verá más que disonancia y un gérmen perpétuo de pugna, celos y rivalidad entre los poderes y las autoridades del Estado". Vid. Encina y Piedra, Victoriano de, "De los sucesos en Real Sitio de San Ildefonso...", París, 1837, pág.204, citado por Federico Suárez en "Las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz", Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, pág.50.

(77) Vid. la intervención del diputado Sr. Ros, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo V, núm.709, 25 de Noviembre de 1812, pág.4021.

(78) Vid. op. cit., pág.4021 y 4022.

(79) Vid. op. cit., pág.4022.

(80) Vid. op. cit., pág.4021.

(81) Vid. las intervenciones de los diputados Sr. Muñoz Torrero y Sr. Conde de Toreno, en op. cit., pág.4022.

(82) El Acta de la Comisión de Constitución, de 3 de Julio de 1811, establecía lo que sigue: "Continuando la discusión se trató de manifestar en un artículo que, limitándose la sanción del Rey a solo las leyes, no se necesitaba en todas las otras determinaciones de las Cortes que solo tuviesen el carácter de decreto y que versasen sobre asuntos que, sin ser precisamente de legislación, les están atribuidos en las facultades que ya están señaladas.

Discutido este punto se acordó que sería más conveniente formar un artículo en el que se designasen los asuntos, sacados de la lista de las facultades, en los que las resoluciones de las Cortes causan solo decretos, y consiguientemente no necesitan la sanción. Quedó convenido en que se formaría el artículo en este concepto." Vid. Suárez, Federico, Actas de la Comisión de Constitución 1811-1812, Madrid, 1976, pág.129.

(83) El diputado Sr. Zorraquín expuso con extraordinaria claridad, que no cabe confundir los

"decretos de Cortes con carácter de ley" con los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", y en este sentido manifestó lo siguiente: "Enhorabuena que se observen en el establecimiento de las leyes todas esas solemnidades y trámites; pero esto no podrá suceder en muchas de las atribuciones que se han aprobado de las Cortes, pues entre ellas hay varias que son del momento, o para el mismo año en que se tratan; es indispensable que éstas se gobiernen por otras reglas, que no veo expresadas en el proyecto, y yo quisiera que al menos se indicase la diferencia que debía haber en unos y otros casos, pues en estos no puede tener lugar la sanción del Rey, y cuando menos, no con la extensión que ahora se le da. Así, que no deteniéndome a hacer adición alguna sobre el particular pido que no se omita cuando se crea que puede ser oportuno." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.367, 4 de Octubre de 1811, pág.1990.

En este mismo sentido la intervención del diputado Sr. Guridi y Alcocer: "La primera es decretar y derogar leyes, y todas las demás son gubernativas que no necesitan sanción del Poder ejecutivo. Pues si este no puede impedir las; si no puede evitar el mal gravísimo que con ellas puede hacerse a la Nación, pues se dirigen a impuestos, alianzas, admisión de

tropas extranjeras, etc., ¿Por qué no se ve como suficiente para evadir el daño de una ley injusta el demorar su efecto de unas a otras Cortes? Por ventura, ¿es mayor el mal que puede causar una ley, que el de una alianza como la francesa? ¿supondremos a las Cortes menos justas decretando leyes que dictando providencias gubernativas?". Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.369, 6 de Octubre de 1811, pág.2003.

(84) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, Tomo I, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.638.

(85) En este mismo sentido se manifiesta el diputado Sr.Gasco, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.91, 29 de Mayo de 1821, pág.1940.

(86) La medida 32 se expresa en los siguientes términos: "Excluir a todo extranjero de los mandos de cuerpo, plaza o provincia, a no tener dispensación particular de las Cortes para obtenerlos.

La comisión está muy convencida de que hay en el ejército español oficiales extranjeros llenos de méritos distinguidísimos, y que, españoles por elección, aman las glorias y la libertad de España;

pero en un tiempo en que son de esperar tanta especie de asechanzas de parte de las Naciones que temen nuestro ejemplo, los pueblos desconfían de todo el que no es español y jamás deben ver a su cabeza si no sujetos que tengan toda su confianza." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.32, 23 de Marzo de 1822, pág.493.

(87) "Leído este dictamen, se promovió la cuestión de si se había de discutir en el momento o si se había de diferir para otro día. El Sr. Argüelles juzgó que debía declararse previamente si este dictamen produciría algún decreto o ley, en cuyo caso debían seguirse los trámites prescritos por el Reglamento, que pidió se leyese. Conviniendo el Sr. Galiano con la observación del Sr. Argüelles, dijo que la Comisión podía retirar por ahora aquél o aquellos artículos que hubiesen de producir un decreto o ley, como el 32, que se dirigía a excluir a los extranjeros de los mandos militares; pero que en el dictamen se proponían otras medidas, como por ejemplo, la 62 que trataba de que se enviase un mensaje al Rey, en cuyo examen podían entrar las Cortes desde luego. Confirmó esto mismo el Sr. Saavedra, añadiendo que entre las medidas que se proponían sólo la 38 tenía el carácter de ley, y la Comisión estaba conforme en que ésta se reservase para que siguiese los trámites de tal." Vid. Diario de

Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.32, 23 de Marzo de 1822, pág.493.

(88) Y entre estos se citan los relacionados con la salida de España de los ex-jesuitas extranjeros, sobre la cuota que han de gozar los ex-jesuitas españoles, entre otros muchos puntos. Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.43, 16 de Agosto de 1820, pág.535.

(89) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.43, 16 de Agosto de 1820, págs.535 y 536.

(90) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura Extraordinaria, núm.45, 16 de Noviembre de 1822, pág.637.

(91) Vid. op..cit., pág.639.

(92) Vid. op. cit., pág.644.

(93) Vid. idem.

(94) Vid. op. cit., pág.645.

(95) Vid. idem.

(96) Vid. op. cit., pág.646.

(97) Véase, si no, la intervención del diputado Sr.Alcala Galiano relación con la intervención del diputado Sr.Falcó en op. cit., págs .645 y 646.

(98) Vid. op. cit., pág.645.

(99) Vid. idem.,.

(100) Vid. Pérez Serrano, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, pág.799.

(101) Ramón Salas parece no mostrarse conforme con el establecimiento en España de la institución del "veto suspensivo", porque "Para que fuera cierto que 'la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey', como expresa el art.15 de la Constitución, me parece que sería necesario que el veto Real fuera absoluto;", vid. Salas, Ramón, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág.179.

(102) Afirmaba el diputado Sr. Argüelles ante las Cortes, en relación con el veto suspensivo, lo siguiente: "Es correlativo a lo que se ha dicho antes; así como un Diputado que hace una proposición no puede

volverla a reproducir el mismo año después de desechada, porque se supone que deliberaron las Cortes inmediatamente, y apenas podrá hallarse nueva razón para admitirla, también se debe suponer que cuando el Rey, de acuerdo con el Consejo de Estado, da la negativa, habrá tenido razones de peso para rehusar la sanción; y para no establecer una especie de lucha o pugna que pueda comprometer la buena armonía entre ambas autoridades, es menester dar cierto término para volver a proponer una ley que fue desechada." Y más adelante continúa diciendo el diputado Sr. Argüelles: "cuando la comisión dió la sanción al Rey, creyó que era necesario este artículo para el caso de haber un gran número de Diputados cuyas pasiones fuesen demasiado exaltadas, y sus miras, dirigidas a invadir la ley fundamental, puedan tener un correctivo en la sanción del Rey, y la teoría del veto suspensivo no está fundada en otros principios. Quiere decir que siempre que el Rey haya creído necesario que debe rehusar su sanción, es por el riesgo que hay de llevar la ley a efecto. Si el Rey hubiera de tener la sanción en los mismos términos en otras Cortes, vendrá bien entonces la disputa; pero siendo una misma diputación compuesta de los mismos individuos, en quienes se suponen las mismas pasiones y las mismas miras con que la han promovido, me parece que está conforme el artículo con los principios de la

comisión." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.367, 4 de Octubre de 1811, pág.1989.

(103) Vid. Actas Secretas de las Cortes Ordinarias de 1813, Legislatura de 1814, Tomo Único, pág.940.

(104) Vid. Fernández Almagro, Melchor, Orígenes del Régimen Constitucional, Barcelona, 1976, pág.124.

(105) Vid. la intervención del diputado Sr. García Herreros, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.367, 4 de Octubre de 1811, pág.1990.

(106) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.367, 4 de Octubre de 1811, págs.1990 y 1991.

(107) Vid. Artola, Miguel, Antiguo Régimen y Revolución liberal, Madrid, 1978, págs. 219 y 220.

(108) Vid. la intervención del diputado Sr. Argüelles, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.367, 4 de Octubre de 1811, pág.1989.

(109) El equilibrio al que se alude se alcanza "no por el medio de una lucha perpétua entre las dos (autoridades: Cortes y Rey), sino por el de la mutua armonía que debe resultar del cumplimiento de las

obligaciones de una y otra. Puede excederse el Rey, pueden extraviarse las Cortes, y para que el descarrío recíproco no produzca graves males al Estado, se ha concedido la iniciativa y formación de todas las leyes a éstas, y un "veto" temporal al Monarca." Vid. la intervención del diputado Sr. Gallego, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 367, 4 de Octubre de 1811, pág. 1991.

(110) Vid. la intervención del diputado Sr. Gallego, en *idem.*, y también en el mismo sentido la intervención del diputado Sr. Zorraquín en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. 367, 4 de Octubre de 1811, pág. 1990. Ramón Salas propugna la instauración de un "cuerpo intermedio" entre el poder legislativo y el ejecutivo con el fin de "dar al cuerpo político consistencia y seguridad" y poder conservar la Constitución en aquellos casos en que se susciten conflictos entre las Cortes y el Rey. Vid. del citado autor, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág. 217.

(111) Rico y Amat consideraba, que "no sólo el veto absoluto, sino el suspensivo, eran una contradicción de aquel principio (de la soberanía de las Cortes), que para ser tan absoluto como se proclamó, no debía estar ni resistido ni debilitado

con la más pequeña restricción.", vid. del citado autor Historia política y parlamentaria de España, Madrid, 1860, págs.344-345.

(112) Afirma el diputado Sr. Polo "que si una ley devuelta por el Rey a las Cortes se presenta de nuevo por las mismas en el segundo año de la diputación, el Rey esté obligado a darle la sanción y a publicarla como ley." Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.369, 6 de Octubre de 1998.

(113) En un pasaje de su intervención, el diputado Sr. Polo se pregunta: "¿Por qué se ha de dar mayor valor a las reflexiones del Rey que a las que en su vista hayan hecho las Cortes, y las hayan decidido a presentar de nuevo la ley como útil y necesaria? ¿Por qué se ha de suponer que los Diputados podrán continuar alucinados con sus opiniones, y no se ha de reflexionar el influjo que el partido ministerial y todos los agentes del Gobierno pueden tener en los mismos Diputados, que al fin son hombres?", Vid. *idem*.

(114) Ramón Salas, considerando que es posible que las Cortes se obstinen en sostener una determinada ley por motivos de "amor propio", no ve "inconveniente en autorizar al rey a que niegue su sanción por tercera

vez, y aun definitivamente; pero con el dictamen del cuerpo conservador, que se pasará con la resolución del rey a la asamblea legislativa". Vid. del citado autor, op.cit., pág.130.

(115) De este mismo parecer son los diputados Sres. Argüelles, Guridi y Alcocer, entre otros. Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.369, 6 de Octubre de 1811, págs. 2001-2003.

(116) Vid. op. cit., pág.2004.

(117) Existe una enorme similitud, por no decir identidad, entre lo prescrito en la Constitución de 1812 (Capítulo VIII, del Título III) y en la Constitución francesa de 1791 (Capítulo 32, Sección 32, artículo 22). El citado artículo 22 dice así:

"Dans le cas Roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif.

Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction."

("Cuando las dos legislaturas que sucedan a la que haya presentado el decreto, hayan sucesivamente

presentado el mismo decreto, en los mismos términos, se entenderá que el Rey ha dado su sanción.")

En igual sentido se expresa Martínez de la Rosa, Francisco, Espíritu del siglo, Tomo I, Madrid, 1835, pág.328.

(118) Vid, la intervención del diputado Sr. Pérez de Castro, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, 6 de Octubre de 1811, núm.369, pág.1999.

(119) En estos términos se expresa el diputado Sr. Golfín cuando dice: "El Rey niega la sanción segunda vez, expone nuevas razones; ¿no basta esto para que las mismas Cortes puedan volver a tratar del mismo asunto con toda la ilustración conveniente? ¿Por qué no se quiere esto? Por temor de las pasiones por enfrenar el espíritu de partido, porque las Cortes no usurpan la autoridad del Rey." Vid, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.369, 6 de Octubre de 1811, pág.2000.

(120) Afirma del diputado Sr. Espiga que "el punto de vista sobre el que se ha mirado la cuestión (se refiere a la discusión acerca del veto suspensivo), es el choque que ha de haber necesariamente entre el Poder ejecutivo, y el legislativo, y el empeño que se

supone en el Rey de extender su autoridad, y debilitar la de las Cortes, entorpeciendo el ejercicio de sus atribuciones;" Vid. op. cit., págs.2000 y 2001. En este mismo sentido, el diputado Sr. Pérez de Castro afirma que "el Rey tiene la parte más brillante de la soberanía", Vid. op. cit.,, pág.2000.

(121) Vid. en este sentido el debate suscitado con ocasión de anunciarse el nombramiento de la comisión que ha de presentar a la sanción de S.M. el "decreto de Cortes con carácter de ley" de señorios, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.99, 6 de Junio de 1821, págs.2085-2088.

(122) Con ocasión del Proyecto del "decreto de Cortes con carácter de ley" sobre señorios, el diputado Sr. Adán dijo lo que sigue: "Pocas veces se habrá visto en la historia de las Naciones, y mucho menos en las que rige un sistema representativo, que al mismo tiempo en que se desecha una ley o que se le niega la sanción por el Poder ejecutivo, se presente otra por el mismo y sobre el mismo objeto. El Rey ha tenido a bien negar la sanción a la aclaración dada por las Cortes a la ley sobre señorios, y por consiguiente las Cortes están en aptitud de volver a examinar y aprobar esta ley en la presente legislatura y la siguiente; y si en el segundo año negase el Rey

la sanción, se tendrá por sancionada en el tercero. Es una cosa demasiado chocante, Señor, que al paso que viene el gobierno con la negativa de una ley, intercale otra nueva sobre el mismo asunto. ¿Qué quiere decir esto, sino que se trata de paralizar la marcha de las Cortes, cuando por la Constitución la tienen libre y expedita para volver a tratar de este asunto y remitirlo de nuevo a la sanción de S.M.? Y si con efecto se remitiese segunda vez a la sanción del Rey, ¿no se nos dirá que está pendiente la resolución de otra ley propuesta por S.M. en virtud de la iniciativa que tiene por la Constitución? Luego que expire el término en que pueden tener lugar las atribuciones de las Cortes para insistir en enviar a la sanción una ley, entonces enhorabuena que S.M., en uso de la facultad que le compete, haga una iniciativa sobre el asunto; pero ¿qué hemos de hacer ahora? Si mañana tienen a bien resolver las Cortes que pase de nuevo a la sanción de S.M., ¿cómo lo podrán hacer estándose ocupando en una nueva ley sobre el mismo asunto que ha propuesto el Rey? Señor, esta novedad debe llamar tanto más la atención de las Cortes, cuanto que (me es forzoso decirlo) si afortunadamente nosotros viésemos en el Ministerio a cuyo dictamen habrá cedido S.M., Ministros que no hubiesen mostrado ideas contrarias a la aprobación de esta ley durante su discusión en las Cortes, en este caso podríamos

decir que esta negativa tenía el carácter correspondiente de imparcialidad; pero cuando todo el mundo sabe, y los mismos Diario de Cortes están publicando la oposición que sufrió por parte de los mismos Sres. Secretarios actuales del Despacho, sosteniendo las mismas ideas que se presenta en ese nuevo proyecto de ley, ¿se supondrá que existe el carácter de imparcialidad que debe haber en toda propuesta de ley? Pido a las Cortes que tomen en consideración este negocio, creyendo, en mi concepto que se ataca la marcha que debe seguir el Congreso," Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.15, 7 de Marzo de 1822, págs.226 y 227.

(123) Vid. la intervención de este diputado, en op.cit., pág.2003.

(124) Vid. Fernández Almagro, Melchor, Orígenes del Régimen Constitucional en España, Barcelona, 1976, pág.108.

(125) La Constitución de 1812 es fiel a la letra del artículo 32, de la Sección I, del Capítulo IV, de la Constitución francesa de 1791, que llegó a copiarlo en, prácticamente, todos sus términos;

"La promulgation sera ainsi conque;

N (le nom du Roi) par la grace de Dieu et par la loi constitutionnelle de l'Etat, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut, L'Assemblée nationale a décrété, et nous voulons et ordonnons ce qui suit;

(La copie littérale du décret sera insérée sans aucun changement.)

Mandous et ordonnons à tous les corps administratifs et tribunaux, que les présentes ils fassent consigner dans leurs registres, lire, publier et afficher dans leurs départements et ressorts respectifs, et exécuter comme loi du royaume. En foi de quoi nous avons signé ees présentes, auxquelles nous avons fait apposer le sceau de l'Etat."

(126) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.370, 7 de Octubre de 1811, págs.2008 y 2009.

(127) Vid. op. cit., pág.2011.

(128) Para Ramón Salas la fórmula de la promulgación le parece demasiado cargada de "pleonasmos y voces parásitas", y se pregunta: "¿no se sabe, sin que se diga, que todos deben obedecer a la ley y los magistrados arreglarse a ella?", vid. del citado autor, Lecciones de Derecho Público Constitucional, Madrid, 1982, pág.219.

(129) Vid, Vid, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.370, 7 de Octubre de 1811, pág.2009.

(130) Vid, idem,

(131) Vid, idem,

(132) Vid, op. cit.,, pág.2010,

(133) Vid, idem,

(134) Vid, "Decreto de las Cortes, de , de Septiembre de 1820, sobre la forma en que debe hacerse la promulgación de las leyes", en la Colección de Decretos, 1820, pág.335.

(135) A título de ejemplo señalamos, entre otros, . estos supuestos: el "Decreto VII, de 12 de Noviembre de 1822, Ley que prescribe las formalidades con que las personas puedan reunirse en público para discutir materias políticas,"; publicándose en fechas posteriores la "Orden de las Cortes, de 27 de Noviembre de 1822, Para que se proceda a la promulgación de la ley que antecede," Y también el "Decreto XI, de 15 de Noviembre de 1822, Ley por la que se suprimen todos los conventos y monasterios que estén en despoblado y en pueblos que no pasen de 450

vecinos, excepto el de San Lorenzo del Escorial,"; publicándose días después la "Orden de 29 de Noviembre de 1822. Para que se proceda a la promulgación de la ley que antecede," Vid, ambos casos en Colección de los Decretos y Ordenes generales, expedidas por las Cortes extraordinarias, y que comprende desde 3 de Octubre de 1822 hasta 19 de Febrero de 1823, Tomo X, págs.XI y XII.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Quinto



Universitat d'Alacant
CAPITULO QUINTO
Universidad de Alicante

CUESTIONES RELATIVAS A LA VIGENCIA
DE LOS "DECRETOS DE CORTES CON CARACTER DE
LEY": APLICACION Y DEROGACION

I) APLICACION DE LOS "DECRETOS DE CORTES
CON CARACTER DE LEY"

- 1) Polémica suscitada en torno a si
corresponde la función de
"aplicación de la ley" a
las Cortes exclusivamente, o a
los tribunales de justicia.

El problema que se suscitó al hilo de la discusión del art. 242 del Proyecto de Constitución de 1812 ("Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos". Este artículo se corresponde con el 243 del texto de la Constitución definitivamente aprobado) fue el del lugar que habían de ocupar las Cortes en la estructura constitucional del Estado (1). Por una parte, se encontraban aquéllos que defendían que las Cortes asumieran un protagonismo prácticamente absoluto, omnipotente - "absolutismo parlamentario"-; y, por otra parte, se situaban los defensores de la aplicación del principio de división de poderes, propio de un gobierno monárquico (2).

El artículo 242 del Proyecto de Constitución venía a subrayar el contenido del artículo 241 ("La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales." Artículo éste que fue aprobado por las Cortes sin discusión) por cuanto si la potestad de aplicar los "decretos de Cortes con carácter de ley" pertenece "exclusivamente" a los tribunales (art.241), ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer, "en ningún caso", las funciones judiciales (art. 242). Deducción de aplastante lógica. De manera, que la división de

poderes parece encontrar pleno asiento en el texto constitucional. Cada uno de los poderes ejercerá sus propias funciones, correspondiéndose, además, con los principios contenidos en los artículos 15 ("La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey."), 16("La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey") y 17 ("La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.") del Proyecto de Constitución, .

Sin embargo, ésta claridad, en la que se suponía iban a encontrar acuerdo los diputados, fue cuestionada desde el primer momento por el diputado Sr. Terrero que manifestó que la soberanía nacional residía en las Cortes. Partiendo, pues, de ésta premisa se consideraba que la potestad de aplicar los "decretos de Cortes con carácter de ley", que corresponde a los tribunales, constituiría una delegación de la soberanía y que, por tanto, las Cortes estaban facultadas para revocar dicha potestad cuando las circunstancias del momento lo aconsejasen. Así, pues, las Cortes podían llegar a ejercer en algunos casos los tres poderes, dando lugar a una situación de "omnipotencia parlamentaria" (3).

Para que las pretensiones del diputado Sr. Terrero pudieran llegar a materializarse en la realidad éste diputado solicitó de las Cortes que se suprimiese el inciso "en ningún caso" (4), que se contiene en el artículo 242 del Proyecto de Constitución. Sin la desaparición del mismo no era posible que prosperase la propuesta de este diputado. Sin embargo, el Sr. Terrero incurrió en una grave contradicción cuando afirmó que "en un caso extraordinario no quiero yo privar al Monarca de lo que el mismo Dios ha querido que tenga como primer magistrado. Es propio del Rey y de su atribución juzgar a su pueblo en justicia, *"judicare populum suum in iustitia,"* (5).

El "absolutismo parlamentario", que propugnaba el diputado Sr. Terrero, no encontró buena acogida en el seno de las Cortes. Estas, mayoritariamente, defendían la configuración de un sistema constitucional basado en el principio fundamental de la división de poderes. Los argumentos utilizados por el diputado Sr. Terrero en defensa de su tesis fueron contundentemente debatidos y finalmente derrotados. Porque no podía afirmarse por parte de éste diputado que la soberanía nacional reside en las Cortes ordinarias. Evidentemente, en éste caso se incurrió en un error en la utilización de los conceptos. Las Cortes que en el futuro se constituyan no permiten una

comparación con las actuales, ya que éstas son extraordinarias y constituyentes. De tal modo, que aquéllas no podrán, "en ningún caso", ejercer la potestad de aplicar los "decretos de Cortes con carácter de ley", porque son Cortes ordinarias y en éstas no reside la soberanía. Las Cortes ordinarias sólo tendrán facultad para hacer los "decretos de Cortes con carácter de ley". "De otro modo -diría del diputado Sr. Muñoz Torrero- no sería el nuestro un Gobierno monárquico sino una democracia" (ha de entenderse el término "Gobierno" en sentido amplio, es decir, como "Monarquía moderada hereditaria", según establece el artículo 14 de la Constitución). Pero si en el futuro se convocan otras Cortes constituyentes, entonces éstas dispondrán de todas las facultades para adoptar las decisiones que más convengan (6).

Resuelto el problema suscitado a raíz de la intervención del diputado Sr. Terrero, y quedando de manifiesto que el principio de división de poderes ha de aplicarse con toda su plenitud, surge un nuevo punto de conflicto que merece especial atención porque puede poner en peligro ese principio.

2) Dificultades planteadas para
distinguir entre "ejecución" y
"aplicación" de los "decretos de
Cortes con carácter de ley".

Nos referimos a las dificultades que se plantearon para distinguir entre la ejecución de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y la aplicación de los "decretos de Cortes con carácter de ley". El diputado Sr. Gómez Fernández no parece tener suficientemente aclarados los conceptos de "ejecución" y "aplicación" de los "decretos de Cortes con carácter de ley". En un pasaje de su intervención afirma, que según el artículo 170 del Proyecto de Constitución, la potestad de hacer ejecutar los "decretos de Cortes con carácter de ley" reside exclusivamente en el Rey, lo que significa que "Este, pues, manda a los tribunales que ejecuten las leyes, y los tribunales dirán que las ejecutan aún cuando contravengan a ellas. En este caso, ¿cómo puede el Rey compeler al Tribunal al cumplimiento de las leyes?" (7). De este argumento se deja deducir una manifiesta contradicción que el referido diputado solicita a la Comisión que le sea esclarecida.

Para satisfacer los deseos de explicación del diputado Sr. Gómez Fernández intervino acto seguido el diputado Sr. Conde de Toreno que con gran precisión distinguió las funciones de "ejecución" y "aplicación" de los "decretos de Cortes con carácter de ley". Así, dijo que: "Al Rey le toca mandar ejecutar las leyes, y a los tribunales aplicarlas." (8). Es preciso, pues, deslindar con absoluta claridad ambos conceptos porque de lo contrario "volveremos a los abusos de los anteriores Gobiernos," (9). De manera, que "no debe confundirse la ejecución de las leyes con la aplicación; porque, juntando estas dos facultades, resultaría la arbitrariedad, efecto necesario de la reunión de poderes que V.M. ha sábiamente separado," (10). De este mismo espíritu se haya impregnado el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812 cuando se señala, que para evitar que la potestad de aplicar los "decretos de Cortes con carácter de ley" puede convertirse en un instrumento de tiranía, "se separan de tal modo las funciones de juez de cualquiera otro acto de la autoridad soberana, que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto," (11).



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II) DEROGACION DE LOS "DECRETOS DE CORTES
CON CARACTER DE LEY"

- 1) Establecimiento y derogación de los
"decretos de Cortes con carácter
de ley": posturas encontradas.

Con anterioridad a que se recogiera definitivamente en el Proyecto de Constitución de 1812, la derogación constituyó un hecho controvertido entre diversos sectores políticos por cuanto se cuestionaba si las Cortes tenían el derecho a derogar los "decretos de Cortes con carácter de ley". Esta discusión se desarrolló el 18 de Diciembre de 1810, en el seno de las Cortes Generales y Extraordinarias, con ocasión del debate sobre el "Reglamento de provincias". Resulta harto significativo, que tres meses después del Decreto I, de 24 de Septiembre de

1810, en el que se declaraban legítimamente constituidas las Cortes Generales y Extraordinarias, reservándose éstas "el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión", pueda cuestionarse una facultad tan inherente a las mismas como es la de revocar lo establecido y establecer lo contrario. Esta posición crítica ante la derogación era además contraria al espíritu de aquéllas Cortes, que asumían el tratamiento de "Majestad", y se constituían en expresión de la voluntad general, como representantes exclusivos que son de la soberanía.

"Se dice también -afirma el diputado Sr. Gordillo en torno al debate sobre el Reglamento de provincias- que van a derogarse algunas leyes. Si esto sirve de obstáculo a los señores preopinantes, ha sido vana la reunión de V.M. y de todo Congreso nacional. V.M. trata de establecer las bases de la felicidad pública, y de reformar los Códigos civil y criminal; es imposible que éstas mismas leyes se contrarresten sin derogarse. Si V.M. no tuviese el derecho de abolir éstas mismas leyes; si no tuviese el de poner otras que aseguren la libertad del ciudadano, las facultades de V.M. serían más limitadas que las del favorito Godoy, al paso que las de éste no hacían sino convenir con sus caprichos, y tratarnos como otros musulmanes de su tiempo. V.M. es la primera voluntad general;

¿por qué no ha de poder establecer nuevas leyes, leyes que corten de raíz los abusos introducidos por el despotismo? Así que yo juzgo, señor, que ni por la novedad, ni por la ignorancia, ni por la precisión de derogar leyes, ni por la dificultad de reunión de pueblos, debe dejarse de admitir el proyecto." (12).

Ya en el debate constituyente, el problema principal que se suscitó acerca del art.153 del Proyecto de Constitución ("Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecen") versó sobre la eventual diferencia entre los conceptos de establecimiento y derogación de los "decretos de Cortes con carácter de ley".

En torno a ésta discusión se plantearon dos opiniones contrapuestas. La primera de ellas consideraba que las diferencias entre "establecer" y "derogar" un "decreto de Cortes con carácter de ley" se encontraban en el objeto. Mediante el "establecimiento" de un "decreto de Cortes con carácter de ley" se conseguía la felicidad de la Nación, pudiendo sufrir aquélla dilación, y a través de la "derogación" se lograba evitar el daño o la ruina de la misma, siendo por ello urgente la adopción de medidas legales. Así pues, según esta diferenciación, no es posible seguir los mismos

trámites para derogar un "decreto de Cortes con carácter de ley" que para establecerlo, como determina el tenor del artículo 153 del Proyecto de Constitución. De ahí que, como señala el diputado Sr. Castillo, "para derogar una ley no se debe esperar a tres legislaturas, sino que bastan dos" (13).

Pero hay otros diputados que aún van más lejos, porque no es que sean suficientes dos legislaturas, en lugar de las tres necesarias para constituir los "decretos de Cortes con carácter de ley", sino que para derogar bastará que las Cortes lo propongan, y si el Rey se opone a tal pretensión, las Cortes examinarán las razones que exponga, y si se estiman insuficientes, quedará derogado el "decreto de Cortes con carácter de ley" sin esperar a la segunda diputación (14). La evitación de la ruina de la nación imprime carácter urgente a la derogación de los "decretos de Cortes con carácter de ley".

La segunda opinión, defendida fundamentalmente por el diputado Sr. Argüelles, mostraba su absoluta disconformidad con los argumentos anteriormente expuestos, arguyendo que no hay diferencia por razón del objeto entre "establecer" y "derogar" un "decreto de Cortes con carácter de ley", porque en ambos casos se persigue la felicidad o se pretende evitar la

ruina, y para este fin puede ser tan necesario derogar como establecer un "decreto de Cortes con carácter de ley". De ahí que los trámites que hayan de cumplimentarse sean los mismos, tanto para derogar como para establecer un "decreto de Cortes con carácter de ley". Como ejemplo de que las formalidades a seguir son las mismas, tanto en un caso como en otro, valga decir que si las Cortes deciden derogar un "decreto de Cortes con carácter de ley" en el que no estuviera demostrada su utilidad, la Nación queda desprendida de una parte de su soberanía y la deposita en manos del Rey, siendo éste quien define cuál es, en última instancia, su necesidad (15). El Rey, por tanto, se sitúa en una posición prevalente sobre las Cortes, aunque sólo sea por un periodo, aproximadamente, de dos años, tiempo suficiente para bloquear una ley que puede tener cierto interés para la Nación. El Rey, pues, puede considerar oportuno y conveniente vetar una, dos o tres veces la derogación de una determinada ley.

Reconocidos ya que los objetos de la derogación y del establecimiento de todo "decreto de Cortes con carácter de ley" son el bien y la utilidad común de la Nación, algún diputado, concretamente, el Sr. Capmany (16), consideraba que entre "establecer" y "derogar" había la posibilidad de introducir varias

"modificaciones", cuyo objeto principal es igualmente la utilidad, y que, sin embargo, no se encontraban recogidas en el precitado artículo 153 de la Constitución. Porque alterar un "decreto de Cortes con carácter de ley" no es derogarla. La opinión de éste diputado encontró inmediatamente réplica por parte del diputado Sr. Villanueva, que afirmó que "toda ley que es modificada o alterada, se entiende derogada en aquélla parte que se modifica o reforma...modificar la ley es lo mismo que derogarla en aquélla parte que se modifica," (17).

2) Principios fundamentales de la derogación.

Durante el debate constituyente del artículo 153 de la Constitución dejaron de plantearse cuestiones que por la importancia de las mismas habían de suscitarse, necesariamente, al hilo de discusiones subsiguientes. Entre éstas resalta sobremanera el reconocimiento de un principio de extraordinaria

relevancia; el de que "la ley posterior deroga a la anterior".

En relación con este principio cabe señalar, que éste fue simplemente invocado en el transcurso de un debate parlamentario por el diputado Sr. Sánchez Salvador, en contestación a la intervención del diputado Sr. Michelena, en los términos expresos de "que toda ley posterior derogaba la anterior" (18). Esta afirmación no provocó contestaciones por parte de los parlamentarios presentes, lo que habría que interpretar como una clara anuencia en torno al pleno reconocimiento de tan importante principio jurídico. La aceptación del referido principio se manifestó en diversas ocasiones durante el desarrollo de determinados debates parlamentarios. Entre estos nos permitimos señalar dos casos, a título de ejemplo de lo que venimos afirmando.

Por una parte, recién aprobada la Constitución de 1812, y en el debate sobre la abolición de mitas, se consideraba que, si bien era suficiente, en principio, reconocer la "derogación automática" de todas aquellos "decretos de Cortes con carácter de ley" que pudiesen atentar contra la Constitución, sin embargo, parece que razones de seguridad jurídica aconsejaron "que las Cortes declar(asen) su derogación" en términos

expresos, a los efectos de impedir el mantenimiento de las mitas, como pretendían ciertos sectores con "sed insaciable del oro" (19).

Y, por otra parte, restablecida la Constitución en 1820 se vuelve a reconocer, después del vacío producido en los años 1814-1820, el carácter derogatorio de la Constitución respecto a toda norma proveniente del Antiguo Régimen (20). A pesar del reconocimiento por parte de las Cortes de dicho principio, la realidad nos mostrará la distancia existente entre las discusiones teóricas y la práctica legislativa, y cómo ésta contravendrá aquélla. Como dato indicativo señalar que, durante gran parte del siglo XIX, coexistieron normas jurídicas de nueva creación, y que responden a la nueva situación política y económica, con otras que continuaban vigentes desde el siglo XIII como las Partidas (21).

Anticipándonos a lo que es objeto de detenido análisis en el apartado correspondiente, merece señalarse, como muestra representativa de lo que decimos, una intervención ante las Cortes del diputado Sr. Oliver con ocasión de la discusión de un tratado acerca de la concesión de un empréstito. Bien es cierto que en la elaboración y derogación de los tratados intervienen ciertos elementos particulares

(como el consentimiento del otro u otros Estados extranjeros) que los diferencian, en alguna medida, de lo que sería la elaboración y derogación de un simple "decreto de Cortes con carácter de ley". Pero estas especialidades no impiden que comentemos la intervención del diputado referido, porque manifiestan el estado de opinión y la situación existente en España acerca del "decreto de Cortes con carácter de ley" y, en el caso concreto que nos afecta, de la derogación del mismo.

El último inciso del artículo 25 del convenio de referencia, dice así: "... todas las estipulaciones tendrán fuerza de ley, que ya no podrá ser derogada." Una expresión tan contundente como ésta levantó el ánimo del Sr. Oliver señalando la imposibilidad de que en el marco de la Constitución de 1812 pueda admitirse la inderogabilidad de los "decretos de Cortes con carácter de ley". Sólo suprimiendo el art. 153 de la Constitución sería viable esta pretensión.

En el ambiente de la época -1822- flotaba una cierta convicción de que el Poder ejecutivo pretendía recortar del mejor modo las amplias competencias de que las Cortes eran exclusivas titulares y entre éstas la de derogar los "decretos de Cortes con carácter de

ley", y cuyo artículo paradigmático era el 131, apartados 28 a 268. Y en este sentido cabe situar los preocupados interrogantes que se formulaba el propio Sr. Oliver; "¿Habrà vuelto ya el tiempo en que un Ministro sentaba en un papel sus desbarros, y concluía diciendo que aquella era una pragmática sanción, con fuerza de ley como si fuese hecha en Cortes? ¿Habrà ya leyes que no están dictadas por el Poder legislativo ni con las formalidades que se prescriben en todo el capítulo VIII del Título III de la Constitución?" (22).

Otro de los principios fundamentales de la derogación, cual es que "la ley superior deroga a la anterior", no nos consta que fuese formulado de forma tan expresa como al que nos acabamos de referir.

3) La derogación corresponde
exclusivamente a las
"Cortes con el Rey",

Según venimos señalando, la facultad de derogar los "decretos de Cortes con carácter de ley" corresponde en exclusiva a la competencia de las "Cortes con el Rey" (art.153 de la Constitución de 1812). Sin embargo, en el transcurso de algún debate parlamentario se ha señalado, incidentalmente, que dicha facultad podía ser ejercida no por las Cortes, sino por el Gobierno. Esta opinión no venía de boca de cualquiera de los diputados, sino del propio Poder Ejecutivo, concretamente, del Secretario del Despacho de Hacienda. Inmediatamente que éste manifestó su opinión tomó el uso de la palabra el diputado Sr. Oliver expresando contundentemente su contrario parecer y la imposibilidad de obrar en el sentido propuesto, exponiendo los siguientes argumentos: "¿Cómo pueden las Cortes sustituir en otro sus facultades de hacer y derogar leyes, ni otras que le son peculiares? No, Señor; las Cortes no pueden traspasar a otro las que la Constitución les da. Pueden encargar al Gobierno la ejecución de lo que acuerden; pero no pueden ponerle en su lugar para que dicte los acuerdos." (23).

En el marco de la conflictiva situación política de 1822, el Gobierno, como hemos puesto de relieve repetidas veces, manifestaba una cierta predisposición a ocupar mayores espacios de poder a costa de invadir

el ámbito de competencias propio de las Cortes, aunque de dichas acciones se derivase un quebrantamiento de la Constitución. Esta circunstancia constituye una realidad en el denominado "trienio liberal" y que no podemos ignorar si pretendemos ubicar, en su propio contexto histórico, a los "decretos de Cortes con carácter de ley".

En conclusión, pues, podemos señalar que, salvo excepciones que pueden plantearse en casos puntuales, la facultad de derogación de las leyes corresponde con carácter exclusivo a las "Cortes con el Rey", pues para tal fin han de seguirse los mismos trámites que para su establecimiento (art.153 de la Constitución).

4) Suspensión y derogación: polémica planteada acerca de ambos conceptos.

Los límites que han de definir los conceptos de "suspensión" y de "derogación" de los "decretos de

Cortes con carácter de ley" han permanecido, de alguna manera, confundidos durante la vigencia de la Constitución de 1812.

Recién aprobada la Constitución se consideraba por parte de algunos diputados, principalmente por el Sr. Conde de Toreno, que "suspender una ley es en cierto modo derogarla por el tiempo que esté suspensa" (24). Lo que lleva a este prestigioso diputado a hacer semejante afirmación no es sino su voluntad de dejar expresado en términos patentes que, ante el silencio de la Constitución, la suspensión de los "decretos de Cortes con carácter de ley" equivale a una "derogación temporal", y, por tanto, corresponde a las "Cortes con el Rey", "exclusivamente", la decisión sobre la misma, evitándose de este modo que otras autoridades pudieran, según su particular criterio, dejar en suspenso un "decreto de Cortes con carácter de ley", amparándose en el silencio constitucional. Más adelante, este mismo diputado, para justificar su postura, afirma que: "Las leyes serían no solo inútiles, sino aun perjudiciales, si una autoridad subalterna pudiese tener la libertad de declarar que duermen" (25).

Por tanto, se estima que cualquier suspensión que se realice de un "decreto de Cortes con carácter de

ley" habrá de ajustarse a los mismos requisitos procedimentales establecidos para la derogación, rehuyéndose de éste modo la eventualidad de que órganos distintos a las "Cortes con el Rey" puedan, por sí mismos, proceder a la adopción de tales medidas.

En definitiva, la equiparación de la suspensión y de la derogación en éstas circunstancias no tiene otro objetivo, sino el de garantizar la supremacía del "decreto de Cortes con carácter de ley", ya que no podrá suspenderse ésta sin la intervención de aquéllos órganos que han de intervenir en la derogación.

Restablecida la Constitución en 1820 volvió a suscitarse, de manera tangencial, la relación entre los conceptos de "derogación" y de "suspensión". Fue con ocasión del debate del dictamen de la Comisión de Hacienda sobre el "Reglamento de comercio libre de Ultramar", de 1778, y su acomodo a la situación actual, cuando intervino el diputado Sr. Navas considerando que con la suspensión de un "decreto de Cortes con carácter de ley" no se infringía la Constitución ni los Reglamentos de las Cortes (26). Por tanto, la "suspensión" y la "derogación" de un "decreto de Cortes con carácter de ley" son conceptos diferentes, que se ajustarán a distintos trámites

procedimentales. La "suspensión", pues, se constituye como un "acto administrativo" que pertenece propiamente a las Cortes, no manteniendo relación alguna con la "derogación" (27)(Vid. la intervención del diputado Sr.Cortés, en ídem)). Para apoyar esta opinión se alegó las continuas dispensas que hacían las Cortes, ya habilitando menores, ya libertando bienes vinculados, etc. sin que en tales casos pudiera afirmarse que nos encontrásemos ante una "derogación" (28). La diferencia fundamental que puede establecerse entre los conceptos de "derogación" y de "suspensión" se encuentra en que mientras la "derogación" afecta a la generalidad de los individuos, la dispensa, que no es sino una manifestación de la "suspensión", se refiere a casos particulares y concretos. Además, en estos casos, el "decreto de Cortes con carácter de ley" no desaparece del ordenamiento jurídico, mientras que en la "derogación" se produce un desvanecimiento de la norma en cuestión.

Esta misma línea de argumentación se siguió con ocasión de la discusión del dictamen de la Comisión especial encargada de dar indulto a los 69 diputados que firmaron el manifiesto presentado al Rey en el año 1814. En éste caso se consideró, por la mayoría de los diputados intervinientes (entre los que se

encontraban los diputados Sres. Benítez, Crespo Cantolla, Martínez de la Rosa), que un "decreto de Cortes con carácter de ley" de amnistía para los casos señalados no altera, ni deroga ninguno de los artículos de la Constitución, "lo que únicamente hace es suspender los efectos de las leyes criminales para aquél solo caso" (29). En otras palabras, "la ley no muere, pero guarda silencio por exigirlo el bien de la Nación,"(30)



NOTAS AL CAPITULO QUINTO

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

(1) Vid. sobre este tema el Capítulo II del presente trabajo.

(2) Vid. en esta línea las intervenciones de los diputados Sres. Muñoz Torrero y Gallego, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.409, 15 de Noviembre de 1811, pág.2263.

(3) Vid. op. cit., pág.2262 y 2263.

(4) En relación con la supresión de este inciso, el diputado Sr. Borrull estimaba coherente que ni las Cortes ni el Rey ejerciesen funciones judiciales, pero esto no obsta para que la cláusula "en ningún caso" sea contraria a las determinaciones de las Cortes constituyentes, que han expresado la voluntad de que las causas de los diputados se sustancien por una Comisión de las propias Cortes, y cuya sentencia deberá ser dictada por el pleno de éstas. Por estos

motivos se aconsejaba la abolición del referido inciso. En sentido contrario se pronunció el diputado Sr. Argüelles abrigando esperanzas para que nunca las Cortes llegasen a juzgar a sus diputados. Vid, op, cit., pág.2263 y 2264,

(5) Vid, op, cit., pág.2263,

(6) Vid, idem,

(7) Vid, idem,

(8) Vid, idem,

(9) Vid, idem,

(10) Vid, idem,

(11) Vid, Argüelles, Agustín de, Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, 1981, pág.98,

(12) Vid, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, núm.83, 18 de Diciembre de 1810, pág.187,

(13) Vid, Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.370, 7 de Octubre de 1811, pág.2007,

(14) Vid. la intervención del diputado Sr. García Herreros, en op. cit., pág.2008.

(15) Vid. la intervención del diputado Sr. Argüelles, en op. cit., pág. 2007.

(16) Vid. idem.

(17) Vid. op. cit., pág.2008.

(18) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm. , 5 de Noviembre de 1820, pág.2090.

(19) Vid. en este sentido la intervención del diputado Sr. Castillo, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo V, núm.684, 21 de Octubre de 1812, pág.3867.

(20) Vid. en este sentido la intervención del diputado Sr. Gareli con motivo de la discusión del dictámen de la Comisión especial encargada de presentar un proyecto de "decreto de Cortes con carácter de ley" para la organización de las sociedades patrióticas, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo II, núm.102, 14 de Octubre de 1820, pág.1640.

(21) Vid. Tomás y Valiente, Francisco, Manual de Historia del Derecho, Madrid, 1979.

(22) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, 2 de Junio de 1822, núm.120, pág.1676.

(23) Vid. la intervención del diputado Sr. Oliver, con ocasión de la discusión del empréstito, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.120, 2 de Junio de 1822, pág.1675. Obsérvese, que la cita transcrita también hace una importante alusión a la imposibilidad de que las Cortes deleguen en el Gobierno la facultad de hacer los "decretos de Cortes con carácter de ley". Sin embargo, esta práctica del Poder ejecutivo de recabar de las Cortes puntuales delegaciones legislativas en los más diversos campos será una constante a partir, fundamentalmente, de la Constitución de 1837.

(24) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo V, 24 de Diciembre de 1812, núm.686, pág.3879.

(25) Vid. *idem*.

(26) Vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo I, 26 de Julio de 1820, núm. , pág.278.

(27) Vid. la intervención del diputado Sr. Cortés, en ídem,

(28) Vid. en este sentido la intervención del diputado Sr. Castanedo, en ídem,

(29) Vid. la intervención del diputado Sr. Crespo Cantolla, en Diario de Sesiones de las Cortes, Tomo III, núm.106, 18 de Octubre de 1820, pág.1749.

(30) Vid. la intervención del diputado Sr. Martínez de la Rosa, en op. cit., pág.1753,



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Segunda parte



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Introducción



Universitat d'Alacant
INTRODUCCION
Universidad de Alicante

Después de analizar en la parte primera de este trabajo, desde una perspectiva eminentemente "formal", las distintas categorías normativas que se definían en la Constitución y en los diferentes Reglamentos de las Cortes habidos durante el tiempo en que ha estado vigente la Constitución de Cádiz, deteniéndonos especialmente en el estudio de los "decretos de Cortes con carácter de ley", corresponde en esta segunda parte, que a continuación iniciamos, analizar, desde una perspectiva "material", cuáles han sido, efectivamente, las categorías normativas que en la práctica parlamentaria han encontrado plasmación real. Porque no siempre la realidad ha sido un fiel reflejo de lo dispuesto en la norma, hasta el punto de que las violaciones de las prescripciones constitucionales y reglamentarias no han sido casos aislados. Si en la parte primera hemos utilizado como fuente de trabajo los textos normativos (la Constitución y los Reglamentos de las Cortes) y los Diarios de Sesiones de las Cortes para averiguar el sentir y la opinión

que acerca de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de las demás fuentes del Derecho tenían los diputados, en esta segunda parte la fuente básica la ha constituido la Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes. Era importante, y es el objetivo que nos propusimos, el averiguar la existencia o no de correspondencia entre ambas realidades. Y en concreto poner de manifiesto si había un predominio absoluto de los "decretos de Cortes con carácter de ley", como fuente principal del Derecho moderno, o si, por el contrario, tal circunstancia no se producía en España.

En definitiva, pues, se trata de evidenciar el contraste que se produjo entre las prescripciones constitucionales y reglamentarias, y la actividad de las Cortes.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Primero

CAPITULO PRIMERO

TIPOLOGIA NORMATIVA VERDADERAMENTE
EXISTENTE DURANTE LA VIGENCIA
DE LA CONSTITUCION DE CADIZ;
DESEMEJANZA ENTRE LA REALIDAD FORMAL
Y LA REALIDAD MATERIAL

Puede parecer fuera del contexto de ésta segunda parte del presente trabajo el prestar atención a la determinación de las categorías normativas que existieron en los primeros años del constitucionalismo en España. El tratamiento de esta problemática es más propia de la parte primera de ésta investigación, como ya tuvimos ocasión de analizar en su momento oportuno. Sin embargo, que la misma centre nuevamente nuestro interés se justifica por el radical contraste que se manifiesta entre la realidad formal, esto es, la configurada por lo establecido en la Constitución y los Reglamentos de las Cortes, y la realidad material, entendiendo por ésta la verdadera actividad de las Cortes. Factores de diversa índole, pero,

fundamentalmente, políticos, como puede ser la ausencia de España del Rey, motivaron esta disparidad entre ambas realidades,

Considerando fundamental la influencia que estos factores ejercieron sobre la conformación del sistema normativo es preciso, atendiendo a dichos elementos, distinguir tres periodos que se corresponden, a su vez, con los respectivos momentos en los que ha estado vigente la Constitución de 1812; en primer lugar, el que comprende desde 1810, en que se constituyen las Cortes generales y extraordinarias, hasta 1814, que regresa a España el Rey Fernando VII después del cautiverio en territorio francés; en segundo lugar, el que coincide con el denominado "trienio liberal" (1820-1823); y, por último, el que comprendió desde el Motín de la Granja, 13 de Agosto de 1836, hasta el 18 de Junio de 1837, fecha de promulgación de la siguiente Constitución.

- 1) Periodo que comprende desde
1810 hasta 1814,-

Este período se caracteriza por tres hitos fundamentales que permiten entender mejor la desemejanza entre la realidad formal y la realidad material. En primer término nos referiremos al que se corresponde con el "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810 (1); en segundo lugar, quedará referido a la aprobación de la Constitución; y, por último, el "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813.

A) "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810,

En el "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810, se señala, en diversas partes de su articulado, las distintas categorías normativas que las Cortes, en el ejercicio de su función, pueden aprobar. Y así comprobamos que éstas son los "decretos" (art.6, del Capítulo II; art.6, del Capítulo III; arts.1 y 2, del Capítulo VIII; y art.2, del Capítulo XI), las "órdenes" (art.6,

del Capítulo III), y las "leyes" (arts.1 y 2, del Capítulo VIII y art.2, del Capítulo XI),

Pues bien, a pesar del reconocimiento de la "ley" como instrumento normativo en manos de las Cortes, la realidad material, después de un detenido análisis de la Colección de Decretos, nos mostrará que desde la constitución de las Cortes, en 24 de Septiembre de 1810, y hasta la aprobación de la Constitución, en 19 de Marzo de 1812, se aprobaron "decretos", "órdenes" e "instrucciones" (2). En ninguna ocasión "leyes", o, como más tarde se denominarán, "decretos de Cortes con carácter de ley".

B) Constitución de 1812.

La marginación de la utilización de la "ley" como categoría normativa de un Estado constitucional, aunque incipiente, era de suponer que iba a ser paliada con la aprobación de la Constitución, la cual le dedica especial atención (art.15: "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey"; Capítulo VIII, "De la formación de las leyes y de la

sanción real", del Título III, "De las Cortes"). Sin embargo, la esperanza de que la "ley" adquiriese el protagonismo que por naturaleza le hubiera correspondido quedó frustrada desde el mismo momento en que examinando la producción normativa de la época observamos que la aprobación de la Constitución no supuso variación alguna en la actividad de las Cortes. Estas se limitaban a aprobar "decretos" y "órdenes", tampoco ya "instrucciones". Pero la oscuridad que se cernía en torno a la "ley" no impedía que en algunos casos aislados se emplease el término "ley", aunque fuese a hurtadillas. Así, merece señalarse, como ejemplo de lo que decimos, que el "Decreto CCII, de 9 de Octubre de 1812; Nombramiento de los Magistrados de las Audiencias y de los Jueces de primera instancia; su juramento", indica que el "Decreto CCI, de 9 de Octubre de 1812; Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia", es una "ley". La calificación como "ley" se justificaría por cuanto la materia que regula este "Decreto" "Se determinará por leyes...", según el art.271 de la Constitución; pero, sin embargo, si nos atenemos a los elementos formales (fórmula de encabezamiento y fórmula de cierre) que integran el referido Decreto CCI observaremos que se trata de un "decreto de Cortes sin carácter de ley".

Sin duda, a los efectos que nos proponemos en este apartado, que es definir la tipología normativa verdaderamente habida durante los años 1810-1814, el ejemplo citado no aporta ninguna revelación especial, porque formalmente siguen las Cortes sin aprobar "leyes".

C) "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813.

Por último, el tercer hito fundamental al que hemos de referirnos es el que se corresponde con la aprobación del "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 4 de Septiembre de 1813. Este Reglamento iba a suponer la introducción de ciertas novedades en el esquema normativo existente hasta ese momento. Concretamente, este Reglamento determina cuatro clases de "decretos de Cortes", a diferencia de la situación anterior en que no existía más que un tipo de "decreto". Así, distingue entre "decretos de las Cortes que tengan el carácter de ley" (art. 108), "decretos sobre aquellos asuntos en que a propuesta

del Rey recaiga la aprobación de las Cortes" (art.109), "decretos en los que, conforme a la Constitución, el Rey pida a las Cortes su consentimiento" (art.110) y "decretos que dieren las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requiere ni propuesta del Rey, ni su sanción" (art.111).

Sin duda, esta minuciosa distinción entre diferentes categorías normativas elaboradas por las Cortes era de suponer que encontrase traducción en la realidad jurídica, en otras palabras, que la expresión de la voluntad de las Cortes, como órgano que representa a la nación, se concretase en los "decretos" señalados, según correspondiera a cada caso.

Sin embargo, el detenido examen de la Colección de Decretos, expedidos por las Cortes ordinarias, desde 25 de Septiembre de 1813 (veintiun día después de la aprobación del "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes"), día de su instalación, hasta el 11 de Mayo de 1814, en que fueron disueltas, nos demuestra que los productos normativos de las Cortes continuaron siendo los mismos que desde 1810. Los cambios introducidos por la Constitución y por los Reglamentos de las Cortes, especialmente el de 1813, no encontraron plasmación en la actividad normativa de las Cortes.

Después de la determinación de la verdadera tipología normativa que se aplicó durante este período, sin duda, uno de los aspectos que destaca sobremanera de los demás es la ausencia de la categoría "ley" o "decreto de Cortes con carácter de ley", que es, por naturaleza, el producto genuino y propio de las Cortes, como expresión de la voluntad general. La justificación de que en los primeros años del constitucionalismo en España no exista la "ley" como fuente esencial del Derecho moderno podría encontrar una explicación plenamente coherente con la situación política excepcional que vive el país como consecuencia del cautiverio del Rey Fernando VII. El incipiente Estado constitucional se encuentra, pues, sin su cabeza visible, lo que provoca que S.M. no pueda ejercer la facultad de sancionar que le es propia -como tampoco puede ejercerla la Regencia, porque las Cortes no la han autorizado para tal fin-, y de este modo no es posible, por tanto, que las Cortes aprueben "decretos de Cortes con carácter de ley". En cualquier caso, la simple ausencia del Rey no constituye explicación suficiente de la carencia tan absoluta de "decretos de Cortes con carácter de ley". Tengamos en cuenta, como más adelante nos corresponderá señalar, que durante el "trienio constitucional" hubo "decretos de Cortes con carácter

de ley", pero en muy escasa proporción, si los comparamos con las demás categorías normativas. Y, sin embargo, el Rey estaba al frente del Estado.

El panorama descrito no puede hacernos pensar que las Cortes no desarrollaron plenamente su actividad normativa, sino todo lo contrario. La frenética labor que las Cortes despliegan va dirigida a la paulatina liquidación de los vestigios del Antiguo Régimen y al establecimiento de las bases del Estado constitucional. Para llevar a cabo tal fin se utilizan los tres instrumentos normativos que antes ya hemos tenido ocasión de señalar.

En definitiva, las Cortes, durante el período comprendido desde 1810 hasta 1814, ostentando en su totalidad el ejercicio de la potestad normativa, sin embargo no elaboran y aprueban el producto propio y genuino de las mismas cual es la "ley", o en este tiempo también llamada "decreto de Cortes con carácter de ley". Este hecho que es absolutamente objetivo no parece ser compartido por Gallego Anabitarte cuando afirma: "La capacidad normativa de las Cortes, extraordinaria y ordinaria tanto en 1810-13 y 1820-23, fue muy amplia, aprobando Leyes y Reglamentos de acuerdo con la Constitución," (3). Consideramos que la opinión de Gallego Anabitarte no parece haber

tenido en cuenta que durante los años 1810-1814 no se aprobó "ley" alguna, o "decreto de Cortes con carácter de ley", entendiendo por tal aquella que cumple los requisitos establecidos en la Constitución y en los Reglamentos de las Cortes, como, por ejemplo, la sanción. Y respecto al período que se corresponde con el "trienio liberal" se aprobaron muy escasos "decretos de Cortes con carácter de ley", como en el apéndice final de este trabajo ponemos de relieve. Y por lo que se refiere a los "Reglamentos" que las Cortes elaboraron es preciso indicar que no fue precisamente la forma de "Reglamento" por la que habitualmente se expresaron las Cortes, sino por medio de otras categorías normativas que, genéricamente pueden englobarse en "decretos de Cortes" y "órdenes de las Cortes", pero, en ningún caso, "Reglamentos de las Cortes".

En definitiva, la realidad formal y la realidad material parecen encontrarse en planos radicalmente diferentes; en otras palabras, las prescripciones constitucionales y reglamentarias no se reflejan en la realidad normativa. Esta sigue las mismas pautas que ya se establecieron en 1810, sin que el Reglamento de las Cortes, de 1813, desplegara los efectos que proclamaba su texto.

2) Período que comprende desde
1820 hasta 1823.

Después de los seis años (1814-1820) de régimen absolutista impuestos por voluntad del Rey Fernando VII, se declara de nuevo en vigor la Constitución de 1812. La presencia del Rey al frente del Estado va a provocar una situación radicalmente distinta a la de aquéllos años (1810-1814) en los que el Rey estaba cautivo en Francia. Con el llamado "trienio liberal" (1820-1823), pues, la Constitución de 1812 va a desarrollar, en principio, todos sus efectos, hecho que no pudo ocurrir en el período anterior por las razones ya expuestas.

Si en el período precedente hemos subrayado con especial énfasis el distanciamiento que se producía entre la realidad formal y la realidad material, en la presente etapa observamos una progresiva aproximación entre ambas realidades. Este acercamiento, con ser relevante, no significará que la actividad normativa que las Cortes desarrollen se ajuste en su pleno sentido a lo prescrito por la Constitución, aunque sí a lo preceptuado en el Reglamento de las Cortes. Sin

duda, uno de los principales factores que contribuyeron a la confluencia de las dos realidades fue el protagonismo que progresivamente iba alcanzando el Rey, ejerciendo las facultades que constitucionalmente le estaban atribuidas y entre ellas la de sancionar los "decretos de Cortes con carácter de ley". Pero, no obstante este acercamiento, la distancia que entre ambas existía no dejaba ser de considerable importancia. Para comprobar lo que decimos basta examinar la efectiva utilización de las diferentes categorías normativas, y verificar que el uso del "decreto de Cortes con carácter de ley" es poco relevante para la importancia que la "ley" va adquiriendo en estos iniciales años del constitucionalismo como fuente principal del Derecho moderno.

La escasa utilización de los "decretos de Cortes con carácter de ley" queda demostrada con el dato de que durante el período 1820-1823 sólo recibieron tal calificación en 42 ocasiones. Cifra poco relevante si la comparamos con los 302 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". La completa relación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" se contiene en el apéndice anexo al presente trabajo.

Desde el 9 de Julio de 1820, en que se reúnen las Cortes de nuevo después del paréntesis impuesto por el régimen absolutista, la voluntad de las Cortes se va a expresar a través de las cuatro clases de "decretos", que ya se contenían en el Reglamento de las Cortes, de 1813, y que iban a ser igualmente recogidos en el Reglamento de las Cortes, de 1821, a saber: "decretos que tienen carácter de ley", "decretos a propuesta de S.M.", "decretos de competencia propia de las Cortes" y los "decretos dando consentimiento al Rey", además de las "órdenes", que en este período aún siguen desempeñando un papel relevante. Así pues, la actividad normativa de las Cortes responde al aparato categorial determinado en los Reglamentos de las Cortes.

En cambio, no es posible realizar igual afirmación cuando contrastamos las disposiciones constitucionales con la verdadera producción que las Cortes realizan. Y esto es así, porque la Constitución determina, en diversas partes del articulado (art.15, y el Capítulo VIII, del Título III), que las Cortes elaborarán "leyes" y que serán sancionadas por el Rey, y, sin embargo, la práctica normativa viene a mostrarnos que durante el "trienio liberal" no llegó a aprobarse, desde la perspectiva formal, "ley" alguna. Aunque inmediatamente corresponde indicar, que en las escasas

ocasiones en que se alude a "ley", ésta se instrumenta por medio del correspondiente "decreto de Cortes", pero, en ningún caso, como categoría normativa dotada de su propia sustantividad (recordemos lo que ya advertíamos en el Capítulo Primero del presente trabajo cuando señalábamos cómo ciertos hábitos normativos del Antiguo Régimen se reflejaron en los comportamientos de los diputados gaditanos). Como significativos ejemplos de lo que decimos valga citar, entre los existentes, el "Decreto IV, de 27 de junio de 1821, Ley sobre nuevas poblaciones en Ultramar" (4), el "Decreto XXII, de 19 de Abril de 1822, Ley que previene los requisitos necesarios para revalidarse en farmacia" (5), o el "Decreto LVI, de 8 de Junio de 1822, Ley del Código Penal (6).

En conclusión, resulta harto significativo señalar que las Cortes expresen la voluntad de la nación a través de diferentes productos normativos, en lugar de manifestarse exclusivamente por la única categoría que le caracteriza como es la "ley". (La explicación política que explicaría esta circunstancia ya ha sido expuesta en el capítulo correspondiente de este trabajo.)

- 3) Período que comprende desde
el 13 de Agosto de 1836
hasta el 18 de Junio de 1837.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Después del paréntesis que supuso el Estatuto Real, de 1834, y a raíz del Motín de la Granja, que tuvo lugar el 13 de Agosto de 1836, la Reina Regente María Cristina fue obligada a promulgar de nuevo la Constitución de 1812. Desde esta fecha y hasta el 18 de Junio de 1837, en que se promulgó la siguiente Constitución, las Cortes reanudaron su actividad normativa. En estos escasos diez meses que transcurrieron, las Cortes ejercieron sus funciones de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de 1812 y en el Reglamento de las Cortes, de 1821 (7). Por tanto, las categorías normativas, en virtud de las cuales las Cortes manifestaban la voluntad de la nación en ellas representada, debían de ser, en principio, las mismas que se utilizaron en el "trienio liberal", esto es, "decreto de Cortes con carácter de ley", "decretos de competencia propia de las Cortes", "decretos a propuesta de S.M." y "decretos dando consentimiento al Rey", además de las "órdenes".

Sin embargo, la realidad venía a demostrar, que el aparato categorial definido en el Reglamento de las Cortes, de 1821, no fue aplicado en toda su extensión por los constituyentes de este período. Las Cortes ya no se limitaban a aprobar las cinco categorías típicas, incluidas las "órdenes", sino que la profusión de instrumentos normativos desbordaba las previsiones constitucionales y reglamentarias (8). A continuación relacionamos exhaustivamente toda la tipología normativa existente en el referido período.

Así, en primer lugar, se encuentra el "Real Decreto (de las Cortes) a propuesta de S.M.", que contiene todos los formulismos propios del mismo, como ya se recogían en las dos etapas anteriores en que estuvo vigente la Constitución de 1812. Así la fórmula de encabezamiento sería: "Doña Isabel II por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, REINA de las Españas; y en su nombre Doña MARIA CRISTINA DE BORBON, Reina Regente y Gobernadora del Reino, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed; que las Cortes habiendo examinado la propuesta de S.M.,... Y la fórmula de cierre se expresaba en los términos siguientes: "Por tanto mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Gefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y

dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Tendreislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule.= Yo LA REINA GOBERNADORA.=

Como ejemplos de este tipo de "decreto de las Cortes" señalamos, entre otros, los que siguen: "Real Decreto de las Cortes, de 26 de Noviembre de 1836, con la aprobación de las Cortes, para exigir un impuesto a los agraciados con las cruces de Carlos III e Isabel la Católica"; "Real Decreto de las Cortes, de 3 de Diciembre de 1836, declarando no ser necesarias la licencia y notificación a S.M. para los recursos de segunda suplicación"; "Real Decreto de las Cortes, de 1 de Diciembre de 1836, aprobando la actual acuñación de moneda con la leyenda que se expresa".

En segundo lugar, el "Real Decreto (de las Cortes) de competencia propia de las Cortes", que tiene la peculiaridad de que en la fórmula de encabezamiento se dice: "Las Cortes, usando de sus facultades han decretado lo siguiente:", y la fórmula de cierre coincide con la que hemos reseñado anteriormente. Este tipo de "decreto de Cortes", que protagonizó un papel trascendental en los periodos anteriores en los que ha estado vigente la Constitución de 1812, es

también muy utilizado en esta etapa, aunque rodeado de algunas peculiaridades como más adelante señalaremos.

Valga destacar algunos de los supuestos regulados con esta forma de "decreto de Cortes": "Real Decreto (de las Cortes), de 23 de Noviembre de 1836, declarando abolidas las Ordenanzas de Montes y Plantíos"; "Real Decreto (de las Cortes), de 23 de Noviembre de 1836, mandando devolver sin ningún gravamen a los compradores las fincas de Propios y Comunes, enajenadas durante la guerra de independencia"; "Real Decreto (de las Cortes), de 30 de Diciembre de 1836, declarando que los matriculados de mar están sujetos a quintas y al servicio de la Milicia nacional".

En tercer lugar, la "Real Orden de Secretarías de Despacho que contiene la resolución de las Cortes sobre asuntos concretos planteados"; ciertamente, en este caso no se trata en sentido estricto de una norma emanada de las Cortes, pero es innegable que la resolución que emite la Secretaría del ramo correspondiente contiene la determinación de las Cortes sobre el asunto suscitado. Adquiere esta tarea, que podríamos denominar "consultiva" de las Cortes, un peso específico por la cantidad de

ocasiones en que es utilizada esta vía de resolución de casos concretos y determinados.

Sin perjuicio de que en el apéndice anexo al presente trabajo se relacionen en su totalidad este tipo de normas, nos permitimos a continuación citar, a título de mero ejemplo, las siguientes: "Real Orden (de la Secretaría de Guerra), de 16 de Diciembre de 1836, acordando las Cortes la excepción de quintas a los nietos de abuelos pobres, con las circunstancias que se expresan"; "Real Orden (de la Secretaría de la Guerra), de 10 de Noviembre de 1836, comunicada a los Capitanes generales en que se previene, según acuerdo de las Cortes, que los mozos pueden casarse a los 25 años de edad, quedando libres de quintas"; "Real Orden (de la Secretaría de la Guerra), de 16 de Diciembre de 1836, acordando las Cortes la excepción de quintas a los nietos de abuelos pobres, con las circunstancias que se expresan"; "Real Orden (de la Secretaría de Gracia y Justicia), de 12 de Mayo de 1837, comunicando la resolución de las Cortes en que se declara que el conocimiento de las causas criminales que se formen contra los prelados diocesanos corresponde al tribunal supremo de Justicia" (9).

En cuarto lugar, "Real Decreto que contiene el de las Cortes"; como puede derivarse de la propia

denominación de este tipo de norma, parecen que existan dos "decretos"; por una parte, el "Real Decreto", que se configura como un vehículo que "transporta" a otra norma; y, por otra parte, el propio "decreto de Cortes", que constituye el contenido objeto de "transporte". Pues bien, este "decreto de Cortes" puede ser a su vez de tres tipos: "a propuesta de S.M.", "de competencia exclusiva de las Cortes" y "con carácter de ley". Las formalidades de estos tipos de "decreto de Cortes" se corresponden a su vez con las que anteriormente hemos señalado: "Real Decreto (de las Cortes) a propuesta de S.M." y "Real Decreto (de las Cortes) de su propia competencia". La única diferencia desde una perspectiva formal la encontramos en que un "Real Decreto" contiene supuestamente a "otro de las Cortes".

En una primera aproximación pudiera llegar a pensarse que el "Real Decreto" que sirve de "vehículo" emana de la voluntad de S.M., sin embargo dicha hipótesis queda descartada cuando comprobamos que, además, existen los "Reales Decretos de S.M.", claramente diferenciados de los primeros. De esta manera parece que debemos inclinarnos por estimar que estas sutiles diferencias no constituyen datos relevantes. Por tanto, la tipología de "decretos de

Cortes", que tiene su origen en el Reglamento de las Cortes, de 1813, y luego contemplada en idénticos términos en el Reglamento de las Cortes, de 1821, parece reproducirse en el período que analizamos, aunque con las observaciones formales referidas.

Así, como significativos ejemplos de lo que afirmamos señalamos los que siguen: en la clase de "decretos de Cortes a propuesta de S.M."; "Real Decreto (de las Cortes), de 27 de Noviembre de 1836, incluyendo el de las Cortes en que se exime del pago de derechos de puertas en los géneros de consumo al Hospital de Mallorca, y demás que expresa"; en los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; "Real Decreto (de las Cortes), de 1 de Diciembre de 1836, incluyendo el de las Cortes, en que se aprueban las rebajas de empleados según lo ya mandado anteriormente", "Real Decreto (de las Cortes), de 30 de Noviembre de 1836, incluyendo el de las Cortes por el cual se prorroga el término para que los Milicianos movilizados que hayan salido quintos puedan redimir la suerte con el servicio pecuniario", "Real Decreto (de las Cortes), de 8 de Diciembre de 1836, incluyendo el de las Cortes en que se señala la edad y circunstancias para ser alistados en la Milicia nacional todos los españoles"; y, por último, los "decretos de Cortes con carácter de ley"; "Real

Decreto (de las Cortes), de 22 de Marzo de 1837, incluyendo la ley de las Cortes que restablece la orden y decreto que se citan sobre formación de causa a los Magistrados y Diputados a Cortes", "Real Decreto (de las Cortes), de 22 de Marzo de 1837, incluyendo el de las Cortes sobre las circunstancias que han de preceder para la publicación de periódicos",

En quinto lugar, los Decretos de Cortes que no adoptan las formalidades clásicas de los cuatro decretos ya conocidos, sino que se expresan así: "Los Sres. Diputados Secretarios de las Cortes dicen con esta fecha al ministerio de su cargo lo siguiente:", Es decir, las formalidades que adoptan son las mismas que la de las "Reales Ordenes de las Secretarías del Despacho", que anteriormente hemos comentado. No se vislumbra diferencia alguna que pudiere establecerse entre aquéllas "Reales Ordenes" y estos "Decretos de las Cortes". En ambos casos se trata de que las Cortes resuelven sobre puntuales asuntos planteados por el Gobierno.

La utilización del instrumento normativo "decretos de Cortes", cuyo campo de actuación ya viene determinado desde, al menos, 1813, en lugar del más propio para el objetivo que se pretende alcanzar, cual es plantear una consulta concreta, de las

"órdenes de las Cortes", revela la confusión reinante en ésta etapa de transición en torno al empleo mínimamente riguroso de las distintas categorías normativas mayor aún que el existente en los periodos 1810-1814 y 1820-1823. Como expresión de ello cabe indicar los ejemplos siguientes: "Decreto de las Cortes, de 7 de Junio de 1837, encargando se generalice la saludable práctica de bautizar con agua templada", "Decreto de las Cortes, de 11 de Junio de 1837, sobre receptores y dueños de receptorías", "Decreto de las Cortes, de 30 de Mayo de 1837, exceptuando de la requisición de caballos a los oficiales destinados al regimiento nacional de Ingenieros". En estos casos, como en los otros varios que en el apéndice se mencionan, los "decretos de las Cortes" van dirigidos a la Secretaría del Despacho correspondiente aclarando las dudas o las cuestiones previamente planteadas, y comienzan con la expresión: "Excmo. Sr.,: Las Cortes han tomado,...".

En sexto lugar, "Real Orden (de las Cortes), que contiene un Decreto de las Cortes de su propia competencia". Obsérvese que en este caso el "vehículo" que transporta un "decreto de la competencia exclusiva de las Cortes" no es un "Real Decreto", como antes señalábamos, sino una norma de categoría inferior como es una "Real Orden". Sin duda, esta circunstancia es

extraordinaria y produce una manifiesta violación de las disposiciones reglamentarias de las Cortes, que no contemplan en modo alguno semejante posibilidad. Seguramente, en correspondencia con el carácter excepcional que se le atribuye, sólo en un caso concreto se aprobó una norma revestida con las características aludidas. Y es la que sigue: "Real Orden (de las Cortes), de 19 de Marzo de 1837, con el decreto de las Cortes concediendo a la villa de Olot el título de "Muy leal". La fórmula de encabezamiento es la ya conocida y utilizada para los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes": "Doña Isabel II por la gracia de Dios ... sabed; Que las Cortes han decretado lo siguiente: Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado: ...". Y la fórmula de cierre se expresa en los términos siguientes: "Por tanto, mandamos, ..., cumplir y ejecutar el presente decreto...".

En séptimo lugar, "Real Decreto (de las Cortes), autorizando las Cortes al Gobierno (dando su consentimiento)". Mientras que en la práctica normativa durante el "trienio liberal" existía una específica clase de "decreto de Cortes dando consentimiento a S.M.", en este momento el referido "decreto" adopta una triple manifestación: "a

propuesta de S.M.", "con carácter de ley" y "de competencia exclusiva de las Cortes".

Así, pues, durante el breve periodo comprendido desde 1836-1837 no llega a aprobarse, en puridad de conceptos, ningún "decreto de Cortes dando consentimiento a S.M.". En esta fase las Cortes expresan su consentimiento o autorización al Gobierno a través de los otros tipos de "decretos de Cortes" antes señalados. Esta circunstancia distorsiona de alguna manera el aparato categorial fijado en el Reglamento de las Cortes y en la propia Constitución al contemplarse expresamente un instrumento normativo para los supuestos en que se precise dar el "consentimiento a S.M.". Los "decretos de Cortes" que expresan el "consentimiento al Gobierno" revisten todas las formalidades propias de la clase de "decreto" de que se trate.

Como ejemplos de "decreto de Cortes a propuesta de S.M.", "autorizando al Gobierno", señalamos los que siguen: "Real Decreto (de las Cortes), de 16 de Diciembre de 1836, con la autorización de las Cortes para el reconocimiento de la independencia de las Américas", "Real Decreto (de las Cortes", de 21 de Diciembre de 1836, con la autorización de las Cortes para el nombramiento en propiedad de los destinos de

Judicatura", "Real Decreto (de las Cortes), de 4 de Noviembre de 1836, incluyendo la autorización de las Cortes para emplear la Milicia movilizada fuera de la provincia respectiva".

En relación con los "decretos de Cortes con carácter de ley", "autorizando al Gobierno", destaca uno en solitario: "Real Decreto (de las Cortes), de 22 de Diciembre de 1836, incluyendo la autorización de las Cortes para que el Gobierno pueda proceder contra los conspiradores en los términos que se expresan".

Y ya para finalizar, entre los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", "autorizando al Gobierno" destacamos los que siguen: "Real Decreto (de las Cortes), de 30 de Noviembre de 1836, que contiene la autorización de las Cortes para hacer un reparto de trescientos mil reales por la Junta de Armamento de Valladolid, con que se acude a los gastos que se expresan", "Real Decreto (de las Cortes), de 29 de Diciembre de 1836, con la autorización de las Cortes para que las Diputaciones provinciales levanten tropas y hagan la guerra al enemigo por cuantos medios indican".

En octavo lugar, "Real Decreto (de las Cortes), mandando observar el de las Cortes". En este caso

podríamos señalar los mismos argumentos que anteriormente indicábamos con referencia a los "Reales Decretos que contienen el de las Cortes". Pero en el supuesto que nos afecta se incluye el término "mandamos". Sin embargo, no estimamos que la novedad que supone la introducción de esta expresión de tono imperativo pueda alterar las afirmaciones vertidas en líneas precedentes, ya que en los "decretos que contienen los de las Cortes", en la cláusula de cierre, se emplea la expresión "mandamos" por parte del Rey. Este Real Decreto se manifiesta de tres maneras diferentes: "a propuesta de S.M.", "de competencia exclusiva de las Cortes" y "con carácter de ley". Como ejemplos de cada una de las tres clases de "decretos de Cortes" indicamos los que a continuación se relacionan: aquellos que son "a propuesta de S.M."; "Real Decreto de las Cortes, de 29 de Mayo de 1837, mandando guardar y cumplir el de las Cortes, en que resuelven no terminar las funciones legislativas ordinarias hasta la reunión de las próximas Cortes"; aquellos que son "decretos de Cortes con carácter de ley"; "Real Decreto (de las Cortes), de 4 de Junio de 1837, mandando observar la ley de las Cortes sobre notificaciones"; y, por último, aquellos "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; "Real Decreto (de las Cortes), de 17 de Enero de 1837, mandando observar el de las Cortes

excluyendo de la sucesión a la Corona al rebelde D. Carlos, sus descendientes y demás que se expresan", "Real Decreto (de las Cortes), de 27 de Enero de 1837, mandando observar lo prevenido por las Cortes, y en el que se restablece para que se demuelan todos los signos de vasallaje"; "Real Decreto (de las Cortes), de 25 de Enero de 1837, mandando observar el de las Cortes por el que se devuelven a los compradores los bienes nacionales vendidos desde 1820 a 1823 como se expresa",

En noveno lugar, el "Real Decreto y Orden circular (de las Cortes). La peculiaridad de este tipo de norma radica en incluir junto al "Real Decreto" la "Orden Circular", que no aporta nada relevante, y, sin embargo incorpora un elemento novedoso. El único "Real Decreto y Orden Circular" es en realidad un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes"; "Real Decreto y Orden Circular, de 21 de Febrero de 1837, con lo acordado por las Cortes acerca de que los RR. Obispos consagrados y electos vayan a residir en sus diócesis, como se expresa",

En décimo lugar, y con carácter excepcional, las Cortes expresan su voluntad a través de un "Acuerdo". Es la primera ocasión en que se aprueba una resolución que recibe expresamente el nombre de "Acuerdo". Por

las formalidades que configuran al mismo, podemos afirmar que nos encontramos ante una típica "Real Orden de Secretaría de despacho que contiene la resolución de las Cortes sobre asuntos concretos que se le plantean". Así, este "Acuerdo de las Cortes, de 31 de Enero de 1837, restableciendo la Orden que se cita para que en los Tribunales eclesiásticos se admitan las apelaciones en ambos efectos", es comunicado al Secretario de Gracia y Justicia. Por tanto, la denominación de "Acuerdo" no es sino simple reflejo, en esta ocasión de escasa entidad, del desconocimiento acerca de la verdadera naturaleza de cada uno de los distintos instrumentos normativos existentes.

En último lugar, y como colofón a la relación de categorías normativas existentes, unas definidas con rasgos pláfanos, otras con ambiguos contornos, señalamos una que no deja de resultar harto reveladora de la confusión habida: "Real Orden incluyendo un decreto de las Cortes, y cuyos formulismos son los propios de la órdenes emitidas por la correspondiente Secretaría del ramo y que resuelven casos concretos". En este sentido señalamos las que siguen: "Real Orden de 18 de Mayo, incluyendo un decreto de las Cortes relativo a la Milicia nacional" y la "Real Orden de 18 de Mayo, incluyendo un decreto de las Cortes que

favorece en la posesión de los terrenos repartidos de propios en distintas épocas, a los labradores y braceros". Obsérvese, cómo una "Real Orden" de una Secretaría del despacho, se constituye, en principio, en "vehículo" mediante el cual se aprueba un "decreto de las Cortes". Esta situación se corresponde con la que en líneas precedentes describíamos. Por tanto, esta manifestación normativa que ahora comentamos no ofrece características diferentes de aquélla. Sin embargo, la peculiaridad diferenciadora que nos interesa subrayar la encontramos en que los formulismos, que tanta importancia tienen en esta época de confusión, y que tanto nos ayudan a la hora de calificar a una norma de una determinada manera, son los propios de una "Real orden" de una Secretaría del despacho que contiene la respuesta de las Cortes ante la cuestión anteriormente planteada. Existen, pues, en esta manifestación normativa -dudamos de calificar propiamente como verdadera norma- rasgos de dos de los supuestos relacionados anteriormente.

Las circunstancias más relevantes que acontecieron en este breve período histórico, que no por conocidas son menos importantes, son la inexistencia de "ley", entendida como categoría propia y autónoma, aunque sí habían "decretos de Cortes con carácter de Ley"; en segundo lugar, y en íntima conexión con lo anterior,

la escasa relevancia que los "decretos de Cortes con carácter de ley" tienen en este período, como ya sucedía en las anteriores etapas de vigencia de la Constitución de 1812; y, por último, la diversificación de instrumentos normativos que emanan de las Cortes, aunque, en algunos casos, y como ya hemos dicho en líneas precedentes, tenemos nuestras ciertas dudas de atribuir el carácter de categoría normativa a lo que no son seguramente sino atípicas manifestaciones de la voluntad de las Cortes.

Así, transcurridos más de un tercio del siglo XIX, aún no se ha logrado que la "ley" se configure como la principal fuente del Derecho moderno. Y aún en la década de los años cuarenta puede observarse todavía cómo una norma, en este caso, un "Real decreto" se configura como vehículo que transporta la "ley". Como ejemplos que avalan éstas afirmaciones destacamos, entre otros, los que siguen: "Real Decreto de las Cortes, de 22 de Marzo de 1837, incluyendo la ley de las Cortes sobre las circunstancias que han de preceder para la publicación de periódicos"; "Decreto de las Cortes, de 29 de Abril, de 1837, declarando en toda su fuerza las sentencias ejecutoriadas durante la anterior época constitucional (aunque este "Decreto" no contenga en su denominación la expresión "incluyendo la ley de las Cortes", lo cierto es que es

una ley porque así se dice en el artículo 32 de dicho "Decreto", y porque además cumple todos los requisitos de la sanción); "Real Decreto, de 4 de Junio, de 1837, mandando observar la ley de las Cortes sobre notificaciones" (Para la relación completa de las "leyes" que se "vehicularon" mediante "decreto de Cortes" nos remitimos al apéndice que consta al final de este trabajo).

Aunque ya fuera del ámbito temporal que abarca este trabajo no podemos dejar de señalar que será a partir del 14 de Abril de 1838, dos meses después de la aprobación del "Reglamento del Congreso de los Diputados" (14 de Febrero de 1838), cuando ya podemos afirmar que la categoría "ley" adquiere propia identidad y sustancia. Concretamente será la "Ley de 14 de Abril, sobre gracias al sacar" (10), con la que dará comienzo una nueva etapa en la configuración del sistema de fuentes y, en particular, la conformación de la "Ley" como categoría fundamental del mismo. Esta nueva etapa únicamente encontró una excepción en el "Decreto de las Cortes,, de 20 de Febrero de 1838, mandando verificar una quinta de 40.000 hombres", que tenía carácter de ley. Salvo este caso, que puede explicarse por la proximidad con que fue aprobado el Reglamento del Congreso, y el desconcierto que seguramente provocó la novedad del mismo, en los demás

supuestos se operó con el instrumento normativo de la "ley".

Mientras llega el momento en que la "ley" ya no se "vehicula" a través de otras categorías normativas, y ya aprobada la Constitución de 1837, los "decretos de Cortes" continúan constituyéndose en vehículos para la aprobación de leyes (vgr. "Decreto de Cortes, de 10 de Enero, de 1838, sobre sustanciación de los pleitos de menor cuantía", que contiene "ley"). La definición de la "ley" como categoría propia parece señalarnos que a partir de la Constitución de 1837 ya se ha roto prácticamente de manera total con las vinculaciones respecto al Antiguo Régimen. En otras palabras, se ha puesto fin a la transición de la monarquía absoluta al Estado liberal. Y parece que tan significativa circunstancia ha encontrado fiel reflejo en la producción normativa, demostrándose con ello la interrelación entre el momento político y el aparato normativo.

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO

(1) Este Reglamento, que se aprobó por las Cortes en 24 de Noviembre de 1810, no se comunicó oficialmente al Consejo de Regencia ni se incluyó en la Colección de Decretos de las Cortes. Se imprimió en un folleto de 18 páginas 8º, cuya portada dice así: Reglamento / para el gobierno interior / de las Cortes. / Cádiz; en la Imprenta Real. / Año 1810. Vid. Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes), Cortes, Secretaría, Madrid, 1977, pág.7, nota pie de página 1.

(2) Las "instrucciones", como categoría normativa propia de las Cortes, no se contempla en la Constitución ni en el Reglamento de las Cortes. Cuando en la Constitución se mencionan las "instrucciones" se está refiriendo a aquéllas que puede dictar el Rey en uso de sus facultades, como se establece en el art.171, 1º, que se expresa en los siguientes términos: "(compete al Rey) Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes."; o bien,

a aquellas que puede expedir el Poder ejecutivo como, por ejemplo, se determina en el art. 349, que señala que "Una instrucción particular arreglará ... ". En ninguno de ambos casos, pues, se refiere a la "instrucción" como producto normativo emanado por las Cortes. Sin embargo, desde el establecimiento de las Cortes, en Septiembre de 1810, y hasta la disolución de las mismas en Mayo de 1814 se han aprobado dos "instrucciones", ambas referidas a materia electoral; "Instrucción conforme a la cual deberán celebrarse en la Península e islas adyacentes las elecciones de Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813", Vid. Colección de Decretos de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo II, pág.211; y la "Instrucción conforme a la cual deberán celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813", op.cit., pág.217. Como ejemplo de la confusión existente acerca de lo que en los inicios del constitucionalismo pudiera calificarse como "ley", Artola viene a señalar que la primera de las citadas "instrucciones" es una "ley", Vid. su obra Antiguo Régimen y revolución liberal, 1978, pág.164.

(3) Vid. de este autor la obra Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental, Madrid, 1971, pág.37.

(4) Vid. Colección de Decretos de Cortes, Tomo IX, pág.9.

(5) Vid. op. cit., pág.85.

(6) Vid. op. cit., pág.211.

(7) El "Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes", de 15 de Julio de 1834, perdió virtualidad desde el momento en que dejó de tener vigencia el Estatuto Real del cual traía su origen, y el "Reglamento del Congreso de los Diputados", que se ajustaba a los criterios establecidos en la Constitución de 1837, se aprobó el 14 de Febrero de 1838.

(8) Lleva razón en este caso Gallego Anabitarte (Vid. op. cit., pág.38) cuando apunta que "es digno de ser estudiado por la enorme riqueza normativa de fuentes jurídicas" el período comprendido desde el inicio de las Cortes constituyentes de 1836 hasta la subida al poder del General Espartero, que aconteció después de los sucesos revolucionarios iniciados en Julio de 1840 en Barcelona, que le dieron la presidencia del Gobierno provisional, primero, y la Regencia del Reino, más tarde. Sin embargo, nosotros consideramos que la referida supuesta riqueza

normativa se limita a la etapa que comprende desde las Cortes constituyentes en 1836 hasta Abril de 1838, que es cuando desaparecen en su mayor parte todos los instrumentos normativos existentes hasta ese momento y se consolida la "ley" como fuente principal del Derecho, como señalamos más adelante.

(9) En esta Real Orden se contiene la toma en consideración por parte de las Cortes de la consulta formulada por el Tribunal Supremo de Justicia, en 22 de Marzo próximo pasado, "promovida con motivo de la sumaria formada por el Juez de primera instancia de Arzua contra el M.R. Arzobispo de Santiago, sobre si facilitaba dinero a los facciosos; y en su vista han tenido a bien declarar que corresponde a dicho Supremo Tribunal de Justicia el conocimiento de las causas criminales que por la jurisdicción Real ordinaria se hayan de formar contra los Prelados diocesanos ... " El contenido de esta Real Orden manifiesta que las Cortes aún se dedican a resolver asuntos que por naturaleza no le corresponden.

(10) A esta ley le siguieron otras muchas como, por ejemplo, "Ley de 21 de Julio e 1838, declarando con fuerza de tal la Real resolución publicada en el extinguido Consejo de Castilla, por la que se declararon válidos los testamentos otorgados en

Villanueva y Geltrú,"; "Ley de 21 de julio de 1838, mandando llevar a efecto el proyecto de ley provisional para la dotación del culto y clero, con las modificaciones y alteraciones que expresa,"; "Ley de 1 de Mayo de 1838, sobre sustituciones en el servicio militar,"; "Ley de 18 de Abril de 1838, aboliendo el derecho llamado de lastre en Santander,"; "Ley de 17 de Abril de 1838, que autoriza al Gobierno para contratar un empréstito de 500 millones,"; "Ley de 15 de Junio de 1838, de presupuestos correspondiente a la Casa Real,"; "Ley de 15 de Junio de 1838, de presupuestos correspondiente al Ministerio de Estado,"; entre otras.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Segundo

CAPITULO SEGUNDO

RELACIONES ENTRE LAS DISTINTAS

CATEGORIAS NORMATIVAS:

PROBLEMATICA QUE PLANTEA

Pueden considerarse las relaciones establecidas entre las diferentes categorías normativas como uno de los ejes centrales que nos permiten introducir algún elemento de racionalidad para clarificar en cada caso concreto ante qué tipo de norma realmente nos encontramos.

Un enfoque como el que nos proponemos seguir en el desarrollo de este apartado se justifica porque las Cortes que fueron constituidas no se limitaron a la aprobación exclusiva de "decretos de Cortes con carácter de ley", sino que disponían para el desarrollo de su actividad normativa de cinco clases de normas, como en otras ocasiones hemos repetido: "Decretos de Cortes con carácter de ley", "Decretos de competencia propia de las Cortes", "Decretos de Cortes

a propuesta de S.M.", "Decretos de Cortes dando consentimiento a S.M." y "Ordenes de las Cortes". Sin duda, no es difícil sospechar que las relaciones que se instauren entre ellas no van a constituir una cuestión sencilla. Y si además, ésta circunstancia la situamos en el contexto de la época, caracterizado por la ruptura con respecto al Antiguo Régimen y el establecimiento de las bases del Estado constitucional, con lo que todo ello conlleva de desorden y de inseguridad, el resultado no será sino un panorama definido por la nota de la confusión normativa. Para sistematizar las relaciones que se vayan trabando será conveniente y oportuno distinguir tres periodos, como venimos haciendo respecto a otros apartados, que se corresponden con los momentos en los que ha estado vigente la Constitución de 1812 (el primer periodo abarca los dos años anteriores a la aprobación de la Constitución por la importancia de la labor desarrollada por las Cortes constituyentes),

- 1) Periodo que comprende desde 1810
hasta 1814.

Durante estos años, y como ya señalábamos anteriormente, las Cortes se limitaron a aprobar dos tipos normativos: "Decretos de Cortes" y "Ordenes", sin que la clasificación de los diferentes tipos de decretos que contenía el Reglamento de las Cortes, de 1813, repercutiera en la actividad de las Cortes.

A) Relaciones entre "decretos de
Cortes" y "órdenes de Cortes".

El primero de los problemas que se plantea al abordar las relaciones entre los "decretos de Cortes" y las "órdenes", es la inexistencia de una regulación precisa, de unos criterios previamente establecidos, que permitan discernir entre una y otra norma. Los primeros datos que nos informan, indirectamente, de la existencia de las dos categorías normativas es el "Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810. Y decimos indirectamente porque, si bien en el art.6, del Capítulo III del citado Reglamento, hay una mención a las "órdenes", es en un decreto posterior, de fecha 27 de Mayo de 1811, y que modifica el art.1, del Capítulo III, del propio

Reglamento, donde expresamente hay una referencia a "los decretos y órdenes que emanen de las Cortes" (1). Pero del reconocimiento expreso de ambas normas no podemos deducir que existan criterios que permitan distinguir con claridad entre los "decretos de Cortes" y las "órdenes".

Si de la simple constancia en el Reglamento de las Cortes de 1810 de las dos categorías normativas no es posible establecer criterios distintivos entre ellas, para la búsqueda de los mismos es necesario recurrir al análisis del conjunto del material normativo.

En principio pudiera pensarse que los "decretos de Cortes" regularían materias de carácter "importante" para la comunidad y que las "órdenes", por el contrario, se dedicarían a la normación de aspectos menos relevantes y significativos. Diferencia ésta que, por la naturaleza indefinida de los supuestos criterios distintivos, no ofrece seguridad en la determinación de la norma que ha de proceder a la regulación de un asunto concreto.

Siguiendo el criterio de distinción establecido, según la "importancia del asunto", nos encontramos que, efectivamente, materias sustanciales como pueden ser la creación del Consejo de Estado, o del Consejo

de Regencia se instrumentan mediante "decreto de Cortes". Y así, por ejemplo, señalamos el "Decreto CXXIV, de 21 de Enero de 1812, Creación del nuevo Consejo de Estado", o el "Decreto CXXV, de 22 de Enero de 1812, Creación de la Regencia del Reino", (2); y, por otra parte, asuntos de entidad menor se regulan por "orden", y en este sentido indicamos la "Orden para que en el calendario civil de los años venideros no se omitan, como en el del actual, las siguientes palabras que se mandaron notar el día 2 de Mayo: La conmemoración de los difuntos" (3), o la "Orden en que se manda dar una gratificación a las tropas el día que se publique la Constitución de la Monarquía" (4).

Pero hay que poner inmediatamente de manifiesto que materias de muy escasa entidad son reguladas también por medio de "decreto de Cortes" y no por "orden de Cortes", como correspondería ateniéndonos al criterio de la "importancia". Concretamente nos referimos, entre otros casos, al "Decreto CXVII de 13 de Enero de 1812; Don Arias Mon y Velarde es declarado benemérito de la patria" (5); o al "Decreto CLIV de 22 de Abril de 1812; Se establece para los militares un premio medio entre los de constancia y los de las acciones distinguidas" (6).

Para concluir con la problemática suscitada en este primer período en torno a las confusas relaciones entre "decretos de Cortes" y "órdenes de las Cortes" hay que señalar un supuesto que se manifestó en no pocas ocasiones, y es el relativo a la función como norma de desarrollo que cabe atribuir a la "orden" con respecto a los "decretos de Cortes". Pero "desarrollo" con la particularidad (a diferencia del "desarrollo" referido a la relación entre "ley" y "reglamento"; aquélla como norma primera y soberana y producida por las Cortes y el segundo, como norma secundaria y obra del Poder ejecutivo) de que tanto el "decreto" como la "orden" son productos normativos elaborados y aprobados por las Cortes, revistiendo ambos la misma legitimidad.

Ejemplos que ilustran esta relación de desarrollo los encontramos en la Colección de Decretos, y así destacamos, entre otros, los que siguen: "Decreto X de 15 de Noviembre de 1810; Sobre alistamiento de 80.000 hombres para el ejército," y la "Orden por la cual se manda que en el alistamiento de mozos para el ejército se baxe la marca media pulgada" (7); "Decreto XVI de 12 de Diciembre de 1810; Sobre suspensión de prebendas y algunas otras piezas eclesiásticas para atender con sus rentas a las urgencias del Estado," y la "Orden por la cual se manda que las Juntas provinciales zelen

sobre el cumplimiento del anterior decreto" (8); "Decreto XXVI de 26 de Enero de 1811: Libertad del comercio del azogue" y la "Orden por la qual se ofrecen premios a los descubridores de minas de azogues en América, y se adoptan otras medidas para fomento de este importante ramo" (9); "Decreto CVI de 28 de Octubre de 1811: Plan de las pensiones que deben concederse a las viudas y familias de los que perecen en defensa de la patria" y la "Orden por la cual las gracias y pensiones expresadas en el decreto anterior se extienden a todas las viudas y familias que se hallan en el mismo caso por razón de la presente guerra" (10), etc.

Por tanto, y como conclusión, señalar que, si bien existen casos concretos en los que no resulta difícil discernir si es o no un "asunto importante", en la mayoría de los supuestos, por el contrario, se produce una cierta confusión que nos conduce, ineludiblemente, a declarar que las Cortes, en virtud de su poder omnímodo, deciden particularmente en cada caso si corresponde su regulación por "decreto de Cortes" o por "orden de Cortes". En iguales términos cabe referirse cuando una "orden" desarrolle un "decreto", por cuanto que serán las Cortes, órgano del que derivan ambas categorías normativas, las que decidan acerca de la conveniencia del desarrollo por medio de

una "orden", o la aprobación de otro "decreto" que complete al anterior. La inseguridad para determinar la clase de norma que corresponda para regular un determinado asunto resulta manifiesta. En consecuencia -repetimos-, serán las Cortes, ejerciendo su omnímodo poder, las que libremente decidan lo que corresponda en cada caso concreto. Es decir, se trata de un criterio de oportunidad, más político que jurídico y en todo como coyuntural e irreductible a una categorización o sistemática.

B) La práctica normativa infringe lo preceptuado en la Constitución y en el Reglamento de las Cortes, de 1813.

Señalábamos al comienzo de la explicación de este período que durante el mismo las Cortes sólo elaboraron "decretos" y "órdenes", a pesar de haberse aprobado el Reglamento de las Cortes, de 1813, que distinguía cuatro clases de "decretos". De manera, que puede afirmarse, después de contrastar la actividad normativa con las disposiciones

constitucionales y reglamentarias, que aquélla no se ajustó a lo prescrito por éstas. La realidad material de la producción normativa se desarrollaba en un plano diferente al constituido por la realidad formal.

Esta contradicción entre ambas realidades viene ilustrada con los ejemplos que a continuación se indican. Existen materias que, según lo dispuesto en la Constitución, han de regularse por "ley" (ajustándonos a la terminología empleada por el Reglamento de las Cortes, de 1813, sería por "Decreto de Cortes con carácter de ley") y, sin embargo, se regulan por "Decreto de Cortes sin carácter de ley". Así, véase, el "Decreto CLIII, de 17 de abril de 1812, Establecimiento del tribunal especial de las Ordenes militares: su tratamiento y atribuciones; nombramiento, sueldo y honores de sus individuos" (11). Este Decreto es desarrollo del art. 278 de la Constitución, que dice: "Las leyes decidirán si ha de haber tribunales especiales para conocer determinados negocios." En idénticos términos podemos expresarnos respecto del "Decreto CLXVII, de 12 de Junio de 1812, Establecimiento del tribunal especial de Guerra y Marina" (12), que es también desarrollo del art. 278 de la Constitución. Lo mismo del "Decreto CLXVIII, de 3 de Junio de 1812, sobre las calidades que deben tener los empleados en la judicatura" (13), que es

desarrollo del art. 251 de la Constitución, que a su vez se refiere a que dicho desarrollo se hará por "leyes". También se encuentra en igual situación el "Decreto CXCI, de 9 de Octubre de 1812, sobre visita general de cárceles que deben hacer el tribunal especial de Guerra y Marina y los demás Jefes militares" (14).

Como se ha puesto de manifiesto, los diputados parecen no cumplir lo preceptuado normativamente. Esta situación permite ser explicada, al menos parcialmente, si consideramos el contexto histórico-político en que se desarrolla, como se ha indicado repetidamente. La ausencia del Rey y la no atribución a la Regencia de la facultad de sancionar permiten que las Cortes ejerzan en su plenitud todo el potencial revolucionario que exigen las circunstancias del momento, que no son otras que la transición del Antiguo Régimen al Estado constitucional. De ahí, por tanto, que el protagonismo fundamental se atribuya a las Cortes, que es el órgano que debe establecer las bases de asentamiento del nuevo régimen constitucional y la ruptura con el absolutismo.

En consecuencia, los criterios de racionalidad que introdujo, en la producción normativa, elaborada desde 1810, el Reglamento de las Cortes, de 1813, no

encontraron plasmación real. El caos normativo de los años precedentes continuó desarrollándose, pero ahora con la clara violación, desde la perspectiva formal, de las normas constitucionales y reglamentarias. Por tanto, la Constitución, y después el Reglamento de las Cortes, de 1813, no pudieron modificar el hábito de elaboración y aprobación de las normas cuyo origen es de 1810.

2) Período que comprende desde
1820 hasta 1823.

Con el comienzo de este período se produce una relevante modificación respecto a la realidad existente durante los años 1810-1814. Si anteriormente señalábamos la violación que la elaboración normativa producía sobre la Constitución y el Reglamento de las Cortes, de 1813, en los años 1820-1823, el referido cambio acontece en torno al cumplimiento de las disposiciones constitucionales, y, principalmente, reglamentarias. Las Cortes, por tanto, no se limitan a aprobar "decretos" y "órdenes", sino que van a desarrollar todo el aparato categorial

establecido también en el Reglamento de las Cortes, de 1821.

El cambio que supone, con respecto al período anterior, el acatamiento formal de todas las categorías normativas, viene derivado, en gran medida, por la sustancial modificación de las condiciones políticas del "trienio constitucional". Y, en particular -como ya se indicó-, por la presencia del Rey en la cúspide del poder. En tales circunstancias S.M. no podía hacer dejación -además de que no estaba en su ánimo hacerlo- de las facultades que constitucionalmente le corresponden. Y, entre éstas, la de sancionar o, en su caso, ejercer el veto suspensivo de los "decretos de Cortes con carácter de ley" aprobados por las Cortes.

Pero, sería en cierto modo ingenuo pensar que las Cortes, después de los hábitos contraídos en los años 1810-1814 y luego de un largo período oscurantista (1814-1820), iban a desplegar todas las categorías normativas normalmente y sin ningún conflicto. A continuación examinaremos algunos de los problemas más sustanciales que surgieron al poner en evidencia la desemejanza entre las disposiciones normativas reguladoras de la actividad de las Cortes y los productos normativos efectivamente elaborados.

A) Relaciones entre los "decretos de Cortes" y las "órdenes de las Cortes,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La importancia, al menos numérica, de las "órdenes de Cortes" no se corresponde con la regulación de las mismas en el Reglamento de las Cortes, de 1821 (15). En principio pudiera pensarse que hay una ausencia de criterios que determinen si una concreta materia ha de regularse por "decreto de Cortes" o por "orden", permitiendo que sean las mismas Cortes las que decidan, en la resolución de cada caso individual, cuál sea el instrumento normativo adecuado para dicho supuesto,

Siendo cierta esta supuesta inexistencia de criterios, sin embargo parece ser desmentida parcialmente por cuanto hay materias que por prescripción constitucional o reglamentaria deben ser reguladas por "decreto de Cortes", bien mediante la forma de "decreto de Cortes con carácter de ley", como aquellos casos en los que la Constitución, expresamente, se remite a una ulterior "ley", o bien a través de "decreto de competencia propia de las Cortes", como todos aquellos supuestos que se

contemplan en los apartados 22 al 262, del artículo 131 de la Constitución,

Pero si los límites respecto a los dos tipos de "decretos" antes referidos parece no ofrecer dificultades de relieve, no podemos hacer igual afirmación respecto a los "decretos de Cortes a propuesta de S.M.". Así, analizado el material normativo que las Cortes elaboraron durante el "trienio liberal" observamos que salvo ciertas materias como, por ejemplo, "Decreto LVI, de 8 de Junio de 1822, Ley del Código Penal", en las que resulta evidente su calificación normativa, existen multitud en las que no constituye tarea fácil proceder a determinar si nos encontramos verdaderamente ante un "decreto de Cortes" o ante una "orden". Así, verbigracia, el "Decreto XIV de 7 de Abril de 1822, Se declara marcha nacional de ordenanza la música militar del himno de Riego" (16), el "Decreto XX de 14 de Abril de 1822. A Juan de Padilla y Juan de Lanuza y demás defensores principales de las libertades de Castilla y Aragón, que se expresan, se les declara beneméritos de la Patria en grado heroico, y se manda poner sus nombres en el salón de Cortes" (17), o el "Decreto XL de 19 de Mayo de 1822. Se manda inscribir en el salón de Cortes el nombre de D. Félix Alvarez Acevedo" (18), entre otros, pueden constituir

manifiestos ejemplos de cómo materias tan escasamente relevantes son reguladas por "decretos de Cortes" y no por "orden", como seguramente correspondería atendiendo a la naturaleza del asunto. En idénticos términos podemos referirnos respecto a la mayoría de los "decretos de Cortes a propuesta de S.M.". Sirvan como ejemplos significativos los siguientes: "Decreto III, de 29 de Octubre de 1821, Fórmula del juramento que ha de prestar la tropa a las Banderas y Estandartes" (19); "Decreto V de 2 de Noviembre de 1821, Asignación de pensiones a la viuda e hijos de D. Josef María Gutierrez de Terán" (20); "Decreto VI de 2 de Noviembre de 1821, Insignias que deben usar los cuerpos del Ejército permanente y Milicia nacional activa" (21).

Podemos concluir, por tanto, señalando la situación paradójica que se produce en cuanto que la "orden", como categoría normativa, no tiene regulación, y, sin embargo, es el instrumento normativo más utilizado, no solamente en los años 1820-1823, sino durante todo el tiempo de vigencia de la Constitución de 1812.

B) Relaciones entre "decretos de Cortes a propuesta del Rey" y "decretos de Cortes con carácter de ley".

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El Reglamento de las Cortes, de 1821 (del mismo modo que el Reglamento de las Cortes, de 1813), contemplaba la existencia de los "decretos de Cortes con carácter de ley" (art.127) y de los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." (art.128). Ambos, por tanto, habían de cumplir, para su formación, los requisitos formales prescritos reglamentariamente. Sin embargo, la realidad normativa parece de nuevo querer desmentir, o al menos no dar plena satisfacción al cumplimiento de las formalidades previstas en el Reglamento de las Cortes. Detenernos en el análisis de estos aspectos meramente formales es fundamental para intentar clarificar en la medida de lo posible el confuso panorama normativo de este período. Pues bien, este es el propósito que nos hemos trazado para examinar cuáles son las relaciones entre "decretos de Cortes a propuesta del Rey" y "decretos de Cortes con carácter de ley".

Una de las características fundamentales que distinguen los "decretos de Cortes a propuesta del

Rey" de los "decretos de Cortes con carácter de ley" es la sanción. Según prescribe el art.127 del Reglamento de las Cortes, de 1821, en relación con los "decretos de Cortes con carácter de ley", "las Cortes presentan el decreto a S.M. para que tenga a bien dar la sanción en conformidad al art.149 de la Constitución,"; sin embargo, el art.128, referido a los "decretos de Cortes a propuesta del Rey", no expresa el cumplimiento de tal condición.

Por otra parte, y en íntima conexión con la exigencia de la sanción, cada uno de ambos tipos de "decretos de Cortes" habrán de extenderse con las fórmulas expresamente determinadas. Así, los "decretos de Cortes con carácter de ley", se extenderán, para ser presentados a la sanción del Rey, en la forma siguiente: "Las Cortes, después de haber observado todas las formalidades prescritas por la Constitución, han decretado lo siguiente (aquí se pondrán los artículos aprobados); lo cual presentan las Cortes a S.M. para que tenga a bien dar su sanción,"; y los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." deberán contener la siguiente fórmula: "Las Cortes, habiendo examinado la propuesta de S.M. sobre (aquí la propuesta del Rey), han aprobado (aquí se pondrá lo que se haya resuelto), y concluirá con la fecha y firmas del Presidente y dos Secretarios."

Las formalidades, por tanto, que han de cumplirse en cada uno de ambos casos son suficientemente clarificadoras. Sin embargo, un examen de la realidad normativa nos demostrará que ésta no se adecúa en todos sus términos a lo prescrito reglamentariamente. La cuestión puede no revestir extraordinaria importancia, pero sí constituye un elemento relevante a los efectos de determinar qué debe entenderse como "decreto de Cortes con carácter de ley", y no llegar a ser confundido con otras clases de "decretos" y, concretamente, en el caso que nos afecta, con los "decretos de Cortes a propuesta de S.M.",

El análisis de los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." nos revela que, si bien la mayoría de los que se aprobaron cumplieron los requisitos formales previstos, en algunos casos, por el contrario, se incurrió en el error de que en el título de los mismos se declaraba que eran "sancionados por S.M.", cuando en realidad no cumplían dicho requisito, pudiéndose llegar a confundir con los "decretos de Cortes con carácter de ley". Entre los ejemplos a señalar en esta línea destacamos los que siguen: "Decreto de las Cortes, de Septiembre de 1820, sobre la reforma en que debe hacerse la promulgación de las leyes" (22); "Decreto de las Cortes, Septiembre de 1820, en que

se prorrogan por un mes las sesiones de Cortes" (23); "Decreto de las Cortes, Noviembre de 1820, fijando la planta de la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia" (24); "Decreto de las Cortes, Noviembre de 1820, aprobando el presupuesto de gastos para caminos y canales" (25).

Para clarificar si, efectivamente, habían sido o no objeto de sanción comprobamos si se observaron las exigencias establecidas y el resultado obtenido fue negativo. De manera, que los referidos "decretos de Cortes" no fueron sancionados por S.M., por las siguientes razones: primera, la fórmula de encabezamiento es, ciertamente, la propia de los "decretos de Cortes a propuesta de S.M.", y no, como hubiera podido deducirse, la de los "decretos de Cortes con carácter de ley"; segunda, y como consecuencia de la anterior, tales "decretos de Cortes" no contienen la cláusula final en la que se declara que se presentan al Rey para su sanción, como en el caso de los "decretos de Cortes con carácter de ley"; y, por último, a los citados "decretos de Cortes a propuesta de S.M." no les acompañan la "orden de promulgación", como es propio de los "decretos de Cortes con carácter de ley".

Por tanto, éstas razones explican el incorrecto uso que de éstas categorías normativas hicieron los diputados durante los meses de Agosto a Noviembre de 1820, que coincide con el primer periodo de las Cortes (la sesión de apertura tuvo lugar el día 9 de Julio y el acto de clausura el 9 de Noviembre), después del paréntesis absolutista. Y, además, se da la circunstancia de que en los citados meses aún no se había aprobado el Reglamento de las Cortes, de 1821, que es el que habría de regular la vida de éstas durante el "trienio liberal". Seguramente estos motivos contribuyeron, juntos con otros de carácter político, a crear esta confusa situación. Porque a partir del segundo periodo en que las Cortes se reunieron (el acto de apertura se realizó el 1 de Marzo y el de clausura el 30 de Junio de 1821), los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." cumplieron fielmente, salvo algún caso aislado, las prescripciones reglamentarias.

Una vez clarificadas las relaciones, desde la perspectiva formal, entre los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." y los "decretos de Cortes con carácter de ley", corresponde a continuación determinar si, desde el punto de vista material, es posible establecer algún criterio que atribuya la

regulación de una concreta materia a una u otra categoría normativa.

Después de un escrupuloso examen de las materias que fueron objeto de regulación mediante "decreto de Cortes a propuesta de S.M." no se observa dato alguno que permita determinar el criterio o criterios que definan el ámbito material que habrá de regularse por la referida norma. Por tanto, al no existir límites inherentes a la propia norma, por cuanto que, en principio, puede regular cualquier materia, los únicos límites existentes son los límites externos a la misma derivados de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". Es decir, todos aquellos asuntos que la Constitución remita su regulación a una futura ley ("decreto de Cortes con carácter de ley"), o a un "decreto de competencia propia de las Cortes" (que comprende todas las materias relacionadas en los apartados 22 al 262, del art.131 de la Constitución) no podrán ser objeto de "decreto de Cortes a propuesta de S.M."

C) Relaciones entre "decretos de Cortes con carácter de ley" y "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

Puede afirmarse que la conexión entre ambos tipos de "decretos de Cortes" constituye el núcleo principal en el que se reflejan las tensas relaciones entre las Cortes y el Rey. En un sistema constitucional como el de 1812, en el que las Cortes se configuran como el órgano clave y al que le corresponde desarrollar todo el potencial revolucionario contenido en la ley fundamental se precisa de "instrumentos especiales" que permitan cumplir tan relevante y trascendental función.

En este contexto, los "decretos de Cortes con carácter de ley" no pueden ser la categoría normativa adecuada, porque el Rey podría ejercer el derecho de veto suspensivo que la Constitución le atribuye y bloquear aquellas acciones dirigidas a eliminar los vestigios existentes del Antiguo Régimen. Por ello, la Constitución y los propios Reglamentos de las Cortes diseñaron un aparato categorial que satisficiera las pretensiones revolucionarias contenidas en la Constitución. El "decreto de Cortes

con carácter de ley", como expresión de la voluntad general, y con capacidad absoluta para regular cualquier materia (lo podía todo), del mismo modo como en Francia se configuró, no podía dar cumplimiento a éstas demandas.

Los diputados constituyentes, entre las distintas categorías normativas que configuraron crearon los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". Estos se caracterizaban, principalmente, por dos notas: porque no precisaban de la sanción del Rey,; y porque tenían reservadas en exclusiva unas concretas materias (art. 131 2º-26º de la Constitución). Sin duda, las materias más importantes para la consolidación de un Estado liberal burgués. El Reglamento de las Cortes, de 1821, por si aún quedaba alguna duda al respecto, introdujo un artículo, el 110, que despejaba cualquier escrúpulo que aún pudiere anidar en las conciencias de los diputados conservadores, reacios a los poderes revolucionarios que las Cortes ostentaban. El referido artículo señalaba con gran claridad y exactitud aquellas materias que, en todo caso, correspondía su regulación a la exclusiva voluntad manifestada por las Cortes.

Para verificar las observaciones expuestas es preciso examinar si, realmente, los "decretos de Cortes con carácter de ley" quedan relegados a un plano secundario en la producción normativa o, si por el contrario, desarrollan la función más importante y principal que a la "ley" siempre se le ha atribuido. Un estudio minucioso sobre tan decisiva cuestión nos demostrará que los "decretos de Cortes con carácter de ley" cumplen un papel de segundo orden si los comparamos con la significación alcanzada por los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

A este objeto es suficiente observar los datos siguientes: en el período comprendido desde 9 de Julio de 1820 hasta Noviembre de 1820 se aprobaron 18 "decretos de Cortes con carácter de ley" frente a 60 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; en el período que abarca desde 25 de Febrero de 1821 hasta 30 de Junio del mismo año se aprobaron 8 "decretos de Cortes con carácter de ley" y 66 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; en el período que comprende desde 22 de Septiembre de 1821 hasta 14 de Febrero de 1822 se aprobaron 3 "decretos de Cortes con carácter de ley" frente a 60 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; en el período que abarca desde 1 de Marzo hasta 30 de Junio de 1822 se aprobaron 8 "decretos de Cortes con

carácter de ley" frente a 98 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; en el período comprendido desde 3 de Octubre de 1822 hasta 19 de Febrero de 1823 se aprobaron 5 "decretos de Cortes con carácter de ley" frente a 28 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

La conclusión, por tanto, que cabe extraer de los argumentos expuestos nos conduce a señalar que las Cortes que se derivan de la Constitución de 1812, para responder a su vocación revolucionaria, utilizan como instrumento básico de normación (aunque numéricamente son las "órdenes de las Cortes" las que ostentan un mayor protagonismo) los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", y no los "decretos de Cortes con carácter de ley", como tradicionalmente se consideraba.

Verdadero desconocimiento de las
diferencias entre "decretos de
Cortes con carácter de ley"
y "decretos de competencia
exclusiva de las Cortes".

A pesar de las diferencias formales entre ambas categorías normativas que anteriormente hemos señalado, la práctica parlamentaria, sin embargo, no parece haberlas asumido íntegramente. El significado político que subyace a esta situación de cierta indefinición de los rasgos de cada una de las normas resulta manifiesto. No olvidemos, aun a pesar de pecar de reiterativos, que el hecho de que se sancione o no una norma alcanza una trascendencia política de innegable relevancia. Supone que el Rey pueda o no oponerse, aunque sea temporalmente, a lo decidido por la soberana voluntad de la nación.

El desconocimiento real de ambos tipos normativos se encuentra reflejado en la producción de las Cortes. Así, como ejemplos que contribuyen a sostener las afirmaciones que anteceden, señalamos los que siguen: "Decreto de las Cortes, de 17 de Julio de 1820, sancionado por S.M., por el que se nombran los individuos de que ha de componerse el Tribunal de Cortes" (26); "Decreto de las Cortes, de 8 de Agosto de 1820, sancionado por S.M., sobre la dotación de la real casa" (27); "Decreto de las Cortes, de 17 de Julio de 1820, sancionado por S.M., derogando el de las Cortes Generales y extraordinarias de 18 de Marzo de 1812, por el que se excluyeron de la sucesión a la

Corona de España a los señores infantes don Francisco de Paula y doña María Luisa, gran duquesa actual de Luca" (28); "Decreto de las Cortes, de 6 de Agosto de 1820, sancionado por S.M., restableciendo interinamente el plan de estudios publicado en cédula de 12 de Julio de 1807" (29); "Decreto de las Cortes, de 6 de Agosto de 1820, sancionado por S.M., suspendiendo por ahora el decreto de las Cortes Extraordinarias de 13 de Septiembre de 1813, por el que se han abolido las rentas estancadas" (30); "Decreto de las Cortes, de de Agosto de 1820, sancionado por S.M., sobre el reglamento para la tesorería de las Cortes" (31); "Decreto de las Cortes, de de Agosto de 1820, sancionado por S.M., sobre el reglamento provisional que debe usar la Milicia nacional local" (32).

Sin duda, una simple lectura de la relación de los citados "decretos de Cortes" nos llevaría a la inmediata conclusión de calificar a los mismos como "decretos de Cortes con carácter de ley". Sin embargo, un examen de los formulismos que definen a este tipo de "decreto de Cortes" nos desmentirán la inicial calificación. Así, observamos que, la fórmula de encabezamiento no es la propia para estos casos ("Las Cortes, después de haber observado todas las formalidades prescritas en la Constitución...), sino

la que es característica de los "decretos de la competencia exclusiva de las Cortes" ("Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, ...). Y por lo que respecta a la fórmula de cierre podríamos realizar una afirmación de carácter similar. Es decir, en ninguno de los "decretos de Cortes" relacionados se contiene la cláusula de cierre ("Lo cual presentan las Cortes a S.M. para que tengan a bien dar su sanción), que es fundamental en los "decretos de Cortes con carácter de ley", como pudiera parecer ateniéndonos al simple enunciado de los "decretos de Cortes" que utilizan la expresión "sancionado por S.M.", Estas observaciones nos previenen de la necesidad de ser extremadamente escrupulosos cuando tengamos que calificar a una norma.

En conclusión, estos casos contribuyen a sostener la importancia que en períodos de gran inestabilidad política tienen los aspectos formales, que se configuran como elementos-guía, para definir ante qué tipo de categoría normativa nos encontramos. Si despreciáramos estas consideraciones podríamos llegar a calificar erróneamente una determinada norma,

3) Período que comprende desde
el 13 de Agosto de 1836
hasta el 18 de Junio de 1837.

Y ya, por último, corresponde examinar el período de vigencia de la Constitución de 1812 que abarca desde el 13 de Agosto de 1836 hasta el 18 de Junio de 1837. Estos escasos diez meses en que la Constitución gaditana volvió a regular la vida política y social del país constituyeron un claro ejemplo de una aparente riqueza normativa que encontraba su origen en las mismas Cortes. En otro apartado de esta segunda parte ya nos detenemos en la determinación de las "supuestas" distintas clases de normas que surgieron a lo largo de este tiempo. La tarea que centra en ésta ocasión nuestra atención va a limitarse al establecimiento de las relaciones que pudieren trabarse entre las diferentes categorías normativas, así como en el planteamiento de algunos problemas que al hilo del análisis del material normativo han ido apareciendo.

No sería posible iniciar el referido análisis si antes no definimos la posición que ocupan las Cortes en esta situación excepcional, como es la comprendida

por las fechas de 13 de Agosto de 1836 y de 18 de junio de 1837.

Las Cortes constituyentes de 1836 ostentaron la plenitud de atribuciones que el Código de Cádiz atribuía a la cámara única. Esta circunstancia, que ha sido puesta de manifiesto en los anteriores periodos, si bien con matices en cada uno de ellos, se torna recurrente y vuelve a aparecer en esta última etapa. Esta peculiaridad, unida a la consideración del extraordinario poder que en tiempo de revolución ejercen las asambleas populares, supuso que las Cortes constituyentes de 1836 acrecentaran su poder, que se reflejaba en los actos del poder legislativo que funcionó sin interrupción un año entero (33). Este agitado y convulso contexto histórico-político parece encontrar reflejo en la producción normativa de las Cortes.

A) La Constitución de 1812 no se
respetó en su integridad;
algunas violaciones de la misma.

Una situación revolucionaria como la que existe en España durante estos meses seguramente contribuye a aportar algún elemento de explicación que en momentos de normalidad política en ningún caso encontrarían justificación. Como ejemplos relevantes en los que se pasó descaradamente por encima de las disposiciones constitucionales de 1812, por parte de las Cortes de 1836, señalamos dos casos.

Por una parte, cuando las Cortes aprobaron la siguiente declaración: "Las Cortes generales de la nación confirman a S.M. la Reina Gobernadora el título y la autoridad de tal, durante la menor edad de su augusta hija doña Isabel II" (34). En este caso, la Constitución de 1812 no permitía conferir la Regencia a una sola persona (art.189 y siguientes de la Constitución de 1812), como realmente ocurrió, y también exigía observar los trámites que no se siguieron, y que vienen determinados en el Capítulo III, "De la menor edad del Rey, y de la Regencia", del Título IV, "Del Rey", de la Constitución de 1812.

El segundo de los casos que queremos reseñar, para poner de manifiesto la endeblez de la Constitución, es el referido a que mediante un Decreto de S.M., de 21 de Agosto de 1836, se convocan elecciones, según el sistema fijado en la Constitución de 1812, pero

modificándolo en algunos de sus preceptos relativos a plazos de celebración, composición numérica de las Cortes, etc.

La exposición de estos dos hechos, manifiestamente inconstitucionales, pone en clara evidencia la situación de precariedad en que se encuentra la venerada Constitución de 1812. Parece que el "Real Decreto de S.M., de 13 de Agosto de 1836, mandando publicar la Constitución", lleva a convertir a ésta en casi una mera "hoja de papel".

B) "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes" en los que, erróneamente, se dice que son "ley".

Si en el análisis de los períodos anteriores señalábamos con especial énfasis, y como muestra evidente de la falta de claridad de ideas, que en un mismo texto normativo se consideraba que el mismo era, por una parte, "Decreto de Cortes con carácter de ley", y, por otra, se calificaba como "Decreto de

competencia exclusiva de las Cortes", iguales observaciones es obligado realizar respecto al último de los períodos en los que estuvo en vigor la Constitución de 1812.

Así, podemos señalar, como ejemplo ilustrativo de lo afirmado, el "Real Decreto (de las Cortes), de 17 de Enero de 1837, mandando observar el de las Cortes en que declaran que la ciudad de Oviedo ha merecido bien de la patria por las defensas heroicas que ha hecho". Examinando el contenido de este "Decreto de las Cortes" contemplamos que la fórmula de encabezamiento es la propia de los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", que reza en los siguientes términos: "Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por las Constitución, han decretado;"; y la fórmula de cierre dice así: "Por tanto, mandamos ... cumplir y ejecutar la presente ley".

Ante esta manifiesta contradicción entre ambas fórmulas, la calificación que, finalmente, cabe realizar del precitado texto normativo es la de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes". Y la razón que justifica esta afirmación cabe encontrarla en la ausencia de un requisito fundamental para poder atribuir a una norma elaborada por las

Cortes el nombre de "decreto de Cortes con carácter de ley"; la sanción. Evidentemente, la norma que comentamos, aún denominándose así misma como "ley", carece de los formulismos necesarios de la sanción, que son absolutamente imprescindibles, junto con otros, para poder afirmar plenamente que estamos en presencia de un "decreto de Cortes con carácter de ley".

C) La supuesta "riqueza normativa" y
la auténtica realidad normativa.

En otro lugar del presente trabajo ya tuvimos ocasión de relacionar minuciosamente las variantes normativas que surgieron en este período. Si nos detuviésemos en el mero "aspecto externo" de los diferentes tipos normativos evidentemente habría de considerarse como relevante la riqueza normativa. En otras palabras, si estimamos como elementos significativos para calificar a una norma lo que ésta expresa en su enunciado (p. ej. "Real Decreto que contiene el de las Cortes", "Real Decreto de propia competencia de las Cortes", "Real Decreto autorizando

las Cortes", etc.), ciertamente nos encontramos ante una verdadera y novedosa relación de categorías normativas.

Pero, desde luego, no podemos ignorar que durante este período se encontraba vigente la Constitución de 1812 y el Reglamento de las Cortes, de 1821, último de los habidos, sin contar, obviamente, con el "Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes", de 15 de Julio de 1834. Por tanto, la vigencia de la Constitución, y, principalmente, del Reglamento de las Cortes, que es el que regula con precisión las diferentes clases de normas que las Cortes pueden aprobar, han de constituir dos factores fundamentales para analizar si verdaderamente nos encontramos ante nuevas categorías normativas, o simplemente es un fenómeno más bien apariencial.

Como anteriormente señalábamos, en una situación revolucionaria como la que atraviesa el país durante este período, constituye un factor clave, y que, sin duda, ha de contribuir a clarificar el caos normativo existente, el ajustarse a los parámetros formales; en otras palabras, es necesario tener en cuenta continuamente lo que en la Constitución y en el Reglamento de las Cortes son las "fórmulas" -de

encabezamiento y de cierre- que han de contener cada norma para que puedan ser calificadas con un cierto rigor. Si no valoramos en sus verdaderos términos estos elementos la confusión reinante en torno al aparato categorial adquiere proporciones preocupantes. (En relación con este caos normativo nos remitimos al capítulo primero de esta segunda parte; "Tipología normativa verdaderamente existente durante la vigencia de la Constitución de Cádiz: desemejanza entre la realidad formal y la realidad material").

Por tanto, si nos ajustamos a las consideraciones expuestas, el panorama caótico queda, si no absolutamente clarificado, si en gran medida despejado. Para comprender en toda su extensión estas afirmaciones basta examinar con detenimiento los, en principio, diferentes tipos de "decretos de Cortes", incluidos los que revisten cierta novedad: "Real Decreto que contiene el de las Cortes", "Real Decreto autorizando las Cortes", "Real Decreto mandando observar el de las Cortes". El resultado que se obtiene del referido análisis es que los "decretos de Cortes", que supuestamente habían de enriquecer el aparato normativo, no aportan novedad alguna en los aspectos que consideramos fundamentales, como son las fórmulas de encabezamiento y de cierre que contiene cada norma, y que contribuyen de modo muy decisivo a

una correcta calificación. De esta manera se sigue la misma tipología normativa que se aplicó en el "trienio liberal".

Así, pues, tras estos novedosos "decretos de Cortes" no encontramos sino las cuatro (aunque más bien son tres, como veremos seguidamente) clases tradicionales ya conocidas de "decretos de Cortes". Para demostrar con claros ejemplos (en el apéndice anexo al presente trabajo se relacionan exhaustivamente todas las normas aprobadas por las Cortes durante el periodo de referencia) lo que decimos señalamos los que a continuación se expresan:

En primer lugar, bajo la forma de "decreto autorizando las Cortes" se esconden "decretos de Cortes a propuesta de S.M.", como los que siguen: el "Real Decreto de 16 de Diciembre de 1836, con la autorización de las Cortes para el reconocimiento de la independencia de las Américas" es, formalmente, y según el Reglamento de las Cortes, un "decreto de las Cortes a propuesta de S.M.", porque contiene las fórmulas establecidas para estos casos; las mismas consideraciones cabe formular respecto al "Real Decreto de 21 de Diciembre de 1836, con la

autorización de las Cortes para el nombramiento en propiedad de los destinos de judicatura", o al "Real Decreto de 4 de Noviembre de 1836, incluyendo la autorización de las Cortes para emplear la Milicia movilizada fuera de la provincia respectiva", o también respecto al "Real Decreto de 19 de Noviembre de 1836, con la autorización de las Cortes para llevar a efecto la exacción de 200 millones a la Nación por vía de adelanto",

También se ocultan bajo la forma de "decreto autorizando las Cortes" un solitario "decreto de Cortes con carácter de ley"; "Real Decreto de 22 de Diciembre de 1836, incluyendo la autorización de las Cortes para que el Gobierno pueda proceder contra los conspiradores en los términos que se expresan"; así como "decretos de competencia exclusiva de las Cortes"; "Real Decreto de 29 de Diciembre de 1836, con la autorización para que las Diputaciones provinciales levanten tropas y hagan la guerra al enemigo por cuantos medios indican", "Real Decreto de 30 de Noviembre de 1836, que contiene la autorización de las Cortes para hacer un reparto de trescientos mil reales por la Junta de Armamento de Valladolid, con que se acude a los gastos que se expresan",

Después de haber puesto de manifiesto las categorías normativas que realmente subyacen a los "decretos autorizando las Cortes", resulta curioso observar como, precisamente, falta uno de los cuatro tipos de "decretos de Cortes": los "decretos de Cortes dando consentimiento a S.M.". Aunque más adelante tendremos ocasión de constatarlo, durante este periodo que está siendo objeto de análisis no se aprobó ningún "decreto de Cortes dando consentimiento a S.M.". Seguramente, la razón de la marginación de esta categoría, que es la que en principio se correspondería con los "decretos autorizando las Cortes", ha de encontrarse en que se utilizaron los otros tres tipos de "decretos de Cortes" para alcanzar el mismo fin propuesto de "dar el consentimiento" o "dar la autorización". Aunque no ha de ignorarse que entre ambos tipos de "decretos de Cortes" existe algún matiz diferenciador: los "decretos de Cortes dando consentimiento a S.M." van dirigidos al Rey, sin embargo los "decretos autorizando las Cortes" no quedan reducidos a la Corona, sino que tienen un carácter más amplio, ya que puede dirigirse, en principio, a cualquier autoridad, como realmente ocurre. Ha de recordarse -y en el apéndice se contempla con suficiente claridad- que los "decretos de Cortes dando consentimiento a S.M." nunca han

proliferado en la actividad normativa de las Cortes, sino más bien todo lo contrario.

En segundo lugar, bajo la supuesta novedad del "Real Decreto que contiene el de las Cortes" procede realizar las mismas afirmaciones que anteriormente hemos hecho en relación a los "decretos autorizando las Cortes"; que las formalidades que se contienen en la diversidad de los "Reales decretos que contienen el de las Cortes" son las propias de los tres tipos clásicos de "decretos de Cortes" ya indicados. "

Tras la forma de los "Reales Decretos que contienen el de las Cortes" se manifiestan las tres categorías de "decretos de Cortes" ya conocidas, considerándose, por tanto, que lo que inicialmente podría constituir una novedad respecto a las normas habidas en momentos anteriores en los que ha estado vigente la Constitución de 1812, no es sino una simple variante de carácter externo, carente de relevancia respecto a su contenido.

Para justificar estas afirmaciones exponemos los ejemplos que a continuación se reseñan: en relación con los "Reales Decretos que contienen el de las Cortes" y que son verdaderamente "decretos de Cortes a propuesta de S.M." nos encontramos con un solo caso: "Real Decreto de 27 de Noviembre de 1836, incluyendo el de las Cortes en que se exime del pago de derechos de puertas en los géneros de consumo al Hospital de Mallorca, y demás que se expresa"; el otro tipo de "decretos de Cortes" que se pretende ocultar es el de "carácter de ley": "Real Decreto de 22 de Marzo de 1837, incluyendo la ley de las Cortes que restablece la orden y decreto que se citan sobre formación de causa a los Magistrados y Diputados a Cortes", "Real Decreto de 22 de Marzo de 1837, incluyendo el de las Cortes sobre las circunstancias que han de preceder para la publicación de periódicos", "Real Decreto de 27 de Febrero de 1837, incluyendo el de las Cortes que mandan hacer una requisición de caballos en

los términos que se expresan"; y, por último, aquellos "decretos" que son realmente de la "competencia exclusiva de las Cortes"; "Real Decreto de 1 de Diciembre de 1836, incluyendo el de las Cortes, en que se aprueban las rebajas de empleados según lo ya mandado anteriormente", "Real Decreto de 30 de Noviembre de 1836, incluyendo el de las Cortes por el cual se prorroga el término para que los Milicianos movilizados que hayan salido quintos puedan redimir la suerte con el servicio pecuniario", "Real Decreto de 8 de Diciembre de 1836, incluyendo el de las Cortes en que se señala la edad y circunstancias para ser alistados en la Milicia nacional todos los españoles", "Real Decreto de 4 de Febrero, incluyendo el de las Cortes que restablecen el que se inserta aboliendo los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos".

Y en tercer y último lugar se encuentran los "Reales Decretos mandando observar el de las Cortes", y que igualmente que en los dos anteriores casos, tras éstos se manifiestan los tres conocidos tipos de "decretos de Cortes". Así, en relación con los "decretos de Cortes a propuesta de S.M.", que se ocultan en los "Reales Decretos mandando observar el de las Cortes", indicamos el "Real Decreto de 29 de Mayo de 1837, mandando guardar y cumplir el de las Cortes en que resuelven no terminar las funciones legislativas ordinarias hasta la reunión de las próximas Cortes" y el "Real Decreto de 13 de Mayo de

1837, mandando observar y cumplir el de las Cortes en que se declare que por ahora corresponde al Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de los negocios en que antes entendía el suprimido Consejo de Indias"; en lo que afecta a los "decretos de Cortes con carácter de ley" señalamos el único caso que existe; "Real Decreto de 4 de Junio de 1837, mandando observar la ley de las Cortes sobre notificaciones"; y, finalmente, se encuentran aquellos "Reales Decretos mandando observar el de las Cortes", que no son sino "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", y entre ellos mencionamos los que siguen: "Real Decreto de 17 de Enero de 1837, mandando observar el de las Cortes excluyendo de la sucesión a la Corona al rebelde D. Carlos, sus descendientes y demás que se expresan", "Real Decreto de 27 de Enero de 1837, mandando observar lo prevenido por las Cortes, y en el que se restablece para que se demuelan todos los signos de vasallaje", "Real Decreto de 25 de Enero de 1837, mandando observar el de las Cortes por el que se devuelven a los compradores los bienes nacionales vendidos desde 1820 a 1823 como se expresa".

Podemos concluir, ateniéndonos a las consideraciones expuestas, que la riqueza normativa que, en principio, se estimaba como un dato relevante de este período no parece que pueda corroborarse, configurándose simplemente como una mera cuestión apariencial, cuyo contenido responde

fielmente a los requisitos formales de las clases de "decretos de Cortes" que ya se conocen, en sus primeras manifestaciones, desde 1810.

Sin embargo, la supuesta riqueza normativa parece encontrar alguna justificación, que si bien no es de carácter trascendental si que constituye una novedad respecto a la producción normativa de las Cortes en los dos periodos anteriores. Nos referimos, en primer lugar, a la inexistencia propiamente de "órdenes de las Cortes"; en segundo lugar, la aprobación de un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" mediante una "Real orden de las Cortes", y, en tercer lugar, aquellos decretos de Cortes que contienen una resolución de las propias Cortes.

a) Inexistencia de "órdenes de las Cortes".

Sin duda, esta circunstancia supone una novedad significativa a tenor del protagonismo que las "órdenes de las Cortes" desempeñaron durante los dos anteriores periodos. Recuérdese que la intensa actividad de las Cortes en los años 1810-1814 y 1820-1823 se realizó, en

una gran proporción, por medio del instrumento normativo de las "órdenes de Cortes". Sin embargo, en esta última fase de vigencia de la Constitución de 1812 esta categoría normativa no ha encontrado plasmación real.

Pero la constatación de esta realidad no puede conducirnos a la conclusión de que las Cortes no desarrollan esa actividad dirigida a la resolución de casos concretos, que era la propia de las "órdenes". Que esto no es así viene a demostrarlo la circunstancia de que en el período de 1836-1837 las Cortes continúan ejerciendo dicha función, pero en esta ocasión su voluntad se expresa a través de "Reales órdenes de Secretaría de despacho, que contiene la resolución de las Cortes sobre asuntos planteados". Así, como ejemplos de este tipo de "Reales órdenes de despacho", señalamos, entre los muchos existentes, los que siguen: "Real Orden de 25 de Enero de 1837, mandando observar la resolución de las Cortes para que pueda extraerse el corcho de Extremadura al reino de Portugal", "Real Orden de 5 de Marzo de 1837, con lo acordado por las Cortes para que se expidan certificaciones o láminas de deuda a los que se hallan en el caso que se designa", "Real Orden de 28 de Enero de 1837, mandando cumplimentar lo acordado por las Cortes sobre abolición de adealas y prestaciones como las que se expresan", "Real Orden de 2 de Febrero de 1837, con la resolución de las Cortes sobre modo de elegir los

sargentos y cabos de la Milicia nacional", "Real Orden de 19 de Marzo de 1837, con la determinación de las Cortes para que no haya exención alguna en el servicio de alojamientos",

En cualquier caso, lo que es innegable es que las Cortes continúan resolviendo asuntos de naturaleza diversa y de interés muy concreto,

La generalidad de las "Reales Ordenes" habidas en estos escasos diez meses comienzan con el siguiente formulismo: "Los Señores Diputados Secretarios de las Cortes me comunican con fecha determinada la resolución siguiente;" La comunicación va dirigida al Secretario del ramo correspondiente que es el que se encarga de difundirla. Y la fórmula de cierre que es común a estas "Reales órdenes" dice: "Lo que de acuerdo de las Cortes decimos a V.E. para conocimiento del Gobierno de S.M. y que sirve disponer su cumplimiento",

No podríamos terminar de comentar los aspectos relacionados con las "Reales órdenes" sin hacer referencia a una cuestión que se deriva de la lectura detenida de las "Reales órdenes" antes mencionadas. En éstas observamos, que en la literalidad de sus denominaciones se dicen frases como las que siguen: "Real orden ... con la determinación de las Cortes",

"Real orden ... mandando observar la resolución de las Cortes", "Real orden ... con lo acordado por las Cortes". Estas expresiones que contienen las "Reales órdenes" son coincidentes con las que normalmente contienen los "Decretos de las Cortes", que en páginas anteriores ya tuvimos ocasión de analizar. Con respecto a éstos señalábamos la irrelevancia de las referidas expresiones, porque las fórmulas de encabezamiento y de cierre -que se erigen en elementos-guía para calificar a una concreta norma- se corresponden con la tipología clásica de los "decretos de Cortes", y, por tanto, las variantes introducidas no aportan novedad de entidad en cuanto a posibles nuevas categorías normativas, a pesar de que existan algunas del siguiente tenor: "Real Decreto que contiene el de las Cortes", que, ciertamente, nos despierta la duda de la existencia de dos "decretos", uno de la Secretaría del Despacho, y otro de las propias Cortes.

Sin embargo, no es factible realizar idénticas afirmaciones respecto a las "Reales órdenes", porque en éstas, verdaderamente, las expresiones antes citadas sí revelan que una "Real orden", que no es de las Cortes, sino de la Secretaría del Despacho que corresponda, se configura en "vehículo" que transmite lo "acordado", lo "determinado" por las Cortes.

- b) Una "Real orden" se configura en "vehículo" que contiene un "Decreto de competencia exclusiva de las Cortes".

La constatación de la existencia de una "Real orden" que se instrumenta como "vehículo" para aprobar un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" resulta, sin duda, un asunto que merece destacarse como dato que contribuye a explicar el caos normativo que existía durante la vigencia de la Constitución de 1812.

En la producción normativa de las Cortes que abarca desde Agosto de 1836 hasta Junio de 1837 sólo aparece un caso definido por estas peculiares características, y es el que sigue: "Real Orden de 19 de Marzo de 1837, con el decreto de las Cortes concediendo a la villa de Olot el título de "Muy leal". Pudiera pensarse, como primera impresión, que la "Real Orden" es de aquellas que corresponde emitir a la Secretaría del Despacho, comunicando una resolución de las Cortes. Sin embargo, un examen de las formalidades que contiene el supuesto que analizamos nos desvela que nos encontramos ante un verdadero "decreto de competencia exclusiva de las

Cortes", y, en ningún caso, ante una "Real orden". La utilización de la "Real Orden" como vehículo que contiene un "decreto de las Cortes" no constituye mas que un inadecuado uso de las categorías normativas existentes.

- c) "Decreto de las Cortes que
contienen una resolución de
las propias Cortes"

Hasta este momento, cuando aparecía algún "decreto de las Cortes" inmediatamente procedíamos a su calificación, determinando la clase a la cual pertenecía; "decreto de Cortes con carácter de ley", "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", "decreto de Cortes a propuesta de S.M." o "decreto de Cortes dando consentimiento a S.M.". Sin embargo, en el período que abarca desde Agosto de 1836 hasta Junio de 1837, surgen otro tipo de "decreto de Cortes" que no se corresponden con la tipología que se define en el Reglamento de las Cortes, de 1820. Nos referimos a los "decretos de Cortes que contienen una resolución de las propias Cortes". Estos "decretos de Cortes" conculgan en sus formalidades

con las de las "Reales órdenes de las Secretarías del Despacho, que contiene la resolución de las Cortes sobre asuntos determinados". La fórmula de encabezamiento suele manifestarse en los términos que se expresan: "Los Señores Diputados Secretarios de las Cortes dicen con esta fecha al ministerio de su cargo lo siguiente:",

Como ejemplos de ésta impropia desviación en la utilización de los "decretos de Cortes" exponemos los que a continuación se reseñan: "Decreto de las Cortes, de 7 de Junio de 1837, encargando se generalice la saludable práctica de bautizar con agua templada", "Decreto de las Cortes, de 11 de Junio de 1837, sobre receptores y dueños de receptorías", "Decreto de las Cortes, de 30 de Mayo de 1837, exceptuando de la requisición de caballos a los oficiales destinados al regimiento nacional de Ingenieros", "Decreto de las Cortes, de 11 de Junio de 1837, declarando diferentes ampliaciones a la ley sobre requisición de caballos", "Decreto de las Cortes, de 26 de Mayo de 1837, fijando un plazo dentro del cual se hayan de hacer las reclamaciones respecto de la propiedad de los documentos endosables, sujetos a la amortización", "Decreto de las Cortes, de 26 de Mayo de 1837, declarando que en los productos de memorias, obras pías & c. de que puedan echar mano las diputaciones provinciales no están comprendidos los efectos de la deuda pública", "Decreto de las Cortes, de 26 de Mayo de 1837, mandando llevar a

efecto los remates de bienes nacionales celebrados en Málaga", "Decreto de las Cortes, de 10 de Junio de 1837, sobre repartimiento de la contribución de paja y utensilios".

Una comparación de los contenidos de las "órdenes de las Secretarías de Despacho, que contienen una resolución de las Cortes", y de los "decretos de Cortes" arriba indicados, nos desvela la inexistencia de criterios que nos permitan justificar la existencia de ambas "normas". Por tanto, considerando éstas razones como plenamente válidas, estimamos que los "decretos de Cortes" no responden sino a un exclusivo deseo de las Cortes, sin base constitucional y reglamentaria alguna.

D) Especiales modos para restablecer los "decretos de Cortes".

a) "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes" restablecen "decretos de Cortes con carácter de ley".

Esta cuestión se encuentra revestida de un gran interés no sólo jurídico, sino político. Es práctica realizada con cierta frecuencia restablecer mediante un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" "decretos de Cortes con carácter de ley". No juzgamos ahora si un "decreto de Cortes con carácter de ley" tiene o no valor superior a un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", sino que lo que interesa reseñar es que un "decreto de Cortes con carácter de ley", sancionado por S.M. durante el "trienio liberal", puede ser ahora restablecido en su plena vigencia con la exclusiva voluntad de las Cortes, excluyéndose, por tanto, que el Rey pueda interferir en el mismo por medio del eventual ejercicio del veto suspensivo. El asunto, sin duda, alcanza una trascendencia muy significativa si lo situamos en el contexto de las relaciones entre la Corona y las Cortes en un período revolucionario como el comprendido desde Agosto de 1836 hasta Junio de 1837.

Como relevantes ejemplos que contribuyen a explicar las afirmaciones precedentes indicamos, entre otros, los que siguen: "Real Decreto de las Cortes, de 7 de Enero de 1837, restableciendo el que se cita (el decreto restablecido es de 21 de Junio de 1822, sancionado por S.M. en 23 de Febrero de 1823) sobre la reforma del matrimonio según el Concilio de Trento", "Real Decreto de

las Cortes, de 27 de Enero de 1837, incluyendo el de las Cortes mandando restablecer el que se cita (el decreto restablecido es de 18 de Mayo de 1821, sancionado por S.M. en 3 de Junio de 1821) en el que se hace extensivo a los Eclesiásticos y Militares el medio de conciliación", "Real Decreto de las Cortes, de 27 de Enero de 1837, incluyendo el de las Cortes que mandan restablecer el que se cita (el decreto restablecido es de 26 de Junio de 1822, sancionado por S.M. en 29 Junio de 1822), declarando a los regulares secularizados habilitados para adquirir bienes", "Real Decreto de las Cortes, de 2 de Febrero de 1837, incluyendo el de las Cortes que restablece la ley de señorios de las anteriores" (el decreto restablecido es de 3 de Mayo de 1823).

Sin duda, este peculiar modo de restablecer los "decretos de Cortes con carácter de ley" se corresponde con la posición privilegiada que protagonizan las Cortes en este período revolucionario. El Poder legislativo no puede depender para el desarrollo de toda su capacidad revolucionaria de la voluntad que el Rey puede manifestar por medio de la sanción o, en su caso, del veto suspensivo. Las Cortes precisan, pues, disponer de libertad de acción, y el peculiar modo de restablecer los "decretos de Cortes con carácter de ley" responde a esta necesidad.

- b) "Decretos de Cortes con carácter de ley" restablecen "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Pero si podemos indicar que la tónica normalmente seguida para el restablecimiento de los "decretos de Cortes con carácter de ley" es a través de "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", según hemos demostrado (además de que también se restablecieron "decretos de Cortes sin carácter de ley" por otros de igual naturaleza), existe algún caso en que ocurre exactamente lo contrario, es decir, un "decreto de Cortes con carácter de ley" restablece un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes". Concretamente señalamos, como ejemplo más clarificador, el siguiente: "Real Decreto de las Cortes, de 22 de Marzo de 1837, incluyendo la ley de las Cortes que restablece la orden y decreto que se citan (la "orden de las Cortes" restablecida es de 29 de Junio de 1822, y el "decreto de las Cortes" es de 26 de Marzo de 1822) sobre formación de causa a los Magistrados y Diputados a Cortes". El "decreto de las Cortes" que se dice que se restablece es un "decreto de competencia exclusiva de las Cortes"; "Decreto de las Cortes XII de 26 de Marzo de 1822. Los

Diputados de Cortes desde el momento de la publicación de sus elecciones serán juzgados por el Tribunal de Cortes con inhibición de cualquiera otro".

Esta circunstancia, unida a las expresadas en líneas precedentes, nos definen un panorama con marcados rasgos de inseguridad jurídica derivados, en gran medida, de la situación revolucionaria que vive este país en este tiempo. Seguramente, en semejante estado de cosas las Cortes precisan de la mayor libertad posible en sus actuaciones y, en particular, en la conformación del sistema normativo que exige cubrir ciertos vacíos recurriendo al restablecimiento de normas de períodos anteriores. En este mismo contexto cabe recordar las violaciones de que fue objeto la propia Constitución de 1812 cuando fue restablecida, como ya analizamos anteriormente. Si lo fue la Constitución no iban a ser menos las categorías normativas.

A modo de conclusión podemos señalar que no parecen existir reglas determinadas para el restablecimiento de los "decretos de Cortes". Puede afirmarse que son criterios políticos los que determinan el modo de proceder de las Cortes en cada uno de los casos.

E) Relaciones entre los "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

La determinación de las relaciones entre ambas categorías normativas constituyen un claro reflejo de la situación política por la que atraviesa el país. Las Cortes desarrollan su función normativa en un clima revolucionario y necesitan esquivar cualquier limitación que pudiera establecerse y, principalmente, por parte del Rey, con el fin de paliar los efectos de unas normas que iban en claro perjuicio de sus propios intereses y los de las clases privilegiadas. En este sentido, el instrumento normativo más adecuado es el "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", que impide que el Rey interfiera con su voluntad la propia de la nación expresada por las Cortes. Y en plena correspondencia con lo dicho, el "decreto de Cortes con carácter de ley" se configura como la categoría menos apropiada. El período que analizamos no aporta dato fundamental alguno que nos haga variar sustancialmente las reflexiones que sobre este mismo asunto ya vertimos en páginas precedentes, máxime si el texto constitucional y el Reglamento de las Cortes, de 1821, continúa aplicándose.

Simplemente queremos corroborar con datos concretos las afirmaciones formuladas con anterioridad, y en este sentido es suficientemente clarificador y elocuente poner de manifiesto la relación de una y otra categoría normativa aprobadas durante Agosto de 1836 y Junio de 1837. Así, de un total de 99 normas aprobadas, 38 fueron calificadas como "decreto de competencia exclusiva de las Cortes" y sólo 7 como "decretos de Cortes con carácter de ley" (35). Pudiera pensarse que, precisamente, los 7 "decretos de Cortes con carácter de ley" constituyen materia "importante", pero lo cierto es que si alguna de las 7 normas referidas son acreedoras de dicho adjetivo, no menos iban a serlo otras que se calificaron como "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" y valga por todos ellos el "Real Decreto de las Cortes, de 2 de Febrero de 1837, incluyendo el de las Cortes que restablece la ley de señorios de las anteriores" (Este "decreto de Cortes", como ya pusimos de manifiesto en otro lugar del presente trabajo, fue calificado como de "competencia exclusiva de las Cortes").

NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO

(1) El art. 1, del Capítulo III, "De los Secretarios", y que fue ampliado por el decreto posterior dice así: "Habrá dos Secretarios que se elegirán entre los Diputados de Cortes por escrutinio." Y el "Decreto de las Cortes generales y extraordinarias", de 27 de Mayo de 1811, se expresa en los siguientes términos: "Que además de los dos Secretarios de las mismas, que hasta ahora han entendido en el despacho de los asuntos de su atribución, haya otros dos elegidos y autorizados igualmente que los que están en actual ejercicio; y que los decretos y órdenes que emanen de las Cortes vayan, como hasta aquí, autorizados y firmados por dos indistintamente de los cuatro Secretarios. Lo tendrá entendido el Consejo de Regencia, y para que llegue a noticia de todos lo hará imprimir, publicar y circular. Dado en Cádiz a 27 de Mayo de 1811,- José Pablo Valiente, Presidente,- Pedro Aparici y Ortiz, Diputado Secretario,- Ramón Feliu, Diputado Secretario,- Al Consejo de Regencia,-"

(2) Vid. Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y Extraordinaria, Tomo II, págs. 60 y 61, respectivamente.

(3) Vid. op. cit.,, pág.74.

(4) Vid. op. cit.,, pág.168.

(5) Vid. op. cit.,, pág.50.

(6) Vid. op. cit.,, pág.197.

(7) Vid. Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo I, págs. 17 y 18, respectivamente.

(8) Vid. op. cit.,, págs. 32 y 34, respectivamente.

(9) Vid. op. cit.,, págs. 61 y 63, respectivamente.

(10) Vid. Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo II, págs. 23 y 25, respectivamente.

(11) Vid. op. cit.,, pág.195.

(12) Vid. Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y Extraordinarias, Tomo III, pág.8.

(13) Vid. op. cit., pág.11.

(14) Vid. op. cit., pág.102.

(15) En este Reglamento de las Cortes hay referencias indeterminadas acerca de qué deba contener o regular las "órdenes". Concretamente, el art.43 dice: "Asimismo extenderán y firmarán (los Secretarios de las Cortes) las órdenes y decretos de las Cortes para comunicarlos a las respectivas Secretarías del Despacho."; o el art.100, que reza en los siguientes términos: "En asuntos de poca importancia, que no deben producir resolución que sea una ley o decreto o disposición trascendental a toda la Monarquía, podrán hacerse proposiciones por los Diputados, que el Congreso tomará en consideración, y sobre las cuales podrán resolver en el momento lo que tuviere por conveniente". Como parece que puede interpretarse de la literalidad de este precepto, los "asuntos de poca importancia" habrán de regularse por "orden de las Cortes", al quedar descartadas la "ley o decreto o disposición trascendental".

(16) Vid. Colección de Decretos y Ordenes Generales de las Cortes, Tomo IX, Madrid, 1822, pág.57.

(17) Vid. op. cit., pág.70.

(18) Vid. op. cit., pág.159.

(19) Vid. Colección de Decretos y Ordenes Generales de las Cortes, Tomo VIII, Madrid, 1822, pág.5.

(20) Vid. op. cit., pág.6.

(21) Vid. op. cit., pág.7.

(22) Vid. op. cit., pág.335.

(23) Vid. op. cit., pág.372.

(24) Vid. op. cit., pág.536.

(25) Vid. op. cit., pág.538.

(26) Vid. Colección de Decretos de Cortes, 1820, pág.

(27) Vid, op. cit., pág.290.

(28) Vid, op. cit., pág. . Con ocasión del debate parlamentario que suscitó la citada norma se planteó en el seno de las Cortes una trascendental cuestión acerca de si de la misma era "decreto de Cortes con carácter de ley" o "decreto de competencia exclusiva de las Cortes". La decisión que las Cortes adoptaron le atribuyeron el carácter de "decreto de competencia exclusiva de las Cortes". Las referencias al susodicho debate se recogen en la primera parte de este trabajo.

(29) Vid, op. cit., pág.288.

(30) Vid, idem.

(31) Vid, op. cit., pág.306.

(32) Vid, op. cit., pág.313

(33) Vid, Lafuente, Modesto, Historia General de España, Tomo VI, Barcelona, 1882, pág.223.

(34) Vid, op. cit., pág.205.

(35) Los 7 "decretos de Cortes con carácter de ley" son los que siguen: "Real Decreto de las Cortes, de 22 de Diciembre de 1836, incluyendo la autorización de las Cortes para que el Gobierno pueda proceder contra los conspiradores en los términos que se expresan", "Real Decreto de las Cortes, de 2 de Marzo de 1837, incluyendo la ley de las Cortes que restablece la orden y decreto que se citan sobre formación de causa a los Magistrados y Diputados a Cortes", "Real Decreto de las Cortes, de 22 de Marzo de 1837, incluyendo la ley de las Cortes sobre las circunstancias que han de preceder para la publicación de periódicos", "Decreto de las Cortes, de 29 de Abril de 1837, declarando en toda su fuerza las sentencias ejecutoriadas durante la anterior época constitucional", "Real Decreto de las Cortes, de 4 de Junio de 1837, mandando observar la ley de las Cortes sobre notificaciones", "Real Decreto de las Cortes, de 27 de Febrero de 1837, incluyendo el de las Cortes que mandan hacer una requisición de caballos en los términos que se expresan", "Real Decreto de las Cortes, de 15 de Enero de 1837, incluyendo el de las Cortes, por el que se aumenta el número de Diputados provinciales".



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo Tercero

CAPITULO TERCERO

FRECUENCIA EN LA UTILIZACION DE CADA UNA DE LAS CATEGORIAS NORMATIVAS COMO REFLEJO DE LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES Y EL REY

Si en el análisis de referencia nos limitásemos a un mero recuento numérico nos quedaríamos en la superficie del problema, porque de lo que verdaderamente se trata es de poner de manifiesto la vinculación existente entre el empleo de una determinada categoría normativa y las relaciones que en un momento histórico concreto mantienen las Cortes con el Rey. Para exponer sistemáticamente dichas vinculaciones es preciso que diferenciamos los tres periodos en los cuales ha estado vigente la Constitución de Cádiz. Así, el primero comprende desde 1810 hasta 1814 (téngase en cuenta que en este caso extendemos el periodo a los dos años anteriores a la aprobación de la Constitución, porque consideramos que en este tiempo se desarrolla una muy importante labor constituyente en la medida en que las ideas que

allí se exponen formarán parte posteriormente de la norma fundamental); el segundo, que abarca los años (1820-1823) conocidos como "trienio liberal"; y, por último, la breve etapa que comienza el 13 de Agosto de 1836, en que se declara en vigor la Constitución de 1812 y termina el 18 de Junio de 1837 con la promulgación de la siguiente Constitución.

1) Período que comprende desde
1810 hasta 1814.

Como ya tuvimos ocasión de explicar en el Capítulo segundo de la primera parte de este trabajo, las Cortes ocupan una posición central en la estructura constitucional, constituyéndose en el único órgano que representa a la soberanía nacional. El Rey Fernando VII se encontraba ausente de España durante todo este período, y esta circunstancia contribuyó a crear las condiciones necesarias para que las Cortes ejercieran su función normativa sin limitación alguna, y desarrollasen todo su potencial revolucionario. A ésta situación se la define como "absolutismo parlamentario". Esta calificación atribuida a las

Cortes se corresponde con una Constitución que se considera como la culminación de las distintas etapas de formación de un poder revolucionario (1). En consecuencia, los productos normativos que las Cortes aprobaron no estaban sujetos al cumplimiento de ningún requisito posterior como pudiera ser la sanción una vez aprobada la Constitución.

Este protagonismo preeminente de las Cortes va encontrar un fiel reflejo en el ejercicio de su actividad normativa. Así, si nos detenemos en un minucioso análisis de las disposiciones que de las Cortes emanan, observaremos inmediatamente que éstas aprueban 417 "Decretos" y 333 "Ordenes", además de 3 "Instrucciones". Dividiendo este período en cinco etapas nos resultará que en la primera, que comprende desde la instalación de las Cortes Generales y Extraordinarias, en 24 de Septiembre de 1810, hasta igual fecha de 1811, se aprobaron 94 "Decretos", 42 "Ordenes" y 1 "Instrucción"; en la segunda, que se inicia en 24 de Septiembre de 1811 y termina el 24 de Mayo de 1812, se aprobaron 69 "Decretos", 64 "Ordenes", 2 "Instrucciones" y la Constitución; en la tercera etapa, comprendida desde 24 de Mayo de 1812 hasta 24 de Febrero de 1813, la actividad normativa de las Cortes se concretó en 61 "Decretos" y 95 "Ordenes"; y en la etapa cuarta y última de las Cortes

Generales y Extraordinarias se aprobaron 99 "Decretos" y 53 "Ordenes"; y, por último, en la etapa final de este período, que comprende desde 25 de Septiembre de 1813, instalación de las Cortes ordinarias, hasta 11 de Mayo de 1814, en que fueron disueltas las Cortes, iniciándose la vuelta al absolutismo, se aprobaron 94 "Decretos" y 79 "Ordenes".

Como bien ha podido observarse, la actividad de las Cortes se instrumentó por medio de dos únicas categorías normativas: los "Decretos" (de competencia exclusiva de las Cortes) y las "Ordenes". La "ley", o "decreto de Cortes con carácter de ley", como norma inherente al Poder legislativo, no logró adquirir la menor relevancia, siendo absolutamente ignorada durante un período fundamental en el que se fueron estableciendo las bases del régimen constitucional. Las Cortes se configuraron como la institución central de la estructura constitucional, pero, sin embargo, el protagonismo de la "ley" o de los "decretos de Cortes con carácter de ley" fue nulo.

2) Período que comprende desde
1820 hasta 1823.

Este período se caracteriza, a diferencia del anterior, por que el Rey acepta, el 10 de Marzo de 1820, convertirse en monarca constitucional. Este importante acontecimiento conllevará una sustancial alteración en la producción normativa que las Cortes realizan. Durante el "trienio liberal", las Cortes ya no aprobarán exclusivamente "Decretos" (de competencia exclusiva de las Cortes) y "Ordenes", sino que aquellos van a dividirse a su vez en cuatro clases de "Decretos". En los comienzos de este período, pues, va a producir sus plenos efectos el Reglamento de las Cortes, de 1813, que ya establecía dicha clasificación, y que por las circunstancias conocidas no llegó a encontrar plasmación real. El Reglamento de las Cortes, de 1821, recogía, sin la menor alteración, lo ya preceptuado por el anterior Reglamento.

Señalada la diferencia entre el aparato categorial que se desarrolló en el anterior período (1810-1814) y el que se aplicó durante los años 1820-1823, conviene a continuación concretar la frecuencia con que se aprobaron cada una de las categorías normativas,

porque esta determinación nos ilustrará acerca de la verdadera posición de las Cortes y del Rey en el sistema constitucional. Para comprender en sus justos términos esta situación es conveniente distinguir la actividad de las Cortes realizada en los diferentes períodos legislativos en los que ha desarrollado su labor.

La primera etapa de las Cortes comienza el 9 de Julio de 1820 con la sesión de apertura de las Cortes ordinarias y la lectura del discurso de la Corona por el Rey Fernando VII, que tiene lugar por primera vez en la historia de España, y termina el 9 de Noviembre de 1820, en que se clausuran las Cortes ordinarias. Con esta primera etapa se instaura en España un llamado "régimen de cogestión monarca-Cortes" (2) en el que las Cortes, sin ostentar un predominio absoluto como fue característico de los años 1810-1814, van a continuar imponiendo sus decisiones sobre la del Rey. Las Cortes, representantes de la burguesía liberal, se encuentran en la situación de establecer, prácticamente de nuevo, las bases del nuevo sistema constitucional. El inicio, por tanto, del proceso revolucionario, después de truncarse en 1814, va a obligar a las Cortes a desarrollar una continua actividad de carácter intervencionista sobre el Poder

ejecutivo y el Poder judicial, lo que conducirá a una manifiesta confusión de poderes, contradiciendo el expreso reconocimiento constitucional del principio de división de poderes.

En el contexto histórico descrito, la producción normativa que desarrollaron las Cortes en el transcurso de estos meses fue la que a continuación se relaciona: se aprobaron 18 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 6 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.", 60 "Decretos de la propia competencia de las Cortes", 1 "Decreto de Cortes dando consentimiento al Rey" y, por último, 194 "Ordenes". Así, pues, las Cortes despliegan una actividad normativa que se corresponde con su posición superior en la estructura constitucional, a pesar de que el Rey pugna por evitar que las Cortes invadan competencias que considera propias. En este sentido sería oportuno recordar las palabras que pronunció el Rey Fernando VII contra el Gabinete, con ocasión de la opinión que expresaron cada uno de los miembros del mismo, solidarizándose con la petición de dimisión presentada por Girón, y que el Rey se negaba a aceptar. De la intervención del Fernando VII destacamos lo que sigue: "... Vms. son la única defensa que me da la Constitución y me abandonan, dando lugar a que el Congreso, con el tiqui miguis de que no son leyes sino decretos, dicte

providencias como la de las monjas, y otras semejantes..." (3). La escrupulosidad con que las Cortes distinguen entre leyes y decretos es criticada por S.M. al considerar que tras ésta sutil distinción entre ambas categorías normativas se esconde un pretendido empeño de las Cortes de proseguir su tarea revolucionaria frustrada en 1814. Y para llevar a buen término dicho objetivo se precisa que las Cortes invadan, en alguna medida, competencias que son propiamente del Poder ejecutivo.

La intensa labor que las Cortes realizaron en éstos cuatro meses exige que formulemos algunas observaciones. Así, por una parte, destaca que, si bien formalmente no existen "leyes", sin embargo se aprueban "Decretos de Cortes con carácter de ley", en los que el Rey ya interviene en el ejercicio de la potestad legislativa mediante la sanción. Y, por otra parte, que el verdadero peso de la actividad normativa está atribuido a las Cortes (piénsese que aprueban 60 "Decretos de su propia competencia" y 194 "Ordenes") sin el Rey.

El recelo que despertaba la persona del Rey llevó a que las Cortes se reservasen, con carácter exclusivo y en términos expresos, importantes competencias. Recuérdese la novedosa introducción, en el Reglamento

de las Cortes, de 1821, del art.110, que indicaba que todas las atribuciones de las Cortes comprendidas en los apartados 22 al 262, del art.131 de la Constitución de 1812 no habrían de cumplimentar el requisito de la sanción, lo cual suponía garantizar que la regulación de las citadas materias correspondía a la exclusiva voluntad de las Cortes. Por tanto, si bien las Cortes ya no ejercen un "absolutismo parlamentario" como en los años 1810-1814, sin embargo siguen ostentando un protagonismo muy relevante en el ámbito normativo. No puede ignorarse, por tanto, la estrecha vinculación que la introducción del novedoso art.110 del Reglamento de las Cortes, de 1821, mantiene con la tensa relación entre las Cortes y el monarca. Y el deseo por parte de éste de limitar la acción de las Cortes. La etapa que comentamos se cierra con la crisis de Noviembre que provocó un total descrédito del Rey, como consecuencia del intento de cambiar al capitán general de Castilla la Nueva sin contar con el Gabinete.

La segunda etapa da comienzo el 1 de Marzo de 1821 con la apertura de las Cortes ordinarias y concluye el 30 de Junio con la clausura de las mismas. Esta etapa se inicia con el discurso pronunciado por el Rey Fernando VII ante las Cortes y en el que se expresa un

ferviente deseo de S.M. en acatar el sistema constitucional. Sin duda, como acertadamente señala Josep Fontana, cuando el Rey proclamaba: "... Cooperemos, pues, unidos el poder legislativo y Yo, como a la faz de la nación lo prometo, en consolidar el sistema que se ha propuesto y adquirido para su bien y completa felicidad," (4), "mentía, por supuesto, ya que conspiraba a espaldas de su gobierno" (5). En ésta etapa se ponen de manifiesto las recelos de las Cortes ante la actuación del Rey. El dictamen de la Comisión de las Cortes acerca del "estado de la Nación", leído el 20 de Marzo, insistía en que era realidad la conspiración para restaurar el absolutismo, y en la que se sospechaba que el Rey estaba implicado. La tensión política que se hace patente durante esta etapa y que continua en las siguientes produce un cierto debilitamiento del sistema constitucional, que se va a reflejar en las relaciones que mantengan las distintas categorías normativas. La instrumentación política que se haga de los "decretos de Cortes con carácter de ley" y de los "demás decretos", como ya manifestó en fechas anteriores el Rey Fernando VII, va a ser una constante durante el "trienio liberal". Las Cortes fueron disueltas el 30 de Junio de 1821, después de prorrogar sus sesiones por el mes previsto en la Constitución (art.107).

En el marco histórico descrito, la actividad normativa que desarrollan las Cortes ofrece sustancialmente las mismas características puestas de manifiesto con anterioridad. De este modo, pues, corresponde señalar que se aprobaron 8 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 66 "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", 14 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.", ningún "Decreto de Cortes dando consentimiento al Rey" y 157 "Ordenes de Cortes".

La desconfianza que suscitaba la persona del Rey Fernando VII encuentra claro reflejo si observamos la importante disminución que se experimenta en la aprobación de "Decretos de Cortes con carácter de ley" (en la etapa anterior se aprobaron 18 "Decretos de Cortes con carácter de ley"; en ésta ocasión fueron 8). Este dato que puede resultar carente de cualquier valor, sin embargo viene a demostrar que el Rey interviene en muy escasa medida en la actividad normativa de las Cortes. Son éstas, esquivando el eventual veto que pudiere ejercer S.M., las que se erigen en el principal órgano de producción de normas.

La tercera etapa, que se corresponde a su vez con el primer período de Cortes extraordinarias, da

comienzo, a petición del Rey Fernando VII, el 28 de Septiembre de 1821, y se clausura el 14 de Febrero de 1822. Durante estos meses el enfrentamiento entre exaltados y moderados había llegado a unos niveles preocupantes por cuanto ponían en grave riesgo la ya deteriorada estabilidad del sistema constitucional. Ante los alborotos exaltados de Cádiz y Sevilla, el Gabinete recurrió en busca de apoyo a las Cortes. Y fue el Rey quien el 26 de Noviembre dio lectura a un oficio en el que solicitaba a las Cortes su apoyo "para contribuir a consolidar del modo más estable la Constitución de la monarquía, cuyas ventajas no pueden experimentarse, y aún estarían expuestas a perderse si no se contienen al nacer los males que empezamos a sentir" (6).

La intervención de las Cortes, ante la demanda de apoyo por parte del Rey, va a producir el efecto contrario al dar la oportunidad para que los "exaltados" carguen la responsabilidad de los sucesos ocurridos en el Gobierno. La condena que las Cortes pronunciaron de los actos de resistencia de la autoridad fue calificada como muy suave. En la segunda parte del informe de la Comisión encargada de estudiar la petición del Rey se formulaba una velada crítica a la gestión ministerial. Después de tenso debate en las Cortes, en el que intervino el propio

Secretario del despacho de la Gobernación del reino, Feliú, la resolución final fue de 104 votos contra 49, condenando moralmente al Gobierno para poder seguir cumpliendo sus funciones (7).

El mismo Feliú presentó tiempo después a las Cortes tres proyectos de ley destinados a regular el ejercicio de la libertad de imprenta, del derecho de petición y de las sociedades patrióticas. Con estos tres proyectos se pretendía poner límites a la acción desarrollada por sectores exaltados. En la sesión de las Cortes de 4 de Febrero se produjo un acalorado debate entre el sector moderado, encabezado por el Conde de Toreno y Martínez de la Rosa, que defendían los proyectos de ley presentados por el Gobierno, y el sector progresista, liderado en esta ocasión por Romero Alpuente y Calatrava, que los criticaba acerbamente. Finalmente triunfaron en las Cortes las tesis defendidas por los moderados, lo que provocó disturbios callejeros protagonizados por los exaltados.

Este clima de lucha política entre sectores radicalmente encontrados, que se manifiesta en el seno de las Cortes y, a su vez, en las relaciones entre éstas y la Corona, va a proyectarse en todos los aspectos relacionados con los instrumentos normativos

que las Cortes disponen, bien por sí mismas, bien en concurrencia con el Rey, para expresar la voluntad de la Nación en ellas representadas. Para subrayar esta influencia señalamos, que en la discusión de los referidos proyectos de ley se suscitaron importantes cuestiones en torno al procedimiento legislativo, como en el capítulo cuarto de la primera parte de este trabajo ponemos de relieve. Sin duda, estos temas no pueden ser desligados del conflicto entre las Cortes y la Corona, al que subyace el declarado enfrentamiento entre moderados y exaltados.

La circunstancia de que las Cortes de esta tercera etapa se reúnan con carácter extraordinario y a petición del Rey, cuando concurren "circunstancias críticas" y "negocios arduos", según se deriva de la facultad que se le atribuye en el apartado 32, del art.162 de la Constitución, contribuiría a explicar, parcialmente, la existencia de un mayor número de "decretos de Cortes a propuesta de S.M.", ya que si las Cortes extraordinarias se reúnen a petición del Rey es, en cierta manera normal, que sea el monarca el que presente a las Cortes las propuestas que tuviere por conveniente. Sin embargo, como acabamos de indicar, el incremento de los "decretos de Cortes a propuesta de S.M." sólo se explica "parcialmente"

invocando el argumento de tratarse de Cortes extraordinarias, porque, como a continuación señalamos, en la etapa que sigue hay incluso más "decretos de Cortes a propuesta de S.M." y no son sino Cortes ordinarias. (Que técnicamente nos encontremos ante verdaderos "decretos de Cortes a propuesta de S.M." es un tema que tratamos en otro lugar del presente trabajo).

La actividad normativa que se desarrolló durante éstas primeras Cortes extraordinarias fue la siguiente: se aprobaron 3 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 14 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.", 60 "Decretos de competencia propia de las Cortes", ningún "Decreto de Cortes dando consentimiento al Rey", y, por último, 28 "Ordenes".

En esta etapa destaca un descenso significativo de los "Decretos de Cortes con carácter de ley", lo que supone que el Rey ha intervenido en menor medida en la actividad normativa de las Cortes. Sin embargo, éstas, por una parte, consolidan su labor en la aprobación de los "Decretos de su propia competencia", y, por otra, se aprecia una notable disminución de las "Ordenes". Las Cortes, por tanto, siguen ostentando, a pesar de las reiteradas pugnas con el Poder

ejecutivo, la preeminencia en la estructura constitucional.

La cuarta etapa comprende desde el 1 de Marzo de 1822, en que tiene lugar la apertura de las Cortes, hasta el 30 de Junio del mismo año en que se clausuran. La composición de éstas Cortes refleja un claro predominio de la burguesía a diferencia de las anteriores. Los exaltados constituían mayoría en el seno de la Cámara. En correspondencia con esta situación fue nombrado Riego Presidente de las Cortes. El Rey Fernando VII, conocedor de la orientación política de las nuevas Cortes, formó un Gobierno de carácter moderado. En la contestación al discurso de la Corona, el Presidente Riego señaló cuál habría de ser el papel que le correspondiese al Rey en el marco de la Constitución, en los siguientes términos: "(Las Cortes) harán ver al mundo entero que el verdadero poder y grandeza del Monarca consiste únicamente en el exacto cumplimiento de las leyes." (8). En el contexto constitucional en el que nos situamos, las palabras de Riego han de interpretarse en el sentido de que el Rey ha de someterse a las disposiciones normativas que emanen de las Cortes, y no sólo al "exacto cumplimiento de las leyes", porque, precisamente, no son éstas las que expresan más

genuinamente la voluntad de la nación a través de las Cortes, sino otras normas como, por ejemplo, los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

Esta etapa se caracterizó por la constante hostilidad entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo. Afirma Artola, que esta situación "no era sino el resultado de un texto constitucional que había servido los intereses revolucionarios mientras el poder ejecutivo estuvo en manos de una Regencia revocable" (9). Ahora, el panorama había cambiado y el Gabinete podía ejercer sus funciones con la sola confianza del Rey, sin necesidad, por tanto, de contar con la mayoría parlamentaria. Sin duda, la consecuencia de todo este conjunto de factores fue el conflicto que se planteó entre ambos poderes. La oposición que las Cortes ejercían sobre el Gabinete encontraba respuesta por parte del Rey Fernando VII, cuyo objetivo último de su política no era otro sino la restauración de su pleno poder personal.

Inevitablemente, esta pugna encontraría plasmación en la producción normativa. Piénsese que el Rey para lograr la meta señalada utilizaba todas los instrumentos a su alcance como, por ejemplo, obstaculizar, mediante el ejercicio del derecho de

veto, las reformas que las Cortes pretendiesen realizar. En éstas circunstancias jugaba un protagonismo trascendental la distinción entre las distintas categorías normativas. En una crisis en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, como la que aconteció más agudamente en ésta etapa, las Cortes disponían de un instrumento normativo fundamental, como los "decretos de su propia competencia", para esquivar la sanción del Rey. Si, además, consideramos, que todas las materias reservadas a este tipo de "decreto de Cortes" son las más sustanciales (art.131, apartados 22 al 262 de la Constitución) para la formación del incipiente Estado constitucional, el resultado será que las Cortes continuarán desempeñando una posición clave en la estructura del sistema político. Recuérdese que el monarca criticó en fechas anteriores la distinción entre "ley" y "decreto", porque consideraba que las Cortes se excedían en el ejercicio sus facultades haciendo un uso excesivo de los "decretos" en detrimento de la "ley".

En este contexto histórico tan agitado políticamente la producción normativa elaborada por las Cortes durante este periodo se distribuyó con arreglo a la siguiente clasificación: 8 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 18 "Decretos de Cortes a

propuesta de S.M.", 98 "Decretos de competencia propia de las Cortes", 1 "Decreto de Cortes dando consentimiento al Rey", y, por último, 247 "Ordenes".

En correspondencia con la descripción histórica anterior, el análisis del material normativo producido durante este período exige que manifestemos las siguientes observaciones, en la misma línea que venimos siguiendo. Por una parte, es evidente el estancamiento que se produce en la aprobación de los "Decretos de Cortes con carácter de ley", con lo que ello supone de marginación del Rey en el ejercicio de la actividad normativa, a pesar de las maquinaciones que él realiza para restaurar su poder personal; y, por otra, destaca, contrariamente, el espectacular incremento de la producción normativa de las Cortes, bien a través de "Decretos de competencia propia de las Cortes", o bien -y sobre todo- mediante "Ordenes". Las Cortes continúan constituyendo el centro fundamental de producción normativa.

La etapa siguiente dio comienzo el 7 de Octubre de 1822, con la apertura de las Cortes extraordinarias, ante la amenaza exterior, y quedó clausurada el 19 de Febrero de 1823. El Gobierno de San Miguel, que sustituyó a Martínez de la Rosa, y las Cortes,

quedaron afectadas por la delicada situación diplomática que atravesaba España y por los peligros de levantamiento interior. Circunstancias que repercutirán en la actividad normativa de las Cortes. (10).

Durante este tiempo, en que estuvieron reunidas las Cortes, la producción normativa quedó distribuida entre las diferentes categorías del modo que a continuación se expresa: 5 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 12 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.", 28 "Decretos de competencia propia de las Cortes", ningún "Decreto de Cortes dando consentimiento al Rey", y, por último, 58 "Ordenes".

En el conjunto normativo elaborado durante este período observamos la misma tendencia manifestada ya en las anteriores etapas, esto es, una preponderancia muy significativa de las Cortes, revelada por la intensa elaboración de normas que dependen de su propia voluntad, si bien en este caso con un considerable descenso de la actividad de las Cortes, aunque no correspondido con un aumento de los "Decretos de Cortes con carácter de ley", que son aquellos en los que el Rey interviene mediante la sanción.

La última de las etapas que componen el "trienio constitucional" es la que comprende desde el 1 de Marzo de 1823, en que se reúnen las Cortes ordinarias, hasta 1 de Octubre de 1823, en que se deroga la Constitución de 1812. Durante estos meses se producen acontecimientos de enorme importancia que van a desencadenar una lenta agonía del régimen constitucional. Así, el 7 de Abril cruzó la frontera el ejército llamado de los "Cien mil hijos de San Luis", mandado por el duque de Angulema. Ante la invasión francesa, las Cortes se trasladaron con el Rey Fernando VII a Sevilla, y más tarde a Cádiz, para lo cual fue preciso forzar a S.M. El 29 de Agosto las Cortes se rindieron ante las tropas invasoras, que apoyaban al Rey. Finalmente, la Constitución de 1812 fue derogada en 1 de Octubre de 1823, restaurándose el régimen absolutista e iniciándose la denominada "década ominosa". Ante estos sucesos la actividad normativa de las Cortes sin duda se verá afectada por las relaciones entre la Corona y las Cortes.

- 3) Período que comprende desde
el 13 de Agosto de 1836
hasta el 17 de Junio de 1837.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Los levantamientos populares ocurridos durante el 28 de Julio y el 13 de Agosto, que tiene lugar el motín de La Granja, y en el que la Reina Gobernadora María Cristina se vio obligada a jurar lealtad a la Constitución de 1812 y ordenar su publicación mediante un Decreto (11), constituyeron no un mero "pronunciamiento", sino una verdadera revolución nacional que marcó el fin de la etapa crítica de la transición de la monarquía absoluta al estado liberal y parlamentario (12). La Constitución de 1812, pues, siguió vigente hasta que la nueva Constitución fue proclamada por la Reina Regente en real sesión del Congreso, celebrada el 18 de Junio de 1837 (13).

Las elecciones de diputados para las Cortes Constituyentes se celebraron en Octubre de 1836 (14), comenzando éstas sus sesiones el lunes 24 del mismo mes con la lectura del discurso a cargo de la Reina Regente María Cristina. La misión prioritaria que se propusieron estas Cortes era naturalmente elaborar un nuevo texto constitucional. Pero además de esta

primordial tarea las Cortes desarrollaron una serie de reformas económicas y políticas fundamentales, de marcado carácter antifeudal, con el objetivo de consolidar el Estado liberal burgués. Entre las medidas que adoptaron las Cortes destacan como las más relevantes las que siguen: eliminación de los diezmos eclesiásticos; abolición de los mayorazgos; legalización y ampliación de la desamortización iniciada por Mendizábal, nacionalizando una gran parte de las propiedades de la Iglesia, aunque no de la aristocracia.

Estas Cortes ostentaron la plenitud de competencias que la Constitución de 1812 atribuía a la cámara Única. Esta especial circunstancia, unida al extraordinario poder que en tiempos revolucionarios ejercen las asambleas populares, era natural se reflejase en todos los actos emanados del cuerpo legislativo. La posición principal que ocupan las Cortes en la estructura constitucional va a manifestarse en la frecuencia con que se utilizan cada una de las categorías normativas.

Después de esta sucinta referencia a las circunstancias históricas de este tercer período en el que tuvo vigencia la Constitución de 1812, conviene, centrarnos en el tema que nos afecta, cual es el de

determinar de qué categorías se hizo uso durante estos meses, y la frecuencia en la utilización de cada una de ellas.

Conviene señalar previamente, que a los efectos de determinar la frecuencia en la utilización de cada categoría normativa hemos tenido en cuenta, principalmente, las formalidades internas de cada una de ellas (fórmulas de encabezamiento y de cierre previstas con carácter expreso en el Reglamento de las Cortes), obviando los supuestos caracteres novedosos ("Real Decreto que contiene el de las Cortes", "Real Decreto mandando observar el de las Cortes", etc.) que expusimos en el capítulo de esta segunda parte del presente trabajo relativo a las clases de normas realmente producidas. De esta manera, nos ajustaremos a los parámetros seguidos en los dos periodos anteriores, permitiéndose una mayor clarificación de la actividad normativa desarrollada por las Cortes.

Así, podemos observar que la tónica seguida en este breve periodo (Agosto de 1836 a Junio de 1837) se corresponde con el comportamiento seguido por las Cortes durante el "trienio constitucional" (en los años 1810-1814, las Cortes exclusivamente aprobaron "decretos de Cortes sin carácter de ley" y "órdenes"). En consecuencia, pues, las Cortes aprobaron las

siguientes categorías normativas: 8 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 15 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.", 37 "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", ningún "Decreto de Cortes dando consentimiento a S.M.", 26 "Reales Ordenes de Secretarías de Despacho que contiene la resolución de las Cortes" y 12 "Decreto de las Cortes con las formalidades propias de las Reales Ordenes antes referidas".

Por tanto, la descripción de la producción normativa nos demuestra el verdadero protagonismo de las Cortes, como anteriormente ya pusimos de manifiesto. La Corona, por el contrario, queda relegada a un plano secundario, teniendo en cuenta que en sólo 8 ocasiones tuvo posibilidades de intervenir en la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" ejerciendo la sanción.

NOTAS AL CAPITULO TERCERO

(1) Vid. Fontana, Josep, La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833, Barcelona, 1983, pág.72.

(2) Vid. Artola, Miguel, "La España de Fernando VII", en Menéndez Pidal, Ramón, Historia de España, Tomo XXVI, Madrid, 1968, pág.678.

(3) Vid. Arzadun, Juan, Fernando VII y su tiempo, págs.147-148, cit. por Artola, Miguel, en op. cit., pág.681.

(4) Vid. García Venero, Maximiano, Historia del parlamentarismo español 1810-1833, Madrid, 1946, pág.390.

(5) Vid. Fontana, Josep, op. cit., pág.37.

(6) Vid. Artola, Miguel, op. cit., pág.704.

(7) Vid. idem,

(8) Vid, Gil Novales, Alberto, Rafael del Riego. La Revolución de 1820, día a día, Madrid, 1976, pág.166.

(9) Vid, op. cit., pág.713.

(10) Valga un dato curioso que avala la posición de García San Miguel como "un hombre más a la izquierda" (Vid, Fontana, Josep, op. cit., pág.38) que Martínez de la Rosa. Las Cortes aprobaron el 17 de Noviembre un Decreto concediendo plenos poderes al Gobierno para hacer frente a la confusa situación anterior. En este Decreto se contenía un artículo en virtud del cual se podía detener y mantener preso durante un mes a cualquier ciudadano sospechoso de conspiración. El Gobierno devolvió el Decreto por considerar que su especial deber era defender la Constitución, y el instrumento más adecuado para tal fin no era precisamente éste. Los ministros "no querían asumir la responsabilidad de medidas extralegales y anticonstitucionales." Las Cortes se sometieron a la opinión manifestada por el Gobierno, y el polémico artículo fue retirado. Vid, García Venero, Maximiano, op. cit., pág.470.

(11) La Reina Gobernadora, mediante el Decreto de 13 de Agosto de 1836, ordenaba se publicase la Constitución de 1812 "en el interin que reunida la nación en Cortes manifieste expresamente su voluntad o dé otra Constitución conforme a las necesidades de la misma ..."

(12) Vid, Marichal, Carlos, La Revolución liberal y los primeros partidos en España. 1834-1844, Madrid, 1980, pág.130

(13) Con la Constitución de 1837 se suprimieron todos los artículos más democráticos de la Constitución de 1812; se fortalecieron las prerrogativas del Rey reconociéndose el veto absoluto y la facultad de convocar, suspender y disolver las Cortes; las Cortes fueron divididas en dos Cámaras; Congreso de los Diputados y Senado, y de este modo se garantizaba la serena reflexión sobre los temas que se sometiesen a la decisión de la representación nacional, además del control que ejercería el Senado como Cámara representante de los intereses de las clases altas de la sociedad.



Universitat d'Alacant Universidad de Alicante

(14) Estas elecciones fueron convocadas por el Gobierno mediante Decreto de 21 de Agosto, y ajustándose al sistema previsto en la Constitución de 1812. Pero, sin embargo, el Gobierno, por sí mismo, modificaba los preceptos relativos a los plazos para la celebración de elecciones, a la composición numérica de las Cortes, al estatuto legal de los diputados, a la fórmula de juramento que debían prestar y al contenido de sus poderes. Con este proceder por parte del Gobierno se producía una violación de la Constitución de 1812 al reformarla sin cumplir los trámites establecidos para su revisión. Vid., en este sentido Tomás Villarroja, Joaquín, El Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1837, Madrid, 1985, pág.46.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Conclusiones



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CONCLUSIONES

Todo el precedente itinerario argumental sobre la realidad normativa existente en los orígenes del sistema constitucional en España ha permitido, a nuestro parecer, clarificar determinadas cuestiones que hasta este momento o bien permanecían confusas, o bien se consideraban, equivocadamente, como asuntos claramente definidos. Por ello, a la hora de concluir destacaríamos las consideraciones siguientes:

Primera.- El nacimiento del sistema constitucional en España va a dar lugar al inicio de un largo proceso que se prolongará hasta 1837 y que producirá finalmente una ruptura total con respecto al Antiguo Régimen. Ruptura que no tiene lugar en su más amplio sentido

durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, como inicialmente pudiera pensarse, sino a raíz de la aprobación de la Constitución de 1837, que pone fin a la transición de la monarquía absoluta al Estado liberal. Por tanto, los años en los que ha estado vigente la Constitución de 1812 se caracterizaron por una aguda tensión entre los intentos por instaurar plenamente el régimen constitucional y las réplicas por restaurar el Antiguo Régimen. En este contexto, sin duda, la configuración del sistema normativo no podía ser ajena a influencias de signos opuestos. Así como en el Antiguo Régimen ciertas normas, como, por ejemplo, la "Cédula" y la "Provisión" se utilizaban como "vehículos" para la publicación de otras normas de carácter sustantivo (vgr, en el siglo XVIII las "Cédulas" y las "Provisiones" insertan "Decretos", "Ordenes", "Instrucciones", "Ordenanzas" y "Autos Acordados"), en los primeros años del régimen constitucional la "ley", como norma sustantiva, y como "expresión de la voluntad de la nación", no revestirá su propio nombre, sino que estará a cubierto de otra categoría normativa, que le servirá como vehículo: el "decreto de Cortes".

Segunda.- También podemos considerar como rasgo derivado del Antiguo Régimen la necesidad de realizar en cada caso concreto un examen de los elementos formales

que integran cada categoría normativa. Para determinar, en el marco de la Constitución de 1812, con total exactitud la naturaleza de la norma ante la cual nos encontramos es obligatorio acudir a la fórmula de encabezamiento, a la fórmula de cierre, indagar si existe una orden de promulgación, si la norma en cuestión ha sido objeto de sanción por parte de S.M., etc. Si no procediéramos de este modo difícilmente podríamos calificar adecuadamente una concreta norma. Asimismo es característica la permanencia de la dispersión normativa propia del Antiguo Régimen.

La inercia del Antiguo Régimen se manifiesta, entre otros, en los referidos citados rasgos (como detalladamente exponemos en el capítulo correspondiente), que constituyen evidentes muestras de que el cambio de un sistema a otro no se produjo de manera radical e instantánea, sino que la mutación se llevó a cabo a través de un proceso más o menos continuo en el tiempo, conviviendo simultáneamente elementos pertenecientes a ambos sistemas normativos.

Tercera.- Como consecuencia de lo anterior, de la influencia que el Antiguo Régimen vino ejerciendo sobre la configuración del sistema normativo que surgió con la Constitución de Cádiz, es preciso señalar que "la

transición del preconstitucionalismo al constitucionalismo" es seguramente la mejor forma de definir, desde la perspectiva jurídico política, el período de referencia. Los rasgos que anteriormente hemos mencionado (a los que debe añadirse la dispersión normativa propia del Antiguo Régimen) nos conducen ineludiblemente a una fase de transición entre un Estado estamental, que se encuentra apurando sus últimos momentos de existencia, y un Estado constitucional, que, superando no pocas e importantes dificultades, lucha por consolidar su situación. En definitiva, pues, el Estado y el Derecho que emerge en los comienzos del siglo XIX pudiera decirse que suponen un "Orden jurídico-político de transición".

Cuarta.- El fin de la transición del Antiguo Régimen al Estado constitucional se refleja con carácter definitivo en la distinta configuración del sistema normativo. En otras palabras, con la aprobación de la Constitución de 1837 desaparecen las diferentes clases de "decretos de Cortes", y el Poder legislativo elaborará exclusivamente, como norma única, "leyes", categoría genuina y propia del Estado constitucional.

Quinta.- Desde los mismos orígenes del sistema constitucional, que pueden fijarse el 24 de Septiembre de 1810, fecha en que se aprueba el Decreto de las Cortes por el que se declara la legítima constitución de las mismas, se descarta la posibilidad de que en España puedan las Cortes aprobar exclusivamente "leyes", permitiéndose, además, que la voluntad de la nación se exprese por medio de "decretos de Cortes". En estos primeros instantes del constitucionalismo, que se caracterizan por la escasez de datos que nos proporcione suficiente luz acerca de la distinción entre ambas categorías normativas, será el "Reglamento para el gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810, el que nos aproximará a establecer el criterio fundamental que distinga la "ley" del "decreto de Cortes". El referido criterio no es otro sino el de la "importancia del asunto". Si la materia en concreto de que se trate es "importante" corresponderá su regulación por "ley", y, en caso contrario, será objeto de regulación mediante "decreto de Cortes". Quien decide acerca de la "importancia" serán las Cortes, ya que, como señala el mismo "Reglamento de gobierno interior de las Cortes" antes citado, "estos casos (los importantes) no pueden expresarse en un reglamento" (art.13). Con posterioridad serán la Constitución de Cádiz y los Reglamentos de las Cortes, de 1813 y 1821, los que

definan con mayor claridad los criterios delimitadores entre ambas categorías normativas.

Asimismo en el "Discurso Preliminar", se manifestaba con precisión que ciertas materias eran propias de "ley" y otras que están atribuidas a las Cortes, pero cuyo instrumento normativo es el "decreto de Cortes". Entre éstas destacan como las más significativas las siguientes: el "otorgamiento de impuestos", la relacionada con "los ejércitos y la milicia", "la educación pública" y la "reforma y defensa de la Constitución"

De igual manera la distinción se recoge en la Constitución de Cádiz y los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821 con mayor claridad en lo referente a los criterios delimitadores de ambas categorías normativas.

En fin, la "ley", como instrumento normativo genuino de las Cortes, no puede regular cualquier materia, sino que se encuentra limitada por aquellas cuya normación pertenece en exclusiva a las Cortes a través de "decreto". Debe quedar subrayado, por tanto, con especial énfasis que, mientras en el constitucionalismo europeo va desapareciendo paulatinamente la distinción entre "leyes" y "otros actos del Parlamento", y se va afianzando la denominación "ley" para cualquiera que sea

el contenido del acto que las Cortes aprueben, en la Constitución de Cádiz se consolida la existencia, básicamente, de dos categorías normativas (aunque en realidad hay cuatro clases de "decretos de Cortes"): "decreto de Cortes con carácter de ley" y "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

Sexta.- A pesar de la polémica acerca de esta importante cuestión, consideramos que las diferencias fundamentales que existen entre los "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" son de dos tipos: una de naturaleza formal y otra de naturaleza material. Así, y con respecto al criterio formal, sólo los primeros debían cumplir el requisito de la sanción; y en relación con el criterio material, los "decretos de Cortes con carácter de ley" no podrán en ningún caso entrar a regular aquellas materias que se encuentran expresamente contenidas en el art.131, apdos. 2º al 26º de la Constitución de Cádiz, y que corresponde su normación a los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes".

Asimismo los Reglamentos de las Cortes de 1810 y 1821 (no la Constitución) establecen dos procedimientos de elaboración diferentes según sea un "decreto de Cortes con carácter de ley" u otro tipo de decreto de Cortes.

Séptima.- Las cuatro clases de "decretos de Cortes" que se contenían en el Reglamento de las Cortes, de 1813, y que se configuraban como los instrumentos a través de los cuales se manifiesta la voluntad de la nación, expresada por las Cortes, no encontraron plasmación real en la actividad normativa, pues las Cortes exclusivamente aprobaron "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". Se produjo, por tanto, un desconocimiento de las disposiciones reglamentarias.

Sin embargo, con la aprobación del Reglamento de las Cortes, de 1821, tiene lugar una aproximación entre ambas realidades, la material y la formal, dando satisfacción a lo dispuesto en el referido Reglamento. El factor principal que contribuye a explicar la diferente asunción de uno y otro Reglamento (que con relación a las clases de normas que producen las Cortes se manifiesta en los mismos términos) lo encontramos, en el primer caso, en la ausencia del Rey y en la no atribución a la Regencia de la facultad para sancionar; y en el segundo, en la presencia del Rey al frente del Estado.

Octava.- Para calificar con exactitud una determinada norma es preciso no detenerse en lo que ella misma dice que es (la clase de "decreto de Cortes" que

corresponda), sino que es absolutamente necesario acudir al oportuno examen de los elementos formales ("elementos-guía", como los hemos denominado en el presente trabajo) que integran la misma. Existe multitud de supuestos en los que en el enunciado de un "decreto de Cortes" se declara que el mismo es "sancionado por S.M.", y, sin embargo, los aspectos formales vienen a desmentir la referida calificación. De no proceder, pues, de este modo es posible que la calificación de que se trate no sea la correcta.

Novena.- Ajustándonos a los "elementos-guía", a los que acabamos de hacer mención, podemos afirmar que la riqueza de tipos normativos durante el período comprendido desde Agosto de 1836 hasta Junio de 1837 no es más que "supuesta", es decir, aparente. Máxime si tenemos en consideración que la Constitución vigente es la de Cádiz, y el Reglamento de las Cortes es el de 1821, que en ningún caso contemplan la "supuesta" variedad normativa.

Décima.- La sanción sólo ha de recaer sobre aquellas materias que sean propias de "decreto de Cortes con carácter de ley", excluyéndose en los demás casos. Cuando un mismo texto normativo contenga en su articulado

disposiciones de naturaleza propia de "decreto de Cortes con carácter de ley", y otras que carezcan de tal carácter será preciso separar los dos tipos de materias, porque de lo contrario, si se sancionase la totalidad del texto, nos encontraríamos que serían objeto de sanción materias que pertenecen, según el artículo 131, 2º al 26º de la Constitución, a la competencia exclusiva de las Cortes, produciéndose una invasión de las atribuciones del Poder legislativo por parte del Rey.

Igualmente que la sanción, sólo serán objeto de promulgación los "decretos de Cortes con carácter de ley".

Décimaprimer.- Las diferencias antes señaladas entre ambos tipos de "decretos de Cortes" no constituyeron una cuestión pacífica, sino que fueron fiel reflejo de la tensión política entre las Cortes y la Corona. Téngase en cuenta que el Rey no podía inmiscuirse en materias trascendentales para su política como pueden ser las financieras y tributarias, o las militares, entre otras. Para garantizar el respeto que S.M. ha de prestar a las materias cuya titularidad exclusiva corresponde a las Cortes se introdujo un novedoso (pues no se contemplaba en el Reglamento de las Cortes, de 1813) e importante factor racionalizador; el

art.110 del Reglamento de las Cortes, de 1821. No obstante estas medidas garantizadoras, se defendió (desde sectores políticos afines al Rey) que determinadas materias de competencia exclusiva de las Cortes debían cumplir el requisito de la sanción, para que de este modo S.M. pudiese, si así lo estimase oportuno, ejercer el derecho de veto. Podemos afirmar, por tanto, que por encima de las diferencias formales entre los "decretos de Cortes con carácter de ley" y los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" existe una clara diferencia política que en ocasiones juega un papel clave para entender plenamente el protagonismo de una u otra categoría normativa.

Décimasegunda.- Las materias que por su propia naturaleza son de las más importantes para la consolidación del Estado liberal -educación pública, reglamentos para la policía y para la sanidad del reino, financieras y tributarias, militares, y todas las demás comprendidas en el art.131, apdos.22 al 262 de la Constitución- se encuentran eximidas del veto por parte de S.M. Sin duda, en estos casos, las Cortes han prevalecido sobre la voluntad del Rey, aunque no podemos ignorar los intentos por parte de éste de recortar las decisiones que el Poder legislativo pudiese adoptar,

Décimatercera.- Sin duda, no es posible avanzar en un análisis profundo de las categorías normativas que de las Cortes emanan, y en particular, de la "ley", si no lo vinculamos al referido órgano legislativo. Es necesario, pues, determinar la posición que ocupan las Cortes en la estructura constitucional del Estado para captar en su más amplio sentido el sistema normativo imperante. Así, pues, hemos demostrado que es preciso distinguir con absoluta claridad dos periodos: por una parte, el comprendido desde 1810 hasta 1814, y, por otra parte, el que abarca desde 1820 hasta 1823.

En el primero de ellos las Cortes ostentan una posición de predominio absoluto (se le llega a atribuir el calificativo de "absolutismo parlamentario") como consecuencia, principalmente, de la ausencia del Rey, cautivo en Francia. Y en el segundo, las Cortes continúan ejerciendo un predominio sobre los demás poderes, aunque no absoluto.

En el primer periodo, la primacía absoluta de las Cortes supone una cerrada defensa de la legitimidad excluyente del Parlamento y, en consecuencia, debiera corresponderse, en pura coherencia, con una primacía de la ley, o "decreto de Cortes con carácter de ley", como categoría propia del Poder legislativo: predominio absoluto de las Cortes = primacía de la ley; sin embargo,

lo cierto es que en este primer período se produjo una situación paradójica y es que no se aprobó ningún "decreto de Cortes con carácter de ley", desmintiéndose las afirmaciones de la mayoría de los autores, como, por ejemplo, Gallego Anabitarte, que afirmaba que las Cortes aprobaron "leyes" y "decretos".

En el segundo período comienza a gestarse una crisis de la legitimidad excluyente de las Cortes derivada de que la Corona pugna por fortalecer su poder en detrimento del de aquélla; una manifestación de esta crisis la encontramos, también paradójicamente, en la aprobación de los "decretos de Cortes con carácter de ley": el Rey interviene mediante la sanción, o ejerciendo el veto suspensivo, pudiendo llegar a boicotear, aunque sea temporalmente, la voluntad de la nación expresada por las Cortes. Pero, en todo caso, las Cortes continúan ostentando un claro predominio sobre la Corona. Prueba evidente, que justifica esta afirmación, la encontramos en que durante el "trienio liberal" se aprobaron 42 "decretos de Cortes con carácter de ley" y 312 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". La contundencia de estos datos es suficientemente ilustrativa para comprender las afirmaciones antes señaladas. La preocupación del Rey por limitar de cualquier modo posible, aun violando la Constitución, el predominio de las Cortes, queda plenamente explicada.

Décimacuarta.- Además de la producción de diferentes tipos de "decretos", durante todo el tiempo de vigencia de la Constitución de Cádiz, las Cortes desarrollaron una muy intensa actividad dirigida, fundamentalmente, a la resolución de asuntos concretos y de naturaleza diversa. El instrumento utilizado para llevar a cabo la referida función fue la "orden de las Cortes". Sin duda, esta circunstancia contribuye a sostener la tesis de que las Cortes ejercieron ciertas funciones ajenas a la propia de legislar.

Décimaquinta.- Definida ya cuál es la posición que ocupan las Cortes en la estructura constitucional, corresponde señalar los rasgos básicos que caracterizan el modelo de ley que configura la Constitución de Cádiz. En este sentido debemos expresarnos con toda la rotundidad que la importancia del tema exige. Así, y en contra de ciertos sectores doctrinales, encabezado, fundamentalmente, por Javier Pérez Royo, la "ley" o "decreto de Cortes con carácter de ley" no ostenta el valor de norma suprema del ordenamiento jurídico, porque su campo de acción está acotado por las materias reservadas a los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". La ley, por tanto, no lo puede todo, y lo

que puede no es lo más importante. Y es más, concurre la significativa circunstancia de que los "decretos de Cortes con carácter de ley" no son expresión directa y exclusiva de la soberanía nacional, ya que para su formación es precisa la concurrencia de la voluntad del Rey y de las Cortes, mientras que, por el contrario, los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" si expresan auténticamente la voluntad de la nación, al no intervenir el Rey mediante la sanción.

Décimasexta,- En plena coherencia con lo anteriormente expresado, durante el "trienio liberal" sólo se aprobaron 42 "decretos de Cortes con carácter de ley" frente a los 312 "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". Sin duda, esta diferencia de carácter cuantitativo viene a demostrar que los "decretos de Cortes con carácter de ley" ocupan un lugar secundario con respecto a los "decretos de competencia exclusiva de las Cortes". Pero además de esta consideración es muy importante señalar que tras la misma se oculta el empeño de las Cortes de continuar con su tarea revolucionaria frustrada en 1814. Y para tal fin el instrumento más idóneo no es el "decreto de Cortes con carácter de ley", sino el "decreto de competencia exclusiva de las Cortes", esquivándose la intervención del Rey por medio de la sanción.

Decimaséptima.- Durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, la actividad normativa de las Cortes se concretó, desde una perspectiva exclusivamente cuantitativa, pero muy relevante en su significado, en la aprobación del siguiente número de normas:

En el periodo 1810-1814 se aprobaron 417 "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes" y 333 "Ordenes de las Cortes",

En el periodo 1820-1823 se aprobaron 312 "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", 42 "Decretos de Cortes con carácter de ley", 2 "Decretos de Cortes dando su consentimiento S.M.", 64 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M." y 684 "Ordenes de las Cortes",

Y en el periodo 1836-1837 se aprobaron 37 "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", 8 "Decretos de Cortes con carácter de ley", ningún "Decreto de Cortes dando consentimiento a S.M.", 15 "Decretos de Cortes a propuesta de S.M.", 26 "Reales Ordenes de Secretarías de Despacho que contiene la resolución de las Cortes" y 12 "Decretos de las Cortes con las formalidades propias de las Reales Ordenes antes referidas",

Decimaoctava- A pesar de los intentos por parte del Poder ejecutivo, que pretendía que la derogación de los "decretos de Cortes con carácter de ley" correspondiese a él mismo, finalmente se consideró que el ejercicio de dicha facultad ha de corresponder a las "Cortes con el Rey", que son los dos órganos a los que se atribuye la facultad de "hacer las leyes",



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Bibliografia

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE PRADO, Luis; Las Cortes tradicionales,
Publicaciones española, Madrid, 1955.

ALCALA GALIANO, Antonio; Lecciones de Derecho
Político, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,
1984.

ALVAREZ DE MORALES, Antonio; Historia de las
Instituciones españolas, Editorial de la Revista de
Derecho Privado, Madrid, 1982.

ANTEQUERA, José María; Historia de la legislación
española, 1984

APARICIO PEREZ, Miguel Angel; El "status" de la
Administración de Justicia en el constitucionalismo
español (1812-1936) (trabajo de investigación inédito).

ARANGUREN, José Luis; Ética y política, Ediciones
Guadarrama, Madrid, 1963.

ARANGUREN, José Luis: Moral y sociedad. La moral social española en el siglo XIX, Ediciones Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1974.

ARGÜELLES, Agustín de: La reforma constitucional de Cádiz, Iter Ediciones, Madrid, 1970.

ARGÜELLES, Agustín de: Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

ARTOLA, Miguel: Antiguo Régimen y revolución liberal, Editorial Ariel, Madrid, 1978.

ARTOLA, Miguel: Los orígenes de la España contemporánea, Tomo I y II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

ARTOLA, Miguel: Partidos y programas políticos: 1808-1936, Tomo I y II, Editorial Aguilar, Madrid, 1975.

ARTOLA, Miguel: La España de Fernando VII, Espasa-Calpe, Madrid, 1968.

ARTOLÁ, Miguel: La burguesía revolucionaria (1808-1874), Editorial Alianza-Alfaguara, Madrid, 1976.

ASENSI SABATER, José y otros: Iniciación a la Constitución, Universidad de Alicante, Caja de Ahorros Provincial de Alicante, Alicante, 1982.

ASENSI SABATER, José: Las Cortes Valencianas, Universidad de Alicante, Caja de Ahorros Provincial de Alicante, Alicante, 1983.

BALMES, Jaime: Obras completas, Madrid, 1950.

BALMES, Jaime: Política y Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

BARO PAZOS, Juan: "Hacia la consolidación del Régimen parlamentario en España; El Congreso de los Diputados en la Constitución de 1837", en Revista de Estudios Políticos, núm. 57, Julio-Septiembre, 1987, págs. 55-106.

BECKER, Jerónimo: La reforma constitucional en España, 1923.

BENEYTO, Juan: Una sociología de la Historia jurídica, Editorial Reus, Madrid, 1957.

BENITO ENDARA, Lorenzo: Leyes y legisladores o la gran ficción constitucional, Editorial Reus, Madrid, 1921.

BERMEJO VERA, José: La publicación de la norma jurídica, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.

BLUNTSCHLI, J. Gaspar: Derecho Público Universal, Tomos I, II y III, Centro Editorial de Góngora, Madrid,

BORREGO, Andrés: Historia de las Cortes de España durante el siglo XIX a partir de la instalación de las generales y extraordinarias de 1810 hasta el advenimiento del Rey D. Alfonso, 2 volúmenes, Madrid, 1885-1886.

BORREGO, Andrés: Estudios parlamentarios, Madrid, 1875.

BULDAIN JACA, Blanca Esther: Régimen político y preparación de Cortes en 1820, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988.

BURDEAU, Georges: Derecho constitucional e instituciones políticas, Editora Nacional, Madrid, 1981.

CABO MARTIN, Carlos de: Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones, Departamento de Derecho Política, Universidad de Salamanca, 1978.

CABO MARTIN, Carlos de: "Historia del pensamiento, Teoría del Estado y Derecho Constitucional. A propósito de Hobbes y Montesquieu. (En torno a una formulación metodológica del Profesor Lucas Verdú)", en Revista de Política Comparada, núms.10 y 11, primavera-verano, 1984, págs.77-93.

CABO MARTIN, Carlos de: "División y predominio de poderes", en AAVV El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), ed. de Manuel Ramírez, Editorial Labor, Barcelona, 1978.

CABO MARTIN, Carlos de: "El Parlamento en el Estado del capitalismo avanzado: situación y perspectiva", en Anales de la Universidad de Alicante, Facultad del Derecho, núm.1, 1982, págs.99-132.

CABO MARTIN, Carlos de: "Algunos aspectos de la problemática 'representación-partidos políticos'", ed. de VEGA, Pedro de: Teoría y práctica de los partidos políticos, Edicusa, Madrid, 1977, págs.43-54.

CABO MARTIN, Carlos de: Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional. (Formas precapitalistas y Estado Moderno), Vol.I, PPU, Barcelona, 1988.

CABRERA BOSCH, María Isabel: "El Poder legislativo en la España del siglo XVIII", en La economía española al final del Antiguo Régimen. IV Instituciones, ed. de ARTOLA, Miguel de, Editorial de Alianza, Madrid, 1982.

CALVO MARCOS, Manuel: Régimen parlamentario de España en el siglo XIX, Establecimiento tipográfico de "El Correo", Madrid, 1883.

CANOVAS SANCHEZ, Francisco: El partido moderado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

CARR, Raymond: España 1808-1975, Editorial Ariel, Barcelona, 1982.

CARRE DE MALBERG, R.: Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CASCAJO CASTRO, José Luis: "Notas para un análisis de las ideologías y estructuras contemporáneas", en Revista Internacional de Sociología, núm.117, Septiembre-Diciembre, 1971, págs.27-40.

CASCAJO CASTRO, José Luis: "Consideraciones sobre el Estado de Derecho", en Revista de Estudios Políticos, núm.189-190, Mayo-Agosto, 1973, págs.81-99.

CASCAJO CASTRO, José Luis: "La lucha por el Estado de Derecho", en Sistema, núm. 17-18, Abril, 1977, págs.159-173.

CASCAJO CASTRO, José Luis: "La jurisdicción constitucional de la libertad", en Revista de Estudios Políticos, núm.199, Enero-Febrero, 1975, págs.149-196.

CASCAJO CASTRO, José Luis: La tutela constitucional de los derechos sociales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

CASCAJO CASTRO, José Luis y otros autores: Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979.

CASTRO Y BRAVO, Federico de: Derecho civil de España (reproducción facsímil), Editorial Civitas, Madrid, 1984.

CASTRO, Cristóbal de: Antología de las Cortes de 1820, Madrid, 1910.

CAZORLA PRIETO, Luis María: La oratoria parlamentaria, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

CLAVERO, Bartolomé: Evolución histórica del constitucionalismo español, Tecnos, Madrid, 1984.

CLAVERO AREVALO, Manuel: "¿Existen reglamentos autónomos en el Derecho español?", en Revista de Administración Pública, núm.62, 1970.

COMELLAS, José Luis: "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs.69-112.

COMELLAS, José Luis: Los moderados en el poder 1844-1854, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1970.

COMELLAS, José Luis: El Trienio Constitucional, Eunsá, Pamplona, 1963.

COMENGE, Rafael: Antología de las Cortes de Cádiz, Madrid, 1909 y 1910.

CONSTANT, Benjamín: Curso de Política Constitucional, Editorial Taurus, Madrid, 1968.

CHARVET, Dominique: "¿Crisis de la Justicia, crisis de la ley, crisis del Estado?", en La crisis del Estado, ed. de N. Poulantzas, Barcelona, 1977.

DIEZ DEL CORRAL, Luis: El liberalismo doctrinario, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

DIZ-LOIS, M^a Cristina: El Manifiesto de 1814, Eunsa, Pamplona, 1967.

DONOSO CORTES, Juan: Lecciones de Derecho Político, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

D'ORS, Alvaro: Los romanistas ante la actual crisis de la ley, 1952.

DUGUIT, L.: Traité de Droit constitutionnel, IV, París, 1924.

ESCUADERO, José Antonio: Curso de Historia del Derecho, Madrid, 1985.

ESMEIN: Eléments de Droit Constitutionnel, París, 1927.

FARIAS GARCIA, Pedro: Breve Historia constitucional de España, Latina Universitaria, Madrid, 1981.

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: Orígenes del Régimen constitucional en España, Editorial Labor, Barcelona, 1976.

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: "Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral", en Revista de Estudios Políticos, 1943, V, págs.383-416.

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: "Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs.9-29.

FERNANDEZ MARTIN: Derecho Parlamentario español, 3 vols., Madrid, 1885.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en las Monarquías parlamentarias", en ed. de RAMIREZ, Manuel, El control parlamentario en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), Editorial Labor, Barcelona, 1978, págs.390-407.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "Las disposiciones de excepción en la década moderada", en Revista de Estudios Políticos, núm. 205, Enero-Febrero, 1976, págs. 81-114.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco: Las Constituciones históricas españolas, Ediciones ICAI, Madrid, 1981.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del Derecho comparado", en Revista de Derecho Público, núms. 76-77, 1979, págs. 621-642.

FRAILE CLIVILLES, Manuel: Introducción al Derecho constitucional español, Madrid, 1975.

FONTANA, Josep: La quiebra de la Monarquía absoluta 1814-1820, Editorial Ariel, Barcelona, 1978.

FONTANA, Josep, La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833, Editorial Crítica, Barcelona, 1983.

FONTANA, Josep: Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX, Editorial Ariel, Barcelona, 1980.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: Ley y reglamento en el Derecho Público occidental, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la Administración", en Revista de Administración Pública, núm.34, Enero-Abril, 1961, págs.11-51.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho, Civitas, Madrid, 1984.

GARCIA GALLO, Alfonso: Manual de Historia del Derecho español, Tomos I y II, Madrid, 1973.

GARCIA LOPEZ, Eloy: "Estado de las Autonomías, Constitución Económica y Tribunal Constitucional", en Revista de Estudios Políticos, núm.39, Mayo-Junio, 1984, págs.107-142.

GARCIA MADARIA, José María: Estructura de la Administración Central (1808-1931), Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1982.

GARCIA PELAYO, Manuel: Derecho constitucional comparado, Revista de Occidente, Madrid, 1959.

GARCIA PELAYO, Manuel: Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

GARRORENA MORALES, Angel: El lugar de la ley en la Constitución española, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

GARRORENA MORALES, Angel: El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal (1836-1847), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

GARCIA VENERO, Maximiano: Historia del parlamentarismo español (1810-1833), Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946.

GIL NOVALES, Alberto: "La sombra fugitiva del pan de mañana o las líneas maestras del siglo XIX español", en Los Cuadernos del Norte, Monografía núm. 4, Hitos y Mitos de la Regenta, págs. 40-49.

GIL NOVALES, Alberto: Rafael del Riego. La Revolución de 1820, día a día, Editorial Tecnos, Madrid, 1976.

GINER, Salvador: Historia del pensamiento social, Editorial Ariel, 1967.

GOMEZ ORFANEL, Germán: Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan: "Notas en torno a las tesis doctrinales en que se apoyaba el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico", en Revista de Política Comparada, núms. 10 y 11, primavera-verano, 1984, págs.373-382.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan: El Estado Unitario-Federal, Tecnos, 1985;

GONZALEZ ENCINAR, José Juan: "El desarrollo del Título VIII de la Constitución y el sistema de partidos", en Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm.7, Otoño, 1980, págs.119-132.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan (ed.): Diccionario del sistema político español, Akal, Madrid, 1984.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco: Derecho Administrativo español, Tomo I, Eunsa, Pamplona, 1987.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco: "La sanción de la ley en Derecho español", en Boletín Informativo de Ciencia

Política, núms.13-14, Agosto-Diciembre, 1973, págs.117-168.

HAURIOU, Maurice: Derecho público y constitucional, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927.

HELLER, Hermann: Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

HELLER, Hermann: "Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung", en Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, vol. 4, 1928.

HELLER, Hermann: Las ideas políticas contemporáneas, Editorial Labor, Barcelona, 1930.

HERRERO, Vicente: "Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes", en Revista de Derecho Público, Tomo IV, 1935.

HERRERO DE MINON, Miguel: El principio monárquico, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.

HINTZE, Otto: Das monarchische Prinzip und die Konstitutionelle Verfassung (Preussische Jahrbücher, 1911)

HOLSTEIN, G.: Die theorie der Verordnung im französischen und belgischen Verwaltungsrecht, Homenaje a E. Zitelmann, en Bonn, 1923.

ILBERT, Courtenay: El Parlamento, Editorial Labor, Barcelona, 1926.

JAEGER, Werner: Alabanza de la ley, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

JELLINEK, Georg: Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1978.

JENNINGS, Ivor: El sistema monárquico en Inglaterra, Editorial Escelvier, 1966.

JESCH, Dietrich: Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978.

JOVER ZAMORA, José María: "Conciencia burguesa y conciencia obrera en la España contemporánea", en Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX, Editorial Turner, Madrid, 1976.

JUTGLAR, Antoni: Ideologías y clases en la España contemporánea (1808-1874), Vol. I, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973.

KAUFMANN, : Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips, Leipzig, 1906.

KELSEN, Hans: Teoría general del Estado, Editora Nacional, México, 1979.

KELSEN, Hans: Teoría general del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

KOPP, Hans W.: Inhalt und Form der Gesetze, Zurich, 1958, vol.I (Dogmengeschichte), vol.II (Systematische Darstellung).

LABAND, Paul: Le Droit de L'empire allemand, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900.

LABAND, Paul: El Derecho Presupuestario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

LAFUENTE, Modesto: Historia General de España, Barcelona, 1882.

LALINDE ABADIA, Jesús: Iniciación histórica al Derecho español, Barcelona, 1978.

LALINDE ABADIA, Jesús: Derecho histórico español, Editorial Ariel, Barcelona, 1983.

LARRA, Mariano José de: Artículos políticos, Ediciones Almar, Salamanca.

LOPEZ, Joaquín María: Curso político-constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

LOPEZ, Joaquín María: Colecciones de discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias, Madrid, 1856.

LORENTE SARIMENA, María: Las infracciones a la Constitución de 1812, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

MARAVALL, José Antonio: Los reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones, Madrid, 1947.

MARAVALL, José Antonio: "El pensamiento político en España a comienzos del siglo XIX: Martínez Marina", en

Revista de Estudios Políticos, núm.81, Mayo-Junio, 1955,
págs.29-82.

MARAVALL, José Antonio: "La historia del
pensamiento político, la ciencia política y la historia",
en Revista de Estudios Políticos, núm.84, Noviembre-
Diciembre, 1955, págs.25-65.

MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio: La práctica
parlamentaria en el Reinado de Isabel II, Congreso de los
Diputados, Madrid, 1986.

MARICHAL, Carlos: La Revolución liberal y los
primeros partidos políticos en España 1834-1844,
Ediciones Cátedra, Madrid, 1980.

MARTIN RETORTILLO, Sebastián: "Presupuestos
constitucionales de la función administrativa en el
Derecho positivo español", en Revista de Administración
Pública, núm.26, 1958.

MARTINEZ DE LA ROSA, Francisco: Espíritu del siglo,
Tomos I, II, III y IV, Imprenta de D. Tomás Jordán,
Madrid, 1835 (T. I), 1836 (T.II), 1836 (T.III) y 1838
(T.IV).

MARTINEZ MARINA, Francisco: Juicio crítico de la Novísima Recopilación, Madrid, 1820,

MARTINEZ MARINA, Francisco: Teoría de las Cortes, 3 volúmenes, Editora Nacional, Madrid, 1979,

MARTINEZ MARINA, Francisco: Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de los reinos de León y de Castilla, Madrid, 1808,

MARTINEZ MARINA, Francisco: Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del Gobierno español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957,

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel: La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español, Valencia, 1978,

MARTINEZ YANGUES, Francisco: Antologías de las Cortes de 1821 a 1823, Madrid, 1914,

MARX, Carlos y ENGELS, Federico: La Revolución Española, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975,

MAYER, Otto: Derecho Administrativo alemán, 1949-1951,

MOHRROFF: La legge nel diritto costituzionale italiano, francese e tedesco, Roma, 1963.

MOSTESQUIEU: Del espíritu de las leyes, Prólogo de E. Tierno Galván y traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Editorial Tecnos, Madrid, 1972.

MORAN ORTI, Manuel: Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813), Eunsa, Pamplona, 1986.

NEGRI, Antonio: Alle origini del formalismo giuridico. Studio sul problema della forma in Kant e nei giuristi Kantiani tra il 1789 e il 1802, Padua, 1962.

NEGRI, Antonio: La forma Stato. Per la critica dell'economia politica della costituzioni, Feltrinelli, Milán, 1977.

OJEA Y SOMOZA, T.: El parlamentarismo, Madrid, 1884.

OTTO, Ignacio de: Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes, Editorial Ariel, Madrid, 1987.

PACHECO, Joaquín Francisco: Lecciones de Derecho Político, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

PEREZ Y LOPEZ, Rafael: Principios del orden esencial de la naturaleza, Madrid, 1785.

PEREZ-PRENDES, José Manuel: Curso de Historia del Derecho español, Madrid, 1986.

PEREZ-PRENDES, José Manuel: Cortes de Castilla, Editorial Ariel, Barcelona, 1974.

PEREZ-PRENDES, José Manuel: "Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz", en Revista de Estudios Políticos, núm. 126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs. 321-431.

PEREZ ROYO, Javier: Las fuentes del Derecho, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

PEREZ ROYO, Javier: La reserva de ley, Sevilla, 1970.

PEREZ SERRANO, Nicolás: Escritos de Derecho Político, Tomo I y II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

PEREZ-SERRANO, Nicolás: Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid, 1976.

PONS Y UMBERT, Adolfo; Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas y reglamentación de dicho cuerpo colegislador, Madrid, 1906.

PORTERO MOLINA, José Antonio; "El control parlamentario del presupuesto; un ejemplo de control del legislativo por el ejecutivo", en ed. de RAMIREZ, Manuel, El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), Editorial Labor, Barcelona, 1978, págs.342-351.

PORTERO MOLINA, José Antonio; "La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española", en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm.1, Enero-Marzo, 1978, págs.251-279.

PORTERO MOLINA, José Antonio; "Ideología católica en los sermones del siglo XIX", en VII Coloquio de Pau De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo. Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo, Edicusa, Madrid, 1977, págs.75-86.

PORTERO MOLINA, José Antonio: Púlpito e ideología en la España del siglo XIX, Ediciones Pórtico, Zaragoza, 1978.

POSADA, Adolfo: Teorías Políticas, 1905.

POSADA, Adolfo: La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnelle en Espagne, Libraire du Recueil Sirey, Paris, 1932.

POSADA, Adolfo: Tratado de Derecho Político, volúmenes I y II, Madrid, 1935.

PRELOT, : Précis de Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1949.

RAMOS OLIVEIRA, Antonio: Historia de España, vol.II, Méjico, 1952.

RICO Y AMAT, Juan: El libro de los diputados y senadores, Madrid, 1862.

RICO Y AMAT, Juan: Diccionario de los políticos, Madrid, 1855.

RICO Y AMAT, Juan: Historia política y parlamentaria de España, Imprenta de las Escuelas Pías, Madrid, 1860.

RODRIGUEZ ZAPATA, Jorge: Sanción, promulgación y publicación de las leyes, Editorial Tecnos, Madrid, 1987.

ROSSI, Pellegrino: "Cours de Droit constitutionnel", en Oeuvres complètes de Paris, 1867.

RUBIO LLORENTE, Francisco: "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)", en Revista de Administración Pública, núm.100, Enero-Diciembre, 1983, Tomo I, págs.417-432.

SALAS, Ramón: Lecciones de Derecho Público Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del constitucionalismo español, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: "Comentario al art.91 de la Constitución española de 1978", en

Comentarios a la Constitución, ed. de Fernando Garrido Falla, Editorial Civitas, Madrid, págs.913-931.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845), Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando: Derecho Parlamentario español, Editora Nacional, Madrid, 1984.

SCHMITT, Carl: Interpretación europea de Donoso Cortés, Editorial Rialp, Madrid, 1963.

SCHMITT, Carl: Legalidad y legitimidad, Editorial Aguilar, Madrid, 1971.

SCHMITT, Carl: Teoría de la Constitución, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

SEVILLA ANDRES, Diego: "El proyecto constitucional de Bravo Murillo", en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1951.

SEVILLA ANDRES, Diego: Historia constitucional de España, Valencia, 1966.

SEVILLA ANDRES, Diego: "La Constitución española de 1812 y la francesa del 91", Saitabi, Tomo VII, 1949, págs.212-234.

SEVILLA ANDRES, Diego: "La función legislativa en España (1800-1868)", en Revista del Instituto de Ciencias Sociales, 1965.

SEVILLA ANDRES, Diego: Historia Política de España, 2 volúmenes, Editora Nacional, Madrid, 1974.

SEVILLA ANDRES, Diego: "La Constitución de 1812, obra de transición", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs.113-141.

SOBOUL, Albert: La Revolución francesa, Editorial Crítica, Barcelona, 1987.

SOLE TURA, Jordi y AJA, Eliseo: Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936), Editorial Siglo XXI, Madrid, 1980.

SOLIS, Ramón: "Cara y cruz, 'La primera constitución española'(Cádiz 1812-Cádiz 1813)", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs.143-156.

SOLIS, Ramón: El Cádiz de las Cortes, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José: La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía Parlamentaria, Editorial Tecnos, Madrid, 1987.

STARCK, Christian: El concepto de ley en la Constitución alemana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

STEIN, Lorenz von: Die Verwaltungslehre, parte I, sec.12, "Die vollziehende Gewalt", 2ª ed., Stuttgart, 1869.

SUAREZ, Federico: Introducción a Donoso Cortés, Editorial Rialp, Madrid, 1964.

SUAREZ, Federico: "Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz", en Revista de Estudios Políticos, núm.126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs.31-67.

SUAREZ, Federico: La crisis política del Antiguo Régimen en España, Editorial Rialp, Madrid, 1950.

SUAREZ, Federico: Actas de la Comisión de Constitución (1811-1812), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

SUAREZ, Federico: Las Cortes de Cádiz, Ediciones Rialp, Madrid, 1982.

THOMA: "Der Vorbehalt des Gesetzes im preussischen Verfassungsrecht", incluido en Festsache für Otto Mayer, Tubinga, 1916.

TIERNO GALVAN, Enrique: Actas de las Cortes de Cádiz, Tomo I y II, Editorial Taurus, Madrid, 1964.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco: "Notas para una nueva historia del constitucionalismo español", Sistema, núms.17-18, Abril, 1977, págs.71-88.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco: El marco político de la desamortización en España, Editorial Ariel, Barcelona, 1983.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco: Manual de Historia del Derecho español, Editorial Tecnos, Madrid, 1979.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: "El Estado: el constitucionalismo español en el reinado de Isabel II",

Separata de la obra Historia General de España y América,
Tomo XIV, 1983.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: "La era isabelina y el
sexenio democrático (1834-1874)", en Ramón Menéndez
Pidal, en Historia de España, Tomo XXXIV, Madrid, 1981.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: El sistema político del
Estatuto Real (1834-1836), Instituto de Estudios
Políticos, Madrid, 1968.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: "La Constitución de 1812
en la época del Estatuto Real", en Revista de Estudios
Políticos, núm. 126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs. 251-
277.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: Breve historia del
constitucionalismo español, Centro de Estudios
Constitucionales, Madrid, 1981.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: El Estatuto Real de 1834
y la Constitución de 1837, Cátedra de Estudios
Hispanicos, Madrid, 1985.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: "Ilusión y frustración
en el Constitucionalismo isabelino", en la obra colectiva

El Estado Español en su Dimensión Histórica, F.P.U.,
Barcelona, 1984,

TORTELLA CASARES, Gabriel: Los orígenes del
capitalismo en España, Editorial Tecnos, Madrid, 1982,

TURON DE LARA, Manuel: Estudios sobre el siglo XIX
español, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1976,

VALLET DE GOYTISOLO, Juan: Montesquieu. Leyes,
Gobiernos y Poderes, Editorial Civitas, Madrid, 1986,

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: La teoría del
Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico
(Las Cortes de Cádiz), Centro de Estudios
Constitucionales, Madrid, 1983,

VEGA, Pedro de: "Ciencia política e ideología", en
Boletín Informativo de Ciencia Política, núm.3, Marzo,
1970, págs.83-100,

VEGA, Pedro de: "El carácter burgués de la
ideología nacionalista", en Sistema, núm.16, Enero, 1977,
págs.51-63,

VEGA, Pedro de: "La crisis de los partidos socialistas", en Boletín Informativo de Ciencia Política, núm.2, Noviembre, 1969, págs.15-37.

VEGA, Pedro de: "Presentación", en VEGA, Pedro de (ed.): Teoría y práctica de los partidos políticos, Edicusa, Madrid, 1977, págs.7-26.

VEGA, Pedro de: "Gaetano Mosca y el problema de la responsabilidad social del intelectual", en Boletín Informativo de Ciencia Política, núm.7, Agosto, 1971, págs.53-81.

VEGA, Pedro de: "Para una teoría política de la oposición", en Boletín Informativo de Ciencia Política, núm.5, Diciembre, 1970, págs.91-127.

VEGA, Pedro de: Mussolini, Ibérico-Europea de Ediciones, Madrid, 1970.

VEGA, Pedro de: "Fuerzas políticas y tendencias ideológicas en la España del presente", en FRAGA IRIBARNE, Manuel (ed.): La España de los años 70, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1974, Vol.III, Tomo I, págs.569-624.

VEGA, Pedro de: "Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución", en el vol. colectivo La costituzione spagnola nel trentennale della costituzione italiana, Arnaldo Forni, ed., Bologna, 1978, págs.9-20.

VEGA, Pedro de: La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

VEGA, Pedro de: Estudios político-constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

VEGA, Pedro de: "Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución", en Revista de Estudios Políticos, núm.7, Enero-Febrero, 1979, págs.93-118.

VEGA, Pedro de: "Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español", en Revista de Política Comparada, núms.10 y 11, Primavera-Verano, 1984, págs.395-426.

VICENS VIVES, Jaime: Coyuntura económica y reformismo burgués, Editorial Ariel, Barcelona, 1974.

VICENS VIVES, Jaime: Historia económica de España,
Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1969.

VICENS VIVES, Jaime: Aproximación a la Historia de
España,

VILAR, Pierre: Historia de España, Editorial
Crítica, Barcelona, 1981.

WEBER, Max: Economía y sociedad, Fondo de Cultura
Económica, México, 1979.

FUENTES LEGISLATIVAS

Novísima Recopilación de las Leyes de España, 6
Tomos, Madrid, 1807.

Colección de los decretos y órdenes, que han
extendido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su
instalación el 24 de Septiembre de 1810 hasta el 11 de
Mayo de 1814 en que fueron disueltas. Madrid, Imprenta
Nacional, 1820-1821 (5 vols.).

Colección de los decretos y órdenes de las Cortes
desde el 6 de Julio de 1820 hasta el 19 de Febrero de
1823, Madrid, Imprenta Nacional, 1821-1823 (5 vols.).

Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978),
ed. de TIERNO GALVAN, Enrique, Editorial Tecnos, Madrid,
1979.

Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos
de España, ed. de SEVILLA ANDRES, Diego, Tomos I y II,
Editora Nacional, Madrid, 1969.

Textos constitucionales españoles 1808-1978, ed. de
HERVADA, Javier y ZUMAQUERO, José M., Eunsa, Pamplona,
1980.

Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las
Cortes), Madrid, 1977.

FUENTES PARLAMENTARIAS

Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Dieron principio el 24 de Septiembre de 1810 y terminaron el 20 de Septiembre de 1813. Imprenta J.A.García, 1870 (9 vols.),

Actas de las sesiones de la legislatura ordinaria de 1812. Madrid, Imprenta J.A. García, 1876 (1 vol.),

Actas de las sesiones de la legislatura ordinaria de 1814. Madrid, Imprenta J.A. García, 1876 (1 vol.),

Actas de las sesiones secretas de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación española, de las celebradas por la Diputación permanente de Cortes y de las secretas de las Cortes ordinarias (1810-1814), Madrid, Imprenta J.A. García, 1874 (1 vol.),

Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), edición de SUAREZ, Federico, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

Diario de las sesiones de las Cortes, Legislatura de 1820, Madrid, Imprenta J.A. García, 1871 (3 vols.),

Diario de las sesiones de las Cortes, Legislatura de 1821, Madrid, Imprenta J.A. García, 1871, (3 vols.),

Diario de las sesiones de las Cortes. Legislatura de los años 1821-1822. Madrid, Imprenta J.A. García, 1871 (3 vols.),

Diario de las sesiones de las Cortes. Legislatura de 1822. Madrid, Imprenta J.A. García (3 vols.),

Diario de las sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 1822-1823, Madrid, Imprenta J.A. García, 1872 (2 vols.),

Diario de las sesiones de las Cortes celebradas en Madrid en el año 1823, Madrid, Imprenta J.A. García, 1855 (1 vol.),

Diario de las sesiones de Cortes celebradas en Sevilla y Cádiz en 1823, Madrid, Imprenta J.A. García, 1858 (1 vol.),

Actas de las sesiones secretas de las Cortes ordinarias y extraordinarias de los años 1820 y 1821, de

las de los años 1822 y 1823, y de las celebradas por las
Diputaciones permanentes de las mismas Cortes ordinarias,
Madrid, Imprenta J.A. García, 1874 (1 vol.).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante