

DIVISION DE PODERES Y PROCESO LEGISLATIVO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1812

Por JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO

SUMARIO

I. LA EXPERIENCIA DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS.—II. EL SISTEMA POLÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y SU DESARROLLO PRÁCTICO.

El principio de división de poderes fue la piedra angular de los nuevos sistemas políticos nacidos al calor de la revolución liberal (*). Residiendo su funcionalidad teórica en la creación de un poder limitado como óptima garantía a la libertad y seguridad individuales, muy pronto se evidenciaría, en su articulación y desarrollo, la centralidad del problema de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo; en nuestros días, K. Loewenstein ha señalado que «en la realidad política, el interjuego y la interacción entre el Gobierno y el Parlamento constituyen el meollo del proceso del poder» (1). Y ya en el *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, tras la retórica referencia a la funcionalidad limitadora y garantista del principio de división, se apuntaría la gravedad del problema de la articulación de aquellos dos poderes: «(...) 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 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» (2). Y, efectivamente, en la época de la que vamos a tratar, esta cuestión sería tanto más relevante cuanto que el

(*) Este trabajo forma parte de una investigación colectiva financiada por la DGICYT (PB 92-0151) sobre «Los debates parlamentarios y la vida política española, 1810-1873».

(1) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1965, 1.^a edición en castellano.

(2) A. ARGÜELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, edición contemporánea con «Introducción» de L. Sánchez Agesta, Madrid, 1981, págs. 77-78.

problema de la relación entre ambos sería medular a la hora de articular la nueva forma de gobierno de la Monarquía constitucional, sobre todo desde el momento en que la tensión entre el poder monárquico y el representativo de Cortes, residencias respectivas del ejecutivo y del legislativo, encerraría en sí misma y en el plano político el desenvolvimiento de la lucha entre el Antiguo Régimen y el nuevo orden liberal, que cada uno de ellos simbolizaba particularmente.

En este horizonte, vamos a tratar de exponer en este breve estudio cuál fue la interpretación y desarrollo del principio de división de poderes en el modelo político *liberal-doceañista* a través del análisis de cómo se combinaron los dos poderes citados en una faceta esencial del proceso político, como es el *proceso legislativo*; centrándonos no sólo en la definición normativo-constitucional, sino también en su desarrollo práctico, menos conocido.

Históricamente, las Cortes de Cádiz, junto con la definición y desarrollo del sistema constitucional de 1812, se sitúan en el momento de la ruptura revolucionaria con el Antiguo Régimen. En este período se materializaría una peculiar interpretación del principio de división de poderes cuyas características esenciales serían: 1) la opción por una relativamente rígida separación de los poderes del Estado, dictada por una preocupación primordial de desconfianza hacia el ejecutivo monárquico, en la perspectiva de desmantelamiento del absolutismo regio; 2) una ordenación jerárquica de los poderes en la cual la concepción de la primacía de la ley como expresión de la *voluntad general* tiende a fijar la preponderancia del órgano legislativo, las Cortes, en el proceso político con la visión de los otros poderes como autoridades delegadas y subordinadas a aquél; como ha señalado el profesor Sánchez Agesta, en esta perspectiva la originaria funcionalidad del principio divisionista en orden a posibilitar un poder político limitado desembocaría, efectivamente, en subordinar «al órgano que formulaba la voluntad general los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas» (3). Esta interpretación del principio divisionista se colocaría en las antípodas del idealizado régimen *parlamentario* inglés y, más bien, sería deudor a las concepciones francesas desarrolladas desde la formación de la Constitución de 1791 hasta la plena configuración del «sistema convencional», siendo propias del llamado *gobierno de Asamblea*. En aquella, y debido sobre todo a la extrema jerarquización de los poderes, se posibilitaba el que a corto plazo, roto el equilibrio entre los mismos, se produjese, en la práctica, un proceso de nueva concentración de éstos, sólo que en esta ocasión en favor de la Asamblea legislativa. Esta perspectiva, que se materializaría con creces en la primera fase de nuestra revolución liberal, no sería un simple mimetismo de la experiencia francesa, sino que obedecería en alto grado a las propias circunstancias histórico-nacionales: por un lado, la desconfianza extrema hacia el poder ejecutivo no sólo radicaría en la recepción de la ideología liberal europea, sino combinadamente en las mismas circunstancias históricas de la Monarquía española en el rei-

(3) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Poder ejecutivo y división de poderes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3 (Madrid, 1981), págs. 14-17.

nado de Carlos IV (4), y en cuanto a la jerarquización y consecuente riesgo de concentración de poderes en favor del órgano legislativo, jugaría el convencimiento al que llegaron nuestros liberales doceañistas, al igual que les sucediese a los *convencionales* franceses, de que en el momento de la ruptura con el Antiguo Régimen, dada las resistencias al cambio de las maltrechas, pero todavía poderosas, instituciones de la Monarquía tradicional —y lo acontecido con la reunión e instalación de las Cortes de Cádiz sería todo un símbolo—, se precisaba de un motor único y centralizado radicado en la Asamblea, único poder que el liberalismo detentaba, posponiendo a un futuro indeterminado las preocupaciones de equilibrio de poderes y funcionalidad limitadora del principio divisionista (5).

Esta interpretación se materializaría, ejemplarmente, en la configuración de la potestad legislativa en el modelo político *doceañista* haciéndolo de una forma pura en la singladura de las Cortes *generales* y *extraordinarias* (1810-1813) y proyectándose de una forma compleja al sistema constitucional de 1812, cuando dicha interpretación tuvo que combinarse con la adopción, como forma de gobierno, de una «Monarquía moderada hereditaria» (artículo 14, Constitución de Cádiz).

I. LA EXPERIENCIA DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS

En el momento fundacional de las Cortes de Cádiz, en el decisivo Decreto I de 24 de septiembre de 1810, el liberalismo doceañista impondría, de forma bastante sorpresiva, la declaración de que en las Cortes *generales* y *extraordinarias* residía la *soberanía nacional*, perfilando ya las trascendentales consecuencias de dicha proclamación: la reserva en exclusiva del poder constituyente y la fijación precisa, como objetivo fundamental de aquéllas, de dar al país una Constitución; a su vez, proclamaría el principio de división de poderes como base de la nueva forma de gobierno a adoptar —«(...) No conviniendo queden reunidos el Poder legislativo, el ejecutivo y el judiciario...»—, y se declararía que las Cortes «se reservan el ejercicio del Poder legislativo en toda su extensión». Esta última declaración recibió sus perfiles precisos en el Decreto XXIV, dado por las Cortes el 16 de enero de 1811, sobre *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo*, en donde se fijaría el ámbito potestativo de la Regencia nombrada al efecto y donde se entraría en la conflictiva materia de regular la relación de dicho poder con las Cortes. En un principio, éstas asignarían al Ejecutivo una capacidad de iniciativa en términos generales: «(...) Podrá y deberá presentar al Congreso los planes, reformas, proyectos y medidas que estime

(4) J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55 (Madrid, 1987), págs. 123-195.

(5) J. I. MARCUELLO BENEDICTO: «Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea», en M. ARTOLA (ed.): *Las Cortes de Cádiz (Ayer)*, núm. 1 [Madrid, 1991], págs. 67-104).

oportunos...» (artículo 4, capítulo I); pero, acto seguido, en un horizonte de rígida separación de poderes y con un claro designio de excluir al Ejecutivo de género alguno de participación en el proceso legislativo, se le limitaría radicalmente en el ejercicio de la específica vertiente de aquélla en materia de ley, colocándolo en términos de desigualdad y en un plano inferior a las iniciativas de esta índole que surgiesen en el seno de las Cortes, y esto porque se añadía: «... pero no le será permitido proponer a las Cortes proyectos de decretos extendidos» (*idem*). Esta prescripción suponía que se habilitaba al Consejo de Regencia para poder proponer a las Cortes la conveniencia de que regulasen por ley una determinada materia, pero se le vedaba una característica esencial de la iniciativa, a saber, la capacidad directiva de orientar aquella regulación en base a concretar, fijar y desarrollar el Ejecutivo su particular «pensamiento de legislación», sistematizándolo en el texto articulado y dispositivo de un proyecto de ley. Esto era una limitación esencial cuya consecuencia era traspasar el ejercicio preeminente, y casi podríamos decir exclusivo, de la iniciativa de ley, en su sentido estricto, a las Cortes, y esto tiene una significación especial: el monopolio de derecho o el ejercicio preeminente en la práctica de la iniciativa de ley, en cuanto la misma entraña de determinación del ritmo legislativo y orientación primitiva del sentido del mismo, supone para el poder que lo detenta, ser el depositario de la dirección de la política interior de un país, que es uno de los atributos característicos de lo que hoy día denominamos *función de gobierno* (6). De esta forma, por un lado, se excluía al Ejecutivo de participar en el proceso legislativo a través de una faceta esencial del mismo como era la iniciativa de ley, y por otro, las Cortes perfilaban su exclusividad en dicho proceso y tras autodotarse del poder constituyente y legislativo, y más allá de las titulaciones nominales de los poderes en la época, tendían a asegurarse una de las vertientes más características de la *función de gobierno* (7).

Este horizonte se complementaría con el hecho de que las Cortes de Cádiz no llegasen nunca a otorgar a las sucesivas Regencias la *sanción* de las leyes, subsumiéndose ésta en el mismo acto del acuerdo de ley en Cortes a través de votación. Ya en el *Reglamento* de 1811, antes citado, se encomendaría al Consejo de Regencia la estricta misión de «... hará se lleven a efecto las leyes y decretos de las Cortes», cediendo estrechamente al mismo a *publicar y circular* éstos, todo ello en un clima de cerval desconfianza hacia el Ejecutivo, que llevaría a vedar, expresamente, a éste el «... dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad ni interpretarlas en los casos dudosos» (artículo 1, capítulo II). Cabe significar, aunque formalmente sea ajeno a la estricta función legislativa, que en aquel *Reglamento* ni siquiera se reconoció a la Regencia una potestad normativa de carácter reglamentario para la ejecución de las leyes.

(6) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113-114 (Madrid, 1960), págs. 35-63.

(7) MARCUELLO BENEDICTO: «Las Cortes Generales y Extraordinarias...», cit., págs. 83-84.

De esta forma, las Cortes de Cádiz encerraron en sí mismas el completo ciclo del proceso legislativo, hecho que permitiría al liberalismo doceañista poder promover y acordar las grandes leyes desarticuladoras del Antiguo Régimen —desde el Decreto IX, sobre Libertad de Imprenta (10 de noviembre de 1810), hasta el CCXXIII, sobre Abolición de la Inquisición (22 de febrero de 1813), pasando por el de «Incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación» (6 de agosto de 1811) (8)— sin embarazos por parte de otros poderes del Estado no directamente controlados por él. Y, simultáneamente, se materializaría de forma cumplida la concepción antedicha del principio divisionista: las sucesivas Regencias, sin poder promover las leyes, no podrían evolucionar al estadio de *gobierno* y sin sanción no podrían ni frenar ni contrabalancear a las Cortes, convirtiéndose en meros «ejecutores pasivos» de las inapelables decisiones legislativas de éstas, y por tanto adoptando una posición subordinada a las mismas, agudizándose el carácter de autoridad delegada que aquéllas tuvieron desde el Decreto I, y alimentándose así la experiencia de «gobierno convencional» en que vivirían las Cortes de Cádiz.

II. EL SISTEMA POLITICO DE LA CONSTITUCION DE 1812 Y SU DESARROLLO PRACTICO

Este precedente habría de tener una relación compleja y una influencia indiscutible en la interpretación del principio divisionista y en la organización de la potestad legislativa planteada en el sistema político ordinario diseñado en la Constitución de 1812. En éste, y siempre sobre la base de la soberanía nacional, se adoptaría la forma de gobierno de una «Monarquía moderada hereditaria» (artículo 14), sujetándose la organización de los poderes del Estado al principio divisionista (artículos 15-17, título II). Si bien la adopción de aquella forma de gobierno constituiría, en principio, un insalvable freno a la continuada proyección del «sistema convencional» puro de Cádiz, sin embargo, y de una forma claramente contradictoria, se volvería a replantear y persistiría, en su espíritu general, la peculiar interpretación del principio de división de poderes vivida por las Cortes *generales* y *extraordinarias* como tales.

Así, y de entrada, la primordial desconfianza hacia el ejecutivo monárquico se traduciría en una nueva apuesta por una relativamente rígida separación de poderes. Persistiría, igualmente, la jerarquización de éstos en favor del órgano legislativo, si bien habría de ser en la organización del ejercicio de la potestad legislativa donde se daría la principal y más polémica novedad respecto del antecedente inmediato de las Cortes de Cádiz. Como es sabido, es entonces cuando se plasma esa fórmula, llamada a tener tanto éxito en nuestra historia constitucional decimonónica, de: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (artículo 15). La partici-

(8) Para el contenido y significación de esta obra legislativa, véase M. ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, tomo I, Madrid, 1959, págs. 525-615.

pación regia se materializaría en la *iniciativa de ley* (artículo 171.14) y en la *sanción* (artículo 142). Esta participación aparentaría ser un giro trascendental respecto a la situación vivida por las Regencias y un reforzamiento de calidad del poder monárquico; pero, sin embargo, y como vamos a tratar de mostrar, esta conclusión sería, en buena parte, falsa, porque a la postre, debido en unas ocasiones a normas y previsiones complementarias y en otras a la pura práctica, el poder monárquico, en el sistema político de 1812, no pudo escapar de su persistente ubicación como «ejecutor pasivo» de las decisiones legislativas de las Cortes ordinarias y, por tanto, como un poder subordinado a éstas.

La Constitución de Cádiz, al igual que a las Cortes ordinarias, reconoció al Rey, de pleno derecho, la iniciativa de ley —artículo 171: «(...) corresponden al Rey como principales las facultades siguientes: ... Decimocuarta. 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»—. Es bien cierto que desaparecieron ahora, formalmente, las expresas restricciones puestas anteriormente a las Regencias en el ejercicio de esta faceta esencial del proceso legislativo, pero no por ello se alteró la debilidad esencial del ejecutivo monárquico en este aspecto. Por un lado, tanto el capítulo VIII —«De la formación de las leyes y de la sanción real»—, título III, de la Constitución como los respectivos capítulos VIII —«De las proposiciones y discusiones»— de los *Reglamentos* parlamentarios de 1813 y 1821 no hicieron ninguna distinción formal entre las iniciativas de ley regias y las surgidas del seno de las Cortes; no hubo, por tanto, la diferenciación clásica, introducida en épocas constitucionales inmediatamente posteriores, entre *proyectos* y *proposiciones* de ley para distinguir unas de otras; no hubo ni protección especial ni procedimiento específico para la tramitación parlamentaria de una iniciativa regia, sino unas reglas de carácter único y general de procedimiento legislativo en Cortes. De tal forma, que a nivel procedimental una iniciativa de ley de los ministros del Rey quedaría equiparada a una propuesta planteada por un diputado a Cortes en base al artículo 132 de la Constitución, pudiéndose interpretar que aquella, al igual que ésta, tendría que someterse y quedar condicionada al filtro previo sobre «admisión a discusión» por las Cortes (artículo 133, Constitución), que era, en caso de resolución positiva, el que efectivamente determinaba el inicio del procedimiento legislativo propiamente dicho: remisión a dictamen de Comisión y posterior discusión, proceso de enmienda y votación del proyecto de ley en sesión plenaria. Muy significativamente, tanto la Constitución como los Reglamentos parlamentarios, a la hora de fijar reglas de procedimiento, sólo harían referencia expresa a las iniciativas surgidas en el seno de las Cortes, apareciendo el mutismo sobre las hipotéticas iniciativas regias como un acto reflejo de la situación de cosas vividas en las Cortes *generales* y *extraordinarias*.

Estos silencios se evidenciarían muy adversos para las iniciativas regias en los casos conflictivos: ejemplar al respecto sería lo acontecido en las Cortes ordinarias de 1822 en torno a la polémica ley aclaratoria sobre extinción del *régimen señorial*. En las Cortes de 1821, y bajo el criterio *exaltado*, se había acordado una ley aclaratoria del Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 que en el apartado de

conversión de los señoríos solariegos resultaba especialmente inquietante para el *status* socioeconómico de la nobleza; un acuerdo que había contado con la oposición de los diputados *moderados*, liderados por Martínez de la Rosa y N. María Garelli, que, alineándose con el espíritu de la sentencia del Tribunal Supremo de 1813, pretenderían ceñir la extinción a los aspectos puramente jurisdiccionales del señorío, preservando la propiedad territorial y rentas percibidas por la nobleza hasta el momento (9). Celebradas elecciones para las nuevas Cortes ordinarias en 1822, triunfó nítidamente la opinión *exaltada*, a lo que contestaría Fernando VII, simultáneamente a la apertura de las mismas, con la formación de un Gobierno *moderado* que incluiría a los dos ex diputados citados de dicho signo. El 7 de marzo de 1822, el secretario del Despacho de Gracia y Justicia, Garelli, comunicaría a las Cortes la interposición por el monarca, y bajo consejo gubernamental, de un primer veto suspensivo sobre la citada ley aclaratoria de 7 de junio de 1821, y presentaría, a la vez y en ejercicio de la iniciativa regia, un proyecto de ley alternativo recogiendo los criterios moderados sobre la cuestión. Se mostrarían entonces las gravosas consecuencias para el poder ejecutivo de los calculados silencios de la Constitución y Reglamentos sobre las normas de procedimiento de las iniciativas regias: nada más leerse el proyecto de ley ministerial, bastó una *proposición* alternativa surgida en el seno de las Cortes, cuyo primer firmante era Canga Argüelles, y en que se decía: «Pedimos que las Cortes se sirvan tomar de nuevo en consideración el decreto sobre señoríos aprobado por la legislatura del año 21, cuya sanción ha sido negada por S. M.», para que, siendo ésta aprobada (10), se entendiese «no admitido a discusión» el proyecto ministerial y quedase cerrada su tramitación parlamentaria, abriéndose, simultáneamente, con la remisión de la citada propuesta a la Comisión de Legislación, la vía formal para la reproducción, segunda vez, por aquellas Cortes, del texto de ley vetado por la Corona. Y es que, como ha señalado el profesor J. Tomás Villarroja: «(...) La Constitución de 1812 concedía al Rey una iniciativa tímida y desdibujada, (...) la iniciativa del Rey podía quedar truncada si las Cortes decidían no tomar en consideración la medida que, en nombre de aquél, les proponían los Ministros, (...) más que un derecho era una gracia otorgada por la representación nacional» (11).

Más ilustrativa, si cabe, resultaría la práctica del ejercicio de la iniciativa durante el *Trienio Liberal* (1820-1823). Dentro de las cuarenta leyes formadas y sancionadas positivamente en las Cortes ordinarias de 1820, 1821 y 1822, y extraordinarias de 1821 y 1822, sólo tres de ellas fueron de iniciativa regia —ley de «Desaforamiento y sujeción a jurisdicción ordinaria de eclesiásticos» (26 de septiembre de 1820), ley de «Prescripción de los justos límites del derecho de petición» y «Adicional a la de

(9) Sobre la cuestión, S. MOXO: *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid, 1965.

(10) Véase *Diario de Sesiones de Cortes*, Legislatura ordinaria de 1822, núms. 15, 19 y 68, correspondientes a las sesiones del 7 y 10 de marzo y 19 de abril de 1822.

(11) J. TOMÁS VILLARROJA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1983, 3.ª ed., págs. 22-23.

22 de octubre de 1820 sobre Libertad de Imprenta», ambas de 12 de febrero de 1822—, y aun esa iniciativa hay que matizarla, pues en estos casos el ejecutivo monárquico se limitó a proponer a las Cortes la regulación de una materia determinada sin llegar a presentar los proyectos de ley correspondientes. Téngase presente que las dos últimas leyes citadas fueron dadas en Cortes extraordinarias y que, conforme a la Constitución, tanto su convocatoria como la fijación de los asuntos a tratar en las mismas correspondía a la exclusiva discrecionalidad regia (artículos 162.3 y 163); en estos dos casos, la iniciativa regia se limitó a proponer genéricamente la conveniencia de reformar la legislación vigente sobre «derecho de petición» y «libertad de imprenta», autorizando, como era preceptivo, a las Cortes para deliberar y dar leyes al respecto, pero sin llegar a determinar originariamente su sentido, pues el ejecutivo no llegó a extender su pensamiento de legislación en la materia en correspondientes proyectos de ley articulados, sometiendo la cuestión a las Cortes de una forma totalmente abierta (12). Situación que, muy curiosamente, proyectaba en la práctica lo que habían sido restricciones expresas a las regencias en la época de las Cortes de Cádiz.

En el *Trienio*, la iniciativa de ley seguirá siendo ejercida preeminentemente por las Cortes —el 92 por 100 de las leyes sancionadas tendrían este origen—, y tanto o más importante que el dato cuantitativo sería la calidad de las materias abordadas: las principales leyes desarticuladoras de los presupuestos políticos, sociales y económicos del Antiguo Régimen, la de libertad de imprenta de 22 de octubre de 1820, la de supresión de vinculaciones (27 de septiembre de 1820) o la muy conflictiva sobre «supresión de monacales y reforma de regulares» (1 de octubre de 1820), tendrían su origen en estrictas iniciativas de las Cortes. La dejación del ejecutivo monárquico en beneficio de estas últimas alcanzaría, inclusive, a destacadas leyes que, haciendo referencia al régimen de libertades políticas, interesaban muy directamente a una materia, como el «orden público», cuya «conservación» confiaba la Constitución a aquél como función consustancial (artículo 170), fue el caso de la ley «Sobre las reuniones de individuos para discutir en público asuntos políticos» (21 de octubre de 1820), dada para hacer frente al fenómeno de las *Sociedades Patrióticas*, o el de la célebre ley «Sobre el conocimiento y modo de proceder en las causas de conspiración» (17 de abril de 1821) —juzgada, contemporáneamente, por M. Ballbé como eje normativo del *militarismo* en la España liberal—, ambas iniciativa de las Cortes (13).

(12) Son bien ilustrativas al respecto las manifestaciones hechas por el secretario del Despacho de Gobernación de la Península, a la sazón y como interino, Francisco Javier Pinilla, en la sesión del 22 de enero de 1822, al explicar el exacto alcance de aquella concreta iniciativa regia, y las puntualizaciones hechas por el diputado Garelli, miembro de la Comisión especial nombrada para dictaminar la propuesta ministerial, en la sesión del 4 de febrero, de forma previa a la discusión del proyecto de ley sobre «Libertad de Imprenta» formado por la misma (*D. S. C., Legislatura extraordinaria de 1821-1822*, núms. 118 y 132, respectivamente).

(13) Para estas dos iniciativas, véase la sesión del 4 de septiembre de 1820, curso de la proposición de Álvarez Guerra, (*D. S. C., Legislatura de 1820*, núm. 62), y proposición del diputado Zabala, sesión del 2 de marzo de 1821, junto con el proyecto de ley de la Comisión, presidida por Cano Manuel, de 10 de abril del mismo año (*D.S.C., Legislatura ordinaria de 1821*, núms. 5 y 44), respectivamente.

Puede decirse, en fin, que, por un lado, la desprotección constitucional y de los Reglamentos parlamentarios respecto de las iniciativas de ley del ejecutivo, al condicionar su proceso legislativo en Cortes al previo filtro de su «admisión a discusión» por éstas, y por otro, el desuso práctico de las mismas en el *Trienio*, mostrarían una significativa continuidad con el antecedente vivido en las Cortes de Cádiz.

Por lo que respecta a la otra novedad, la *sanción* regia de las leyes, también hay que colocarla en sus justos límites. Como es sabido, el modelo por el que apostó la Constitución de 1812 no fue una sanción *libre* con facultad de veto absoluto, sino simplemente de una sanción *necesaria* con una determinada capacidad de *veto suspensivo*; un sistema muy directamente vinculado a la Constitución francesa de 1791 (título III, capítulo III, sección III) y que parecía materializar esa facultad «d'empêcher», que no de «statuer», que Montesquieu había defendido, en su *Esprit des Lois*, se concediese al ejecutivo monárquico (14). La Constitución gaditana contemplaría la posibilidad de que este poder hiciese valer sus reservas sobre un acuerdo de ley de las Cortes interponiendo un primer veto suspensivo, preceptivamente razonado, y que imposibilitaría que las «Cortes de aquel año» pudiesen volver a tratar sobre el asunto; se reconocería la posibilidad de que los dos poderes en litigio se ratificasen, por segunda vez, en sus posiciones; en este caso, y teniendo presente la duración bianual de cada diputación a Cortes (artículo 108), el eventual conflicto legislativo se sometería, tácitamente, al arbitraje de la nación a través de elección general de diputados; pero si las nuevas Cortes reproducían por tercera vez el proyecto de ley, su acuerdo determinaría sanción *necesaria* —artículo 149: «Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido, y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción; y presentándosele, la dará en efecto...»—. Con ello, el Rey podría retrasar en tiempo determinado la entrada en vigor de una ley cuyos criterios no compartiese, podría aguardar y acogerse, indirectamente, a la apelación arbitral a la nación a través de las urnas —A. Argüelles, como miembro de la Comisión de Constitución, explicaría bien a las claras el secreto del mecanismo propuesto: «(...) La teoría de la Comisión se funda en el principio de que la misma diputación que proponga la ley no sea la que exija la sanción» (15)—; pero a la postre, y aunque hay que destacar la capacidad de maniobra que ahora adquirirían, el Rey y sus secretarios del Despacho no podrían eludir la eventualidad de seguir siendo «ejecutores pasivos» de acuerdos legislativos de las Cortes con criterios no compartidos; como habría sucedido con la ley *exaltada* sobre extinción de señoríos, antes citada, que tras sufrir dos vetos en época del Ministerio Martínez de la Rosa, recibió sanción *necesaria* el 3 de mayo de 1823, si curiosamente la simultánea intervención militar de la Francia legitimista no hubiese abocado a la abrogación por el Rey del régimen constitucional y a la declaración de «nulos y de ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional» (*Manifiesto* regio de 1 de octubre de 1823).

(14) Sobre la cuestión, J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «Rey, Corona y Monarquía...», cit., págs. 158-162.

(15) Intervención en sesión del 6 de octubre de 1811 (*D. S. C. G. E.*, núm. 369).

Hay, además, que llamar la atención sobre el hecho de que el liberalismo doceañista otorgó al monarca el veto con muchas reticencias y en el marco de una fuerte polémica. Ya en el *Discurso preliminar*, la Comisión de Constitución, por mano de Argüelles, no se recataría en hacer la siguiente precisión: «(...) Que 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» (16). En la subsiguiente discusión parlamentaria, los sectores más radicales de las Cortes atacaron frontalmente el sistema de la Comisión, denunciando, en una peculiar identificación entre soberanía y potestad legislativa, que la coparticipación regia, a través de la sanción-veto suspensivo, era incompatible con el principio de soberanía *nacional*, proclamado en el artículo 3 de la Constitución, introducía una confusión de poderes, contradictoria con el principio divisionista consagrado en los artículos 15-17 de la misma, y diluía las garantías limitadoras del absolutismo regio propias de la nueva forma de gobierno de Monarquía «moderada» fijada en el artículo 14 (17). El peso de aquella argumentación motivaría que la propia minoría *realista*, especialmente el sector de inspiración joveanista, no se atreviese a plantear explícitamente su coherente opción en favor de la sanción *libre-veto* absoluto, apoyando el sistema de la Comisión como un mal menor, si bien lo haría fundamentando el veto suspensivo en razones de un deseable equilibrio, control mutuo, enlace y armonía entre el ejecutivo y el legislativo, que eran más propias de su callada opción política y de un régimen *parlamentario* objetivamente incompatible con el sistema constitucional liberal-doceañista. La oposición *radical* y la argumentación *realista* llevarían a la Comisión de Constitución y a la mayoría liberal que la apoyaba a defender su propuesta, en una oposición equidistante de aquéllas, haciendo hincapié en la residencia «esencial» de la potestad legislativa en las Cortes y ciñendo la defensa del veto suspensivo regio a razones de perfeccionamiento técnico del proceso legislativo, a la necesidad de un elemento correctivo de los posibles inconvenientes impulsos de unas Cortes unicamerales, tanto más apremiante cuanto que al repudiarse el bicameralismo por ir entonces asociado a la idea de Cortes estamentales, se carecía de la funcionalidad de una Alta Cámara para aquel fin (18). Esta fundamentación había sido ya anticipada en el *Dis-*

(16) A. ARGÜELLES: *Discurso preliminar...*, cit., págs. 88-89.

(17) Las posiciones del citado sector se pueden seguir personificadas en las intervenciones de los diputados Terrero y conde de Toreno, en el debate del artículo 15 de la Constitución, sesión del 3 de septiembre de 1811 (*D. S. C. G. E.*, núm. 336), y correspondiente del artículo 142, sesión del 4 de octubre del mismo año (*D. S. C. G. E.*, núm. 367).

(18) Véase, muy especialmente, la precisa intervención al respecto de E. Pérez de Castro, secretario de la Comisión de Constitución, en sesión del 6 de octubre de 1811 (*D. S. C. G. E.*, núm. 369). Para un mayor detalle sobre la discusión parlamentaria en torno al tema de la sanción regia de las leyes y de las diversas posiciones mantenidas en las Cortes de Cádiz, J. I. MARCUELLO: «El Rey y la potestad legislativa en el sistema político de 1812: su problemática definición constitucional», en la comunicación presentada al Congreso-homenaje al profesor M. ARTOLA, U. A. M., Madrid, 1993. [*Antiguo Régimen y liberalismo. 3. Política y Cultura*, P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO y MARGARITA ORTEGA LÓPEZ (eds.), Madrid, 1995, págs. 231-243.]

curso preliminar, al señalar la Comisión de Constitución: «(...) La parte que se ha dado al Rey en la autoridad legislativa tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso que delibera sobre materias las más de las veces muy propias para empañar al mismo tiempo las virtudes y los defectos del ánimo» (19).

Y quizá la muestra más ilustrativa de esas reservas y reticencias apuntadas sería el planteamiento de una de las piezas más características del sistema constitucional de 1812, sin proyección ulterior, como fue la dualidad de actos legislativos: la ubicación junto a la *ley* del *Decreto de Cortes*, cuando este último contenía normas. Para la comprensión de estos decretos es necesario combinar el artículo 131 de la Constitución, sobre «facultades de las Cortes», con el capítulo X —«De los Decretos»— del *Reglamento* parlamentario de 1813 y con el decisivo artículo 110 del correspondiente de 1821. De acuerdo al estudio pionero del profesor Gallego Anabitarate, entre ambos actos habría una esencial y trascendental diferencia formal, por cuanto en el *decreto* no recaería sanción regia, comportando una reserva en exclusiva de las Cortes —«La *ley* la hacen las Cortes con el Rey; los *decretos*, las Cortes» (20)—, y una diferencia también material, en la que insiste J. Varela (21), por cuanto a la luz de las disposiciones antes mencionadas se establecerían expresamente las materias que debían ser objeto de *decreto*, figurando entre ellas algunas de tanta importancia como todo el conjunto de lo que hoy denominaríamos legislación hacendística y financiera —plan de contribuciones y gastos del Estado, establecimiento de aduanas y aranceles, emisiones de deuda pública, administración y enajenación de bienes nacionales... (artículo 131.12-18, Constitución 1812)— o apartados decisivos del «sistema de poder» como las ordenanzas del Ejército y de la Milicia Nacional (artículos 131.11 y 359 y 363 de la Constitución) y, entre otros, el plan general de enseñanza pública (artículo 131.22). La misma enumeración de estas materias mostraría el designio que escondía la figura del *decreto de Cortes* en orden a debilitar al ejecutivo monárquico, pues dándose al Rey la jefatura de la Administración pública, sin embargo, las Cortes se resguardarían en exclusiva el fijar su cobertura financiera y su organización interna, y muy especialmente la de aquellos institutos armados de que aquél precisaba para el cumplimiento de su función constitucional de mantenimiento del orden público.

El autor citado se ha referido a la singularidad de estos decretos con la siguiente reflexión: «... dicho orden tenía una profunda *determinación política*. Se trataba de *evitar la sanción real* en una serie de asuntos que difícilmente se podía negar su importancia y su merecimiento de ser promulgados como *ley* y que, sin embargo, se atribuían a las Cortes». Estos decretos, definidos como «actos de soberanía», se presentan, a nuestro juicio, como una proyección directa del antecedente vivido por las

(19) A. ARGÜELLES: *Discurso preliminar...*, cit., pág. 88.

(20) A. GALLEGO ANABITARATE: *Ley y Reglamento en el Derecho público occidental*, Madrid, 1971, págs. 178 y sigs.

(21) J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «Rey, Corona y Monarquía...», cit., págs. 162-164.

propias Cortes *generales* y *extraordinarias*, que como ha quedado dicho simultanearon su potestad constituyente con la reserva en exclusiva del completo ciclo del proceso legislativo y supondrían una sustancial limitación más a la ya menguada coparticipación regia en este proceso. Gracias a esta figura del *decreto*, las Cortes del *Trienio Liberal* pudieron reservar en exclusiva para sí, sin sanción regia, la formación de «leyes materiales» tan importantes como el Decreto IX de 9 de agosto de 1820, por el que se determinaba la venta de bienes nacionales, que, complementado con la Ley de 1 de octubre del mismo año, sobre supresión de monacales, pondría en marcha el conflictivo proceso de desamortización eclesiástica; el Decreto LXVIII de 29 de junio de 1821, sobre «Reducción del diezmo y primicias», medida básica en el desmantelamiento del poder económico de la Iglesia del Antiguo Régimen; el Decreto XXXIX de 9 de junio de aquel mismo año, conocido como «Ley constitutiva del Ejército», o, entre otros, el Decreto de Cortes CXXIII de 29 de junio de 1822, sobre «Ordenanza para la Milicia Nacional local», que organizaba el polémico instituto armado llamado a ser el baluarte del régimen liberal; sin olvidar los Presupuestos anuales de ingresos y gastos del Estado.

Como sucediese con la iniciativa, también aquí el reducido margen de maniobra que se otorgaba al Rey, por la modalidad de sanción escogida y por la sustracción al veto regio de las materias objeto de *decreto de Cortes*, evidenciarían los elementos de continuidad con la experiencia de las Cortes de Cádiz y relativizarían lo que sólo aparentemente se presenta como rectificación sustancial en el sistema político ordinario de la Constitución de 1812.

A la vista de lo expuesto, en este sistema las Cortes seguirían polarizando el proceso legislativo, y no debe nunca olvidarse que dichas Cortes, como poder político, eran prácticamente imbatibles por ser constitucionalmente indisolubles (artículo 172.1) y que legislarían, con todos sus posibles inconvenientes, bajo un modelo unicameral (artículo 27) al haberse sacrificado a las consecuencias extremas del principio más valorado en el momento, la *igualdad*, la funcionalidad del bicameralismo en orden a templar y perfeccionar técnicamente el proceso de formación de las leyes.

La coparticipación del ejecutivo monárquico en este proceso devendría muy débil. Descartada la eventualidad de delegaciones legislativas de las Cortes en favor de aquél, lo que en verdad repugnaba al propio espíritu de la Constitución de 1812, el ejecutivo monárquico, desprotegido en su iniciativa de ley y con el desuso apuntado en el ejercicio práctico de la misma, no podría aspirar al nivel cualitativo superior de *ser gobierno*, cediendo más bien esa faceta esencial de la dirección política interior, que es el impulso legislador, en favor de las Cortes. Complementariamente, la modalidad de sanción *necesaria* otorgada al Rey y la apuntada sustracción al veto de los actos legislativos reservados al *decreto de Cortes* reducirían a dicho poder a un mero «ejecutor pasivo» de los acuerdos legislativos de las Cortes ordinarias. Estas cerrarían, casi, en sí mismas el completo ciclo del proceso legislativo.

La consecuencia de todo ello, en cuanto a la organización de los poderes del Estado, sería la confirmación del primado político de las Cortes, pues el ejecutivo monár-

quico, sin capacidad de impulso y dirección legislativa y sin poder resistir eficazmente, más bien constreñido, en su caso, a ejecutar normas cuyo criterio no compartía, difícilmente podría contrabalancear el poder de las Cortes, situándose en un papel de autoridad subordinada a las mismas. Muy bien lo entendería así Fernando VII y sus consejeros, cuando en el *Manifiesto* de 4 de mayo de 1814, sobre abrogación del régimen constitucional, al explicitar sus razones para no jurar el código gaditano, denunciase: «(...) A la verdad casi toda la forma de la antigua Constitución de la Monarquía se innovó; (...) y faltando a lo mismo que se anuncia al principio de la que se formó en Cádiz, se sancionaron, no *Leyes fundamentales* de una Monarquía moderada, sino las de un Gobierno popular con un Jefe o Magistrado, mero ejecutor delegado, que no Rey, aunque allí se le dé este nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la Nación» (22).

Podemos concluir diciendo que el sistema constitucional liberal *doceañista* vivió en una contradicción insalvable: proclamó una forma de gobierno *monárquica* —y piénsese que en la época la hipótesis de una estricta Monarquía *parlamentaria*, con su máxima del «Rey reina, pero no gobierna», era extraña a cualquier fracción de nuestro liberalismo—, pero acto seguido la trató de simultanear con una interpretación del principio de división de poderes bien cercana al horizonte de un «gobierno de Asamblea» o sistema *convencional*. Y dado que estos dos principios no podían convivir, puede decirse que dicha contradicción imposibilitaría, entre otros factores, la estabilización de aquel sistema constitucional, que tras la amarga lección de 1823 no volvería a ser retomado por nuestro liberalismo político.

(22) Texto en J. DE ESTEBAN (ed.): *Constituciones españolas y extranjeras*, tomo I, Madrid, 1977, págs. 125-130.