

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

I. ORIGENES (1808-1836)

SUMARIO: Introducción.—1. Control y responsabilidad de los oficiales y agentes del poder en el Estado moderno.—2. Secretarios del Despacho y ministros.—3. El principio constitucional de la responsabilidad de los ministros: A) Introducción; B) La constitución de Bayona; C) La constitución de Cádiz: Regencia, Cortes de Cádiz y Constitución.—4. La responsabilidad ministerial en el período fernandino: A) El sexenio absolutista; B) El trienio constitucional; C) La década absolutista.—5. La responsabilidad ministerial en la época del Estatuto Real.—6. El proyecto de ley de responsabilidad ministerial (18 de diciembre de 1835).—7. El fin del Estatuto y del primer proyecto de regulación de la responsabilidad ministerial..

INTRODUCCION

La responsabilidad política, principio fundamental del régimen parlamentario de gobierno, ha informado la actuación pública y en especial el ejercicio ordenado del poder en la España contemporánea. Su expresión más significativa, la responsabilidad de los ministros, suscitó desde un primer momento la atención legal y parlamentaria. Desde las primeras constituciones de 1808 y 1812 hasta la vigente de 1978, la persona del monarca se ha declarado inviolable y no sujeta a responsabilidad, siendo en su lugar responsables los ministros¹. De esta forma, como corolario y complemento de la irresponsabilidad del monarca de poder limitado del sistema constitucional², se fue forjando una experiencia his-

1. Constitución de 1812, art. 168: «La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad». Constitución de 1837, art. 44; Constitución de 1845, art. 42; Constitución de 1856, art. 48; Constitución de 1869, art. 67; Constitución de 1876; Constitución de 1978, art. 56.3.

2. F. de LEÓN Y CASTILLO (*La responsabilidad del rey y la responsabilidad de los ministros en los países de representación falseada*). Discurso de recep-

tórica en nuestro país digna de ser tomada en consideración al lado de las ya clásicas experiencias de Inglaterra y Francia³.

Esta responsabilidad ministerial, según se ha puesto de manifiesto recientemente, nace política y permanece política a través de los siglos⁴. Incluso la responsabilidad penal de los ministros siempre presente en la teoría legal del régimen parlamentario⁵,

ción leído ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, tomo VII, Madrid, 1908, pág. 169. Otros autores en nuestra doctrina han preferido acentuar la necesaria vinculación de la responsabilidad con la libertad. F. BERGAMIN, *La responsabilidad de los ministros en nuestro régimen constitucional*. (Discurso pronunciado en la sesión inaugural del curso 1922-23 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación). Madrid, 1922, pág. 10; J. A. UBIERNA, *De la responsabilidad de los órganos del Estado*, Madrid, s.f. (1915), pág. 17.

3. Vid. entre otros los trabajos representativos de ADAMS, N., *Magna Carta and the responsible ministry*, en *The american historical review*, XX, 1915, 744 ss. ARSEL, I., *La responsabilité politique ministerielle et la Chambre des Lords*, Montrange, 1948; ROBERTS, P., *The growth of responsible government in Stuart En England*, Cambridge, 1966; TANNER, J. R., *English constitutional conflicts of the seventeenth century (1603-1689)*, Cambridge, 1960; TODD, *On parliamentary Government in England, its origin, development, and practical operation*, I, 1867: II, 1869; MAITLAND, F. W., *The constitutional history of England*, Cambridge, 1955, ARLES, F., *La responsabilité pénale des ministres dans le droit français moderne*, Montpellier, 1920; BEL, A. G., *La responsabilité pénale des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, París, 1899; CLOS, J., *De la responsabilité des ministres*, París, 1886; CRAYSSAC, A., *De la responsabilité des ministres*, Bordeaux, 1890; FERSTEL, L.: *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, París, 1889; INQUINBERT, L., *De la responsabilité pénale et civile des ministres*, París, 1891; LAIR, A. E., *Des Hautes Cours politiques en France et à l'étranger, et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, París, 1945; FERRIN, F., *De la responsabilité pénale du chef de l'Etat et des ministres en France depuis la chute de l'ancien régime jusqu'à nos jours*, Grenoble, 1900; POPESCO, M., *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute Cour de justice en France*, Bordeaux, 1933; VANDE-VELDE, P., *De la responsabilité du pouvoir exécutif au point de vue politique et pénale dans la constitution de 1875*, Rennes, 1893.

4. P. DESMOTTES, *De la responsabilité penale des ministres en régime parlementaire français*, París, 1968.

5. La obra más completa de nuestra bibliografía sobre el tema, la de Miguel JIMÉNEZ AQUINO, *La responsabilidad ante el Parlamento*, Madrid, 1901, se limitó voluntariamente —según consta en la advertencia previa— a la responsabilidad penal exigible ante el parlamento, dejando el autor (oficial mayor del senado, literato distinguido, inspirado poeta, helenista insigne, en palabras

parece que debe ser entendida más como una variante reforzada de la responsabilidad política que como una categoría separada, en atención a sus fines, a su método y aún a la libertad con que se determinan los delitos y las penas ⁶.

Esta responsabilidad ministerial que por su determinación relativa se sitúa, como la política en general, a medio camino entre la responsabilidad moral y la jurídica ⁷, sufrió el riesgo, permanente en nuestra historia parlamentaria, de desvirtuar su esencia con una representación electoral falseada. Esta circunstancia, de crear «mayorías parlamentarias a hechura del propio ministerio... encargadas en el simulacro parlamentario de fiscalizar y censurar a los gobiernos» difería a la revolución, según un diputado de las Cortes en 1854, el juicio de los ministros pasados ⁸

Más circunspecto en la forma, un gran diccionario del siglo XIX consideraba la responsabilidad ministerial como una ficción ⁹. En todo caso, como ficción política o realidad cuestionable, la responsabilidad de los ministros fue un elemento dinamizador de la vida política española de los siglos XIX y XX. El presente estudio está dedicado a los orígenes de la institución y a su primer desarrollo legislativo en la España constitucional.

de Saracibar) para un eventual estudio ulterior no realizado la parte puramente política de la responsabilidad ministerial. J. de SARACÍBAR, *Del Senado que desapareció. Memorias de un funcionario senatorial ya casi setentón* (1897-1931), Madrid, 1932. La obra de Jiménez Aquino es ampliamente tributaria en relación con los datos comparados de la anterior de L. DUPRIER, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique*, 2 vols., París, 1892-1893.

6. DESMOTTES, *De la responsabilité*, passim.

7. G. Ugo RESCIGNO, *La responsabilité política*, Milán, 1967, págs. 148-151.

8. JIMÉNEZ AQUINO, *La responsabilidad*, pág. 152.

9. *Grand Dictionnaire Universel du XIX siècle*, París, 1874, t. XI, sv. ministre. Veinte años atrás Juan RICO Y AMAT, en su *Diccionario de los políticos* (1855) (reed. en Madrid, 1976, con un Estudio preliminar, notas y comentarios por D. Sevilla Andrés), consideraba a la responsabilidad ministerial como «una de las más hermosas mentiras del gobierno representativo» (pág. 297). «Freno de seda que en nada mortifica al caballo sigue y sigue desbocado hasta estrellarse en el muro de la opinión pública o en la puerta de la confianza de la Corona»

1. *Control y responsabilidad de los oficiales y agentes del poder en el Estado moderno*

A pesar del estrecho paralelismo que en nuestro país guarda la responsabilidad política con el sistema de valores propios del constitucionalismo, fundamentalmente con los de libertad de crítica política, de imprenta, de reunión y asociación, etc.¹⁰, existía, con antelación, un cierto control y responsabilidad de los oficiales y agentes del poder, conforme al nivel de evolución cultural y político alcanzado. Un paso importante en la configuración de esta responsabilidad se dio con la objetivación de las tareas encomendadas a los agentes del poder, dentro del proceso de conformación del oficio público en los albores del Estado moderno¹¹. Pese a ello, la condición esencial para su nacimiento fue, según un reciente análisis, la convicción generalizada de ser el poder político un poder que deriva de otros hombres y no de Dios o de sí mismo¹². Esta idea, de resonancias clásicas, iluminó toda una corriente de pensamiento político medieval sin llegar a obstaculizar por ello el predominio de la contraria que hacía depender todo el poder de Dios. Es esta idea por más general la que debe ser tenida en cuenta a la hora de esbozar los orígenes de la institución, sin olvidar aquella primera que actuó a manera de contrapunto racional, digna en todo caso de un análisis complementario, nunca exclusivo.

10. RESCIGNO, *La responsabilidad política*.

11. J. M.^a GARCÍA MARÍN, *El oficio político en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla, 1974; del mismo, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Jerez de la Frontera, 1977, págs. 797 y ss., 117 y ss.; J. A. MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social*, 2 vols., Madrid, 1972, I, 33 y ss.; II, 458 y ss.; J. GAUDEMET, *La contribution des romanistes et des canonistes médiévaux à la théorie moderne de l'Etat. Diritto e potere nella storia europea*. Atti in onore di Bruno Paradisi, Firenze, 1982, 1-36. Sobre el concepto de Estado moderno utilizado en el texto en su más amplia expresión histórica, vid. las recientes posturas críticas de B. CLAVERO, *Institución política y Derecho: acerca del concepto historiográfico de «Estado Moderno»*, Revista de Estudios Políticos, 19, 1981; J. LALINDE, *Depuración histórica del concepto de Estado*, en la obra colectiva *El Estado español en su dimensión histórica*, Barcelona, 1984, páginas 17-54; W. NAEF, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, trad. esp. de V. González Vicen, Madrid, 1973.

12. RESCIGNO, *La responsabilidad política*

En el círculo teológico político del pensamiento escolástico medieval, el rey ocupaba el centro como punto de confluencia de ambos órdenes, divino y humano. Al margen de los sentimientos primitivos que encierra, esta concepción entronca con una tradición que se remonta a los tiempos bíblicos, ampliamente confirmada luego por la doctrina cristiana¹³.

Esta tradición se recuperó políticamente en el medievo con motivo de las luchas entre el Papado y el Imperio. Sucesivamente se desarrolló una teoría del derecho divino de los papas, de los emperadores y, por último, de los reyes, como expresión de una idea incipiente de soberanía¹⁴. Tal y como se formuló en su tiempo esta teoría implicaba, entre otras, la proposición de que los reyes eran responsables sólo ante Dios. A pesar de las correcciones introducidas por los teóricos promotores de una mediación de la comunidad, esta doctrina de la designación divina se mantuvo vigente hasta el final del Antiguo Régimen.

El rey así concebido es fuente de toda potestad y justicia como nos recuerdan nuestros clásicos y como tal, cabeza del reino, de la comunidad, en uno de los símiles orgánicos más repetidos de nuestra literatura política y aún de la legislación fundamental¹⁵. Para regir convenientemente la comunidad, procurando el bien común, el rey necesita de colaboradores, oficiales y ministros, designados libremente por él en virtud de sus regalías esenciales. Es esta una tarea delicada, pues es responsabilidad suya, ética y religiosa, la elección de buenos ministros que procuren ese bien co-

13. «Por Mi reinan los reyes». Proverbios, c. VIII: «Ninguna potestad tendrías sobre Mi si no te hubiera sido dada de lo alto» S. Juan, c. XIX, v. 11; «nan est potestas nisi a Deo», San Pablo ad Rom. XII, 1.

14. J. N. FIGGIS, *El derecho divino de los reyes*, trad. esp. de E. O'Gazman, México, D.F., 1942; W. ULLMANN, *The growth of papal government in the Middle Ages. A study in the ideological relation of clerical to lay power*, Londres, 1965; F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milán, 1951.

15. GARCÍA GALLO, *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1979, I, 743-745. G. MARÍN, *La burocracia castellana*, 28-29 recoge asimismo los textos bien expresivos de Avilés («quia iurisdictio est apud regem tanquam apud fontem, a quo fluunt aquae tanquam flumen a mare fluit»), Avendaño, Bovedilla, Alfaro, así como la conocida ley 2,1,5 de Partidas «vicarios de Dios son los reyes cada uno en su reino»

mún¹⁶. Siendo los ministros retratos del rey, reflejos de su poder, sus competencias son en principio un calco de las de éste. Sin embargo, el rey, aunque posee la suprema dirección del reino no se inmiscuye en las tareas de sus ministros, pues su oficio es más elevado. De este modo se produce una doble instancia de poder: de un lado el efectivo y problemático de los ministros; de otro, el supremo e idealizado del rey. Con cierto maquiavelismo táctico una larga serie de autores, Saavedra Fajardo, Márquez, Laynez, Bermúdez de Pedraza, Rivadeneyra, aconsejan al monarca dispensar los favores, premios y mercedes así como el empleo de la benignidad y la clemencia, dejando para sus ministros la imposición de penas y castigos¹⁷. Esta actitud, celosamente observada por los monarcas en todo tiempo, propició la paulatina conversión de los ministros en presuntos autores de los males del país. «El uso viejo de ser los ministros murmurados del pueblo»¹⁸ se agudizará con el criticismo del siglo XVII que encuentra en los males de una administración corrupta, una de sus razones de ser. El grito común de motines y asonadas ¡Viva el rey, muera el mal gobierno! evidencia ya por esta época el alcance de este sentimiento de animadversión popular del que por entonces se libraba el rey¹⁹.

El anquilosamiento progresivo de los órganos políticos de expresión popular y la insuficiencia de los procedimientos ordinarios de exigencia de responsabilidad, fuera ésta la residencia castellana, la

16. GARCÍA MARÍN, *La burocracia castellana*, págs. 40-189.

17. GARCÍA MARÍN, *ibidem*, pág. 63. Con insuperable claridad lo expresa Saavedra Fajardo: «las resoluciones ásperas o las sentencias penales passen por la mano de los ministros, y encubra la suya el Príncipe. Caiga sobre ellos la aversión y odio natural al rigor y la pena y no sobre él. Esté en los ministros la opinión de rigurosos y en el Príncipe a de clemente. Dellos es el acusar y condenar, del Príncipe absolver y perdonar». Cf. I. DOWLING, *El pensamiento político-filosófico de Saavedra Fajardo*, Taos, N. México, 195 y ss. F. MURILLO FERROL, *Saavedra Fajardo y la Política del Barroco*, Madrid, 1957, 273 y ss.

18. A. PÉREZ, *Norte de príncipes, virreyes, presidentes, consejeros, gobernadores y advertimiento políticos*, Madrid, 1788, pág. 56 (cit. GARCÍA MARÍN, *La burocracia*, pág. 63, n. 76).

19. J. A. MARAVALL, *La oposición política bajo los austrias*, Barcelona, 1974, 53 y 11, 211 y ss.; J. VILAR, *Formes et tendences de l'opposition sous Olivares: Lisón y Biedman, defensor de la patria* Mélanges de la Casa de Velázquez, VII, 1971; J. A. ESCUDERO, *Rey, ministros y grupos políticos en la España de los Austrias*, Santander, 1979.

inquisición aragonesa o valenciana o el juicio de purgar taula catalán, reducidos en su virtualidad, por lo general, a unos mismos niveles secundarios de la administración de justicia (corregidores en Castilla; sobrejunteros, zalmedinas y sesmeros en Aragón; ve-gueres y bayles en Cataluña o justicias, asesores y mustasafs en Valencia²⁰, impidieron una correcta manifestación de los males del país, dando lugar a explosiones de descontento que afectaban en primer lugar a los ministros del rey. Sin embargo, también ellos estaban sometidos en el Antiguo Régimen a un cierto control no regular como eran la veeduría o la visita, convertidas, en especial esta última, en el medio adecuado para luchar contra la corrupción en los altos niveles político-administrativos²¹.

El profesor Escudero, en su monumental obra sobre los Secretarios de Estado y del Despacho, nos ha dejado un cuadro vivo de las corruptelas que asediaban la actividad de los Secretarios de Estado, dada su proximidad al Monarca, titular del primer Consejo de la Monarquía, y la proclividad de alguno de ellos a la malversación y al cohecho²². Los procesos de Juan Alemán, secretario del Emperador; de Antonio Pérez, de Pedro Franqueza, Secretario de Estado y también de los Consejos de Aragón e Inquisición, o de Jerónimo Villanueva, ilustran sin embargo el alcance limitado de su responsabilidad en una época no propicia para su exigencia²³.

20. J. LALINDE, *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española*, Madrid, 1970, págs. 175 y ss. Vid. del mismo, *La purga de taula*, en Homenaje a J. Vicens Vives, Barcelona, 1965, págs. 499-523, y *La jurisdicción real inferior en Cataluña*, Barcelona, 1966; cf. L. G. de VALDEAVELLANO, *Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia*, en Boletín de la Real Academia de Historia, CLIII, 1963, págs. 205-246; B. GONZÁLEZ ALONSO, *El juicio de residencia en Castilla*, I, Origen y evolución hasta 1480, en Anuario de Historia del Derecho español (AHDE), 48, 1978, págs. 193-247, del mismo autor, *Control y responsabilidad de los oficiales reales: Notas en torno a una pesquisa del siglo XVIII*. Actas del III Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1971, págs. 393 y ss.; I. de la CONCHA, *Un dictamen de don José Carvajal y Lancaster sobre el Juicio de Residencia*, AHDE, 14, 1942-43, págs. 635-638.

21. LALINDE, *Los medios personales*, pág. 193, S de DIOS, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, págs. 292 y ss.

22. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1969, II, 341 y ss.; 401-407, 548-553; III, 787 y ss; 819-820.

23. J. M. PELORSÓN, *Para una reinterpretación de la Junta de Desempeño*

La privación del oficio, el destierro de la Corte, la confiscación de bienes o la devolución de lo indebidamente retenido son algunas de las penas impuestas por los jueces de los Consejos, en especial el de Castilla, delegados por el monarca para sustanciar estos procesos, nacidos en algún caso como el de Pedro Franqueza de una visita o, en ocasiones, de una instrucción secreta previa, y en las que el propio rey actúa y acusa a través de su promotor fiscal²⁴.

2. *Secretarios del Despacho y ministros*

Aunque el sistema de gobierno de la Monarquía austríaca descansa sobre una base polisinodial (al margen del concurso de validos y secretarios privados del rey), es en tiempos de Felipe IV cuando se esboza, en sustitución del cargo político del valido, el burocrático del Secretario del Despacho Universal, llamado a vertebrar en el futuro la administración central del Estado, a partir de un progresivo desdoblamiento que lleva en sí el germen del nuevo régimen ministerial²⁵. Este desdoblamiento en dos, cuatro, cinco Secretarías, tuvo lugar en el primer cuarto del siglo XVIII, tras un cambio de dinastía que potenció, en sincronía con Europa, el régimen ministerial²⁶. Desde 1721 aparece perfectamente consolidada una compleja estructura ministerial superpuesta

General (1603-1606) a la luz de la visita de Alonso Ramírez de Prado y de don Pedro Franqueza, conde de Villalonga, en Actos del IV SHA, Madrid, 1983, págs. 613-627; R. EZQUERRA, *La conspiración del duque de Híjar*, Madrid, 1934; A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *La conspiración del duque de Medina-Sidonia y el marqués de Ayamonte*, en *Crisis y decadencia de la España de los Austrias*, Barcelona, 1973, 113-153. Para una época anterior, vid. J. GUERRERO NAVARRETE, *Proceso y sentencia contra Ruy López Dávalos, Condestable de Castilla*, Jaén, 1982.

24. Ver en J. A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado*, documentos relativos a procesos y prisión de secretarios, III, 787-824.

25. J. VICENS VIVES, *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*, en *Obra dispersa*, II, Barcelona, 1967, págs. 359-377; F. TOMÁS Y VALIENTE, *Los validos en la monarquía española del siglo XVII*, Madrid, 1963; J. A. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., Madrid, 1979, pág. 355; J. L. BERMEJO, *Estudios sobre la Administración central española* (siglos XVII y XVIII), Madrid, 1982, págs. 17-43

26. ESCUDERO, *Los Secretarios*, I, 295 y ss.; del mismo, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 40 y ss.; BERMEJO, *Estudios*, 40 y ss

políticamente al sistema de Consejos de la Monarquía austriaca. Aunque oficialmente se sigue utilizando el título de Secretario de Estado y del Despacho del ramo administrativo correspondiente, Guerra, Marina e Indias, Hacienda, Estado o Justicia según la reforma citada de 1721, ya por entonces se generaliza la denominación de ministros con un sentido político específico que lo diferencia del administrativo y burocrático de la etapa anterior. Al igual que sus predecesores, estos Secretarios del Despacho permanecen vinculados al rey y, a su servicio, despliegan su gestión político-administrativa transida por los nuevos ideales de la sociedad reformista borbónica. A ellos, a ese conjunto de buenos ministros dieciochescos, corresponde la racionalización progresiva de la Administración del Estado y aún su misma orientación hacia los nuevos fines marcados por la ideología ilustrada: educación popular, mejora económica y social de las clases campesinas, mayor tolerancia religiosa con un efecto atenuante sobre el fervor religioso de las pasadas centurias²⁷. El viejo fin escolástico del bien común cede paso a la consecución del más concreto ideal de «felicidad pública», al tiempo que la figura simbólica del príncipe cristiano se diluye en la «razón de Estado». Con ello se avanzó hacia la disolución del propio orden social, profundamente irracional a los ojos ilustrados. Autores de esta política fueron los Secretarios del Despacho o ministros borbónicos, hombres de clase media acomodada que pronto concitaron sobre sí, pese a su probidad y laboriosidad ejemplares, la enemiga política de las clases privilegiadas y la animadversión popular²⁸.

Los nombres conspicuos de un Patiño, Campillo o Carvajal en la primera mitad del siglo o de un Esquilache, Grimaldi, Roda o Floridablanca en su segunda mitad, no consiguieron acallar las críticas de una sociedad acuciada por la crisis de sus valores tradicionales. A la escasa implantación afectiva de la dinastía francesa se sumó la prevención contra sus ministros extranjeros, Orry, Wall,

27. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 603; A. ELORZA, *La ideología liberal en la Ilustración española*, Madrid, 1970; J. A. MARAVALL, *Las tendencias de reforma política en el XVIII español*, *Revista de Occidente*, 52, 1967, 53-82; L. SÁNCHEZ AGESTA, *El pensamiento político del despotismo ilustrado*, Madrid, 1953.

28. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 493

Esquilache o Grimaldi, primeros y fáciles blancos de la xenofobia nacional. Esta prevención en un momento propicio para ello, de escasez alimentaria y resistencia popular al cambio de arraigadas costumbres y hábitos, degeneró en odio violento manifestado en el motín de Esquilache, precursor hasta cierto punto de las convulsiones políticas posteriores²⁹. La aparente conjura contra Esquilache, ministro de Hacienda y Guerra con atribuciones en lo Interior (abastos, policía y orden público), reveló la fuerza popular, capaz de obligar al rey a sustituir a su muy querido ministro siciliano por otro español³⁰.

Aunque las medidas posteriores del enérgico conde Aranda, como Presidente del Consejo de Castilla, auxiliado por el capaz ministro de Justicia, el también aragonés Roda, consiguieron restablecer el orden y extinguir prontamente los focos de sedición, los efectos del motín fueron perdurables en el ámbito político. De un lado el rey, vivamente impresionado por las escenas de revolución popular (que llegaron a aconsejar el traslado de la Corte a Sevilla y en todo caso retrasaron ocho meses su regreso del Real Sitio a Madrid), vio rebajada su autoridad al tener que acceder a las pretensiones de los amotinados; de otro, los ministros se vieron sometidos desde entonces a un seguimiento popular mucho más vivo, estimulado en parte por el principal grupo de oposición política, el partido aragonés del Conde Aranda³¹. A él se debe en buena medida la explotación de la malograda expedición a Argel de O'Reilly que forzó la dimisión del único ministro extranjero que quedaba a Carlos III, el genovés Grimaldi, y asimismo la enemiga constante que encontró su sucesor, el conde de Floridablanca, acusado por sus detractores de dictador y despótico por la acumulación de poder conseguida con la doble titularidad de la Secretaría de Estado (1777) y Justicia (desde 1782), aparte de su influencia en

29. P. VILAR, *El motín de Esquilache y la crisis del Antiguo Régimen*, Revista de Occidente, 107, 1972, págs. 199-249; vid. en A. RISCO, *Flujos y reflujos del «motín de Esquilache»*, en Cuadernos de Historia moderna y contemporánea, 5, 1984, págs. 11-36, un excelente estado de la cuestión.

30. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 308.

31. V. RODRÍGUEZ CASADO, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1962. E. OLAECHEA y J. A. FERRER, *El conde de Aranda*, Zaragoza, 1978; R. OLAECHEA, *El conde de Aranda y el «partido aragonés»*, Zaragoza, 1969.

las restantes Secretarías a través de la Junta Suprema de Estado³². El poder de este ministro omnipresente se tildaba de corrupto como señala un libelo de junio de 1789: en uno de los cargos allí recogidos se le acusa de dictador por «no querer hacerse responsable de sus negocios, aparentando ventilarlos entre muchos», en injusta referencia a su papel en la Junta³³.

Aunque Floridablanca pudo contrarrestar la fuerza de estas críticas con su talla de gran estadista y la ayuda complementaria de la corriente de simpatía que suscitó hacia su persona el atentado contra su vida, sin embargo, su difícil posición ante el Gobierno revolucionario francés, iba a costarle finalmente el cargo. Signo de las pasiones concitadas contra él, su caída dio paso a un proceso de depuración de responsabilidades instado por los autores del libelo citado, agentes ahora del rencor oficial del nuevo Secretario interino de Estado, el conde de Aranda, como antes lo fueran de su partido en la oposición y ello a pesar del perdón que en su día les dispensara Floridablanca³⁴. La revisión del antiguo pleito por Real Orden de 23 de junio de 1792 motivó una extensa Defensa legal de Floridablanca sobre sus presuntas irregularidades políticas y administrativas. Sin embargo, la rápida exoneración de Aranda como ministro (1792) y el curso tomado por los sucesos franceses paralizó la acción emprendida contra él, declarándole primero absuelto de toda responsabilidad (25 septiembre 1795) y luego, casi al final de su vida (28 marzo 1808), poco antes de presidir la Junta Central, injusto y arbitrario su confinamiento murciano³⁵.

32. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 344 y ss.; BERMEJO, *Estudios*, 81 y ss.

33. *Confesión del conde de Floridablanca Copia de un papel que se cayó de la manga al padre comisario general de los franciscos, vulgo*, en *Obras originales del conde de Floridablanca y escritos referentes a su persona*, Colección hecha e ilustrada por A. Ferrer del Río, Biblioteca de Autores Españoles, LIX, 280-289. Ref. en ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo*, pág. 431, cf. 458 y ss.; BERMEJO, *Estudios*, 133 y ss.

34. P. ALCÁZAR MOLINA, *España en 1792 Floridablanca, su derrumbamiento del Gobierno y sus procesos de responsabilidad política*, Revista de Estudios Políticos, 71, 1953, 93-138; del mismo, *Los hombres del despotismo ilustrado: el conde de Floridablanca*, Murcia, 1934. Vid. la observación a la primera de BERMEJO, *Estudios*, 134.

35. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 552-554

Mientras ocurrían estos hechos, la irregular ascensión del favorito Godoy al ministerio de Estado hizo palidecer las críticas vertidas antes contra Floridablanca al tiempo que aumentó su talla de estadista; ello en contraste con el desairado papel asignado a Aranda, cuyos ocho meses en la Secretaría de Estado se interpretó a nivel popular como un intento de atemperar el ascenso fulgurante de Godoy al primer cargo de la Monarquía, aparte de envilecer su condición política transigiendo con una ilícita relación cortesana desaprobada por Floridablanca con su retiro³⁶.

Así se llegó al final de un régimen en el que los ministros, representantes de un poder absoluto, sufrieron las consecuencias de su invertebración política. Carentes de atractivo popular, solícitos únicamente ante el rey su promotor y valedor último ante quien respondían de su gestión, los ministros se enfrentan en esta hora a una situación nueva en la que el pueblo por medio de motines, asonadas y revoluciones adquiere un protagonismo insólito. A él comenzará a referirse el poder y la soberanía y con ello brotará un nuevo concepto de la gestión ministerial transida por la idea de responsabilidad ante los nuevos órganos rectores de la comunidad.

3. *El principio constitucional de la responsabilidad de los ministros*

A) Introducción

A diferencia de la tradición política inglesa, la formulación técnica de la responsabilidad ministerial precedió en nuestro país a la práctica de su exigencia. El ejemplo provenía de la revolucionaria Francia que la impuso legalmente, a pesar de las dificultades que la estricta separación de poderes, aceptada por la Asamblea Constituyente, planteó a su formulación constitucional.

Así la Constitución de 1791 limitó su reconocimiento a la responsabilidad penal y civil de los ministros, dejando a un lado, pese a las propuestas hechas a la Comisión de Constitución, su

36. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 550-551, recoge anónimos muy significativos en este sentido

fundamental responsabilidad política³⁷. Por eso se ha dicho que una verdadera historia de la responsabilidad institucionalizada comienza en Francia con la Restauración de 1814, cuando la existencia de un parlamento y unos ministros constitucionales abonan una construcción doctrinal (B. Constant, Guizot, Chateaubriand) y legal (proyectos de 1814, 1816, 1817, 1818) de la responsabilidad política de los ministros distinta de la civil y penal ya reconocida³⁸.

B) La Constitución de Bayona

Este principio «revolucionario» de la responsabilidad ministerial fue incorporado, en distinta medida, en nuestros primeros textos constitucionales. La Constitución de Bayona inaugura el régimen constitucional *Del ministerio* con una fijación estricta de su responsabilidad³⁹. Tras disponer que un Secretario de Estado con la calidad de ministro refrendará todos los decretos del rey (art. 28; cf. art. 86), se sienta el principio fundamental de que «los ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las ordenes del Rei» (art. 31). Aunque en el texto constitucional se omite la referencia complementaria a la irresponsabilidad del rey, se declara, sin embargo, al regente «no personalmente responsable de los actos de su administración» (art. 13)⁴⁰.

La responsabilidad de los ministros no es en este texto una mera declaración de principio; la propia Constitución asigna a las Cortes el deber de manifestar las quejas, que deberían ser graves y motivadas, sobre la conducta de un ministro y una vez votada su representación presentada al trono por una diputación. Por orden del rey una comisión compuesta de seis consejeros de Estado y seis miem-

37. DESMOTTES, *La responsabilité penale*, 87 y ss., RESCIGNO, *La responsabilité politique*, 171 y ss.

38. RESCIGNO, *La responsabilité politique*, 177-178.

39. El título VI de la Constitución, *Del ministerio*, fijaba el número de ministerios (Justicia, Negocios, Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General (art. 27); el artículo 29 facultaba al rey para reunir cuando lo tuviera por conveniente, el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia, y el de Policía General al de Interior) su igualdad («no habrá otra preferencia entre los ministros que la de la antigüedad de su nombramiento», art. 30) y, por último, su responsabilidad

40. C. SANZ CID, *La constitución de Bayona*, Madrid, 1922

bros del Consejo Real examinaría esta representación (art. 85), que, de ser estimada, pasaría finalmente al conocimiento de la Alta Corte Real, tribunal político de la monarquía bonapartista encargado del conocimiento de los delitos personales cometidos por los individuos de la familia real, los ministros, los senadores y los consejeros de Estado (art. 108) ⁴¹. De esta forma la Constitución de Bayona estructuró un régimen completo de responsabilidad ministerial —principio, procedimiento y jurisdicción— referido inicialmente en correcta teoría parlamentaria a las Cortes o Juntas de la nación (tít. IX, arts. 61 a 86) ⁴². El desarrollo legislativo ulterior prestó atención preferente a los aspectos orgánicos y funcionales de los ministerios (R. Decreto de 6 y 10 de febrero de 1809), en detrimento de su ordenación política, poco avenida con la crisis permanente del Estado bonapartista ⁴³.

C) La Constitución de Cádiz: Regencia, Cortes de Cádiz y Constitución

La responsabilidad de los ministros suscitó una temprana atención oficial en la España nacional libre de la ocupación francesa. Una vez que la Junta Central resignó sus poderes en el nuevo órgano ejecutivo, el Consejo de Regencia (31 de enero de 1810), se declaró a sus miembros, de acuerdo con el Reglamento de 29 del mismo mes, elaborado por Jovellanos y Martín de Garay, «responsables ante la nación de su conducta en el desempeño de sus funciones al igual que los ministros» ⁴⁴. La sencilla formulación del

41. S. M. CORONAS, *Jurisdicciones especiales de carácter político en el tránsito del Antiguo Régimen al nuevo constitucional*, en Libro Homenaje al profesor Font Rius, Barcelona, 1984, págs. 95-111.

42. Estas Cortes, divididas en tres estamentos al estilo tradicional, clero, nobleza y pueblo, contaban con una mayoritaria composición popular: 122 diputados de las provincias, ciudades principales, negociantes y personas de mérito frente a 25 nobles y 25 arzobispos y obispos. Vid. artículos 61 a 64 de la Constitución.

43. *Prontuario de las leyes y decretos del rey nuestro señor don José Napoleón I, desde el año 1808*, 3 vols., Madrid, 1810-1812, I, 83-96. Cf. J. MERCADER, *José Bonaparte, rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, 1983.

44. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español, Colección de constituciones, disposiciones de carácter constitucional, leyes y decretos electorales para diputados y senadores y reglamentos de las Cortes que han regido en*

principio no oculta su profundo significado político: la nación y no el rey, a través de su representación oficial en aquellas circunstancias extraordinarias, pasó a ser la depositaria de la soberanía y la encargada de velar por la conducta del órgano ejecutivo.

Una Diputación celadora de la observancia del Reglamento y de los derechos de la nación, compuesta de ocho individuos nombrados por el mismo Consejo de Regencia, vigilaría su actuación, reclamando cualquier providencia contraria a aquellos derechos o a las leyes fundamentales del reino; caso de no ser atendida ni satisfecha sería renovada en las primeras Cortes como cargo de responsabilidad⁴⁵. Este Reglamento fue el primer eslabón de una larga cadena de normas tendentes a configurar el régimen de responsabilidad del ejecutivo en la España nacional

En la práctica, sin embargo, esta primera Regencia supo desviar, en un primer momento, hacia los antiguos miembros de la Junta Central Suprema la exigencia efectiva de responsabilidad, acusándoles públicamente de conspirar contra la seguridad interior del Estado. El conde de Tilly, presunto instigador de las revueltas americanas, y Lorenzo Calvo, acusado de malversar fondos públicos confiados a su custodia, fueron los reos principales de esta campaña de difamación que finalmente acabó afectando a la misma Regencia por las irregularidades advertidas en la tramitación de los procesos, oportunamente desveladas por una comisión de Cortes, aunque sin mayores consecuencias políticas^{45 bis}.

Una vez constituidas las Cortes generales y extraordinarias del reino en la Isla de León, su primer decreto de 24 de septiembre de 1810, dispuso que las personas en quienes se delegara el poder ejecutivo en ausencia del rey, quedaban «responsables a la nación por el tiempo de su administración, con arreglo a las leyes⁴⁶.

España en el presente siglo, t. I-II, Madrid, 1885; t. III, Madrid, 1900, I, 607. Cf. M. ARTOLA, *Los orígenes de la España contemporánea*, 2 vols., Madrid, 1959, I, 373 y ss.; A. DEROZIER, *M. J. Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, trad. M. Moya, Madrid, 1978, 583 y ss.

45. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, I, 612-613.

45 bis. DEROZIER, *Quintana y el nacimiento del liberalismo*, I, 606 y ss.

46. Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación de 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811, Madrid, 1820, I, 1-3

Aunque esta redacción reproducía fundamentalmente la del Reglamento antes citado, la referencia a una legislación provocó la inmediata consulta del Consejo de Regencia sobre los límites de su responsabilidad al no estar contempladas sus obligaciones y las facultades ministeriales en la antigua legislación. Las Cortes declararon en su respuesta contemporizadora no haber puesto límites a las facultades del *poder ejecutivo*, que serían señaladas por un nuevo Reglamento, pudiendo entretanto usar el Consejo de todo el poder necesario para la defensa, seguridad y administración del Estado. Únicamente se precisaba que de la responsabilidad exigida se eximía al rey aludiendo expresamente a «la inviolabilidad absoluta que corresponde a la persona sagrada del rey»⁴⁷. De este modo se prefiguraba ya la redacción de uno de los más importantes artículos de la futura Constitución (art. 168).

Este nuevo Reglamento del poder ejecutivo, anunciado por las Cortes y aprobado cuatro meses después (16 de enero de 1811)⁴⁸, acotó efectivamente las obligaciones y facultades del Consejo de Regencia, así como, de modo implícito, su responsabilidad y la de los ministros. En este sentido recoge algunos aspectos que definirían luego en la Constitución el papel de los Secretarios del Estado y del Despacho: así su nombramiento por el Consejo de Regencia a quien serían responsables del desempeño de su cargo (art. 8, ap. 1); igualmente su responsabilidad por las resoluciones tomadas por sí que no llevaran la firma de uno de los individuos del Consejo de Regencia (art. 4). Sólo en un caso se alude expresamente a la responsabilidad de este Consejo en relación con la infracción del artículo que prohíbe detener a un individuo por más de cuarenta y ocho horas sin remitirle dentro de dicho plazo al tribunal competente; esta infracción que sería reputada como «un atentado contra la libertad de los ciudadanos» autorizaba a cualquiera «para recurrir con queja ante las Cortes» (cap. 3, art. 3) que de este modo se prefigura como el órgano encargado de hacer efectiva la responsabilidad política.

47. Decreto de 27 de septiembre de 1810. Declaración de las facultades y responsabilidad del Poder ejecutivo y del modo con que éste debe comunicarse con las Cortes, en consecuencia de las dudas que el Consejo de Regencia expuso a los mismos. *Colección de Decretos*, I, 7-9.

48. *Colección de Decretos*, I, 50-58.

Con el propósito de dar «un movimiento y dirección uniforme a la máquina del Estado y de dirigir a un fin los esfuerzos de todos» sendos decretos de 14 de julio y 11 de noviembre de 1811 generalizaron la exigencia de responsabilidad a toda clase de autoridad militar, judicial y política (generales, Juntas, Audiencias), castigando el primero de los decretos citados la omisión, negligencia o tolerancia en el cumplimiento de las órdenes superiores con la privación del oficio y encomendando el segundo a los Secretarios del Despacho la misma puntual observancia por parte de todos los empleados públicos, civiles o militares, «bajo la efectiva responsabilidad de ser separados de sus empleos»⁴⁹.

Si en la sesión de Cortes de 19 de noviembre de 1810 se había aprobado la proposición del Sr. Zorraquín por la que se mandaba a los individuos que fueron de la Junta Central presentar en las Cortes en el plazo de dos meses cuenta de su administración y conducta, en la de 29 de noviembre acordaron extender esta misma proposición a los miembros de la anterior Regencia⁵⁰.

Sin embargo, antes de expirar este plazo las Cortes acordaron en su sesión secreta de 17 de diciembre pasar aviso a la Regencia para que separase de la Isla y de Cádiz a los cuatro ex regentes, Castaños, Saavedra, Escaño y Lardizábal. La respuesta de este último en forma de manifiesto a la nación «sobre su conducta política en la noche del 24 de septiembre de 1810», en el que se cuestionaba la legitimidad de las Cortes y la propia soberanía nacional, dio lugar a la apertura de un nuevo proceso por parte del Tribunal especial creado por las Cortes, el mismo órgano que un año atrás conociera el primer proceso incoado por las Cortes, precisamente contra el obispo de Orense, presidente del Consejo de Regencia

49. *Colección de Decretos*, I, 176-177; II, 28-29.

50. *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*. S. 19-XI-1810, Cádiz, 1811, I, pág. 96; S. 28-XI-1810, *ibidem*, págs. 109-110. En esta última sesión los diputados discutieron sobre la conveniencia y aun el alcance de la residencia propuesta. Residencia y no visita como creía conveniente hacer el Sr. Cañedo, es el término frecuentemente utilizado en el debate. Aunque en la propuesta de García Quintana se mandaba residenciar a los miembros de la anterior Regencia y a los Secretarios del Despacho, estos últimos quedaron finalmente excluidos de esta exigencia al imponerse el criterio contrario de Dou, Creus y Luxan, basado en el argumento de éste de que «siendo responsable el Consejo de Regencia no podían serlo los ministros» (pág. 110)

que en tal concepto presidiera la constitución de las mismas Cortes⁵¹.

Tras la creación de una nueva Regencia conforme al proyecto de Constitución, aprobado ya en su mayor parte, las Cortes acordaron por Decreto de 26 de enero de 1812 un nuevo Reglamento del poder ejecutivo que venía a derogar el anterior⁵². Aparte de las modificaciones introducidas en el régimen del Despacho y las formales de su contenido, más preciso y mejor sistematizado, la mayor novedad del Reglamento estribaba en haber dedicado todo un capítulo a la responsabilidad de la Regencia y de los Secretarios del Despacho. Una y otros serían responsables a las Cortes, y no los Secretarios a la Regencia como en el anterior Reglamento por su conducta en el ejercicio de sus funciones (cap. IV, art. 1). Estos Secretarios, nombrados y, en su caso, separados libremente por la Regencia, (cap. III, art. 20), llevarían un libro registro de los despachos por ésta (cap. III, art. 2), en el que figuraría su dictamen rubricado y a continuación la resolución de la Regencia (cap. III, art. 3). En base a lo allí escrito, las Cortes sancionarían o no, según el caso, la conducta de los Regentes o la de los Secretarios, haciendo en este último supuesto, efectiva su responsabilidad y decretando haber lugar a la formación de la causa (cap. IV, arts. 3 y 4). Esta responsabilidad de índole administrativa deja paso a otra de naturaleza claramente política al exigirla a los Secretarios del Despacho que diesen órdenes que «autoricen o sugieran» contra la Constitución o alguna de sus leyes, sin que pudiera servirles de excusa el haberlo exigido la Regencia (cap. IV, art. 2). Todavía se haría efectiva la responsabilidad de los Secretarios si a tenor de sus exposiciones reglamentarias a las Cortes, éstas lo creyeran conveniente, (cap. IV, art. 5, en relación con cap. III, art. 9). Dos meses más tarde se sancionó y promulgó la Constitución de Cádiz, elevando a categoría de ley fundamental muchos de los preceptos hasta aquí reseñados⁵³.

51. Vid. sobre estas cuestiones S. M. CORONAS, *Jurisdicciones especiales*, cit. en nota 41.

52. *Colección de Decretos*, II, 64-71; II, 61-62 (Nueva Regencia, Decreto de 22 de enero de 1812).

53. Este exigente Reglamento fue aligerado de su excesivo formalismo por Decreto de 13 de marzo de 1813, con el fin de hacer más fácil y operativa la labor de la Regencia. *Colección de Decretos*, II, 92-94.

Declarada la persona del rey sagrada e inviolable y no sujeta a responsabilidad (art. 168)⁵⁴, se disponía por el artículo 225 que todas sus órdenes debían ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto correspondiere, declarándoles responsables ante las Cortes de las órdenes que hubiesen autorizado contra la Constitución o las leyes, sin que pudiera servirles de excusa el mandato del rey (art. 226)⁵⁵. Otro supuesto de responsabilidad pa-

54. «El Rey, como Jefe del Gobierno y primer magistrado de la Nación, necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa para que al paso que sea querido y venerado dentro de su reino, sea respetado y temido fuera de él de las naciones amigas y enemigas. Toda la potestad ejecutiva la deposita la Nación por medio de la Constitución en sus manos, para que el orden y la justicia reinen en todas partes, y para que la libertad y seguridad de los ciudadanos pueda ser protegida a cada instante contra la violencia o las malas artes de los enemigos del bien público. Este inmenso poder, de que el Monarca se halla revestido, sería ineficaz e ilusorio si su persona no estuviese a cubierto de una inmediata responsabilidad. La historia de la sociedad humana, la prudencia y la sabiduría de los hombres y escritores más profundos ponen fuera de toda duda la necesidad de que el entendimiento humano se rinda a la experiencia, y haga al costoso sacrificio de declarar suelta de todo cargo la persona del Rey, que por tanto debe ser sagrada e inviolable en obsequio del orden público, de la tranquilidad del Estado, y de toda la posible duración de la institución magnífica de una monarquía moderada. Búsquense en otra parte los medios de asegurar el fiel desempeño de la autoridad pública sin exponer a la Nación a los riesgos de una convulsión interior.» *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, I, 131-132. Vid. A. ARGÜELLES, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, con una introducción de L. Sánchez Agesta, Madrid, 1981.

55. «Como el órgano inmediato del Rey lo forman los Secretarios del Despacho, aquí es donde es necesario hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno para asegurar el buen desempeño de la inmensa autoridad depositada en la sagrada persona del Rey, pues que en el hecho existe toda en manos de los ministros. El medio más seguro y sencillo, el que facilita a la Nación poderse enterar a cada instante del origen de los males que pueden manifestarse en cualquiera ramo de la administración es el de obligar a los Secretarios del Despacho a autorizar con su firma cualquiera orden del Rey. La benéfica intención, que no puede menos de animar siempre sus providencias, hace inverosímil que el Monarca se aparte jamás del camino de la razón y de la justicia; y si tal vez apareciere en sus órdenes que se desvía de aquella senda, será sólo por haber sido inducido a ello contra sus paternales designios por el influjo o mal consejo de los que olvidados de lo que deben a Dios, a la patria y a sí mismos, hayan osado abusar del sagrado lugar, en que no debe oírse sino el

rece deducirse de su obligación legal de rendir cuentas de los gastos de administración en su ramo respectivo (art. 227) y, ya claramente formulado, por sancionar con su firma la orden de privación de libertad o imposición de penas por parte del rey, expresamente prohibida por la Constitución (art. 172). En este caso concreto se le declara responsable a la nación castigándole como reo de atentado contra la libertad individual. Las Cortes son las encargadas por la Constitución de «hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos» (art. 131) por más que la resolución definitiva corresponda al Tribunal Superior de Justicia. El procedimiento a seguir lo fijan básicamente los artículos 228 y 229 de la Constitución: ante todo las Cortes deben decretar que ha lugar a la formación de la causa y, tras ello, remitir al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que sería sustanciada y decidida conforme a las leyes. Al distinguir el artículo 229 entre las causas criminales de los Secretarios del Despacho (ap. 4) y las causas decretadas por las Cortes contra ellas, presumiblemente por infracción de Constitución o de ley (ap. 2) se distingue de modo implícito entre una responsabilidad penal y otra política. Esta diferencia por entonces no tendría mayor virtualidad.

Curiosamente estos artículos apenas suscitaron discusión parlamentaria. Salvo el artículo 228 relativo a la decisión previa de las Cortes de haber lugar a la formación de la causa, devuelto a la comisión de Constitución para que lo rectificase conforme a las ideas expuestas («ligeras reflexiones»), los demás artículos fueron aprobados sin discusión⁵⁶. Es posible que la causa de esta singular actitud de las Cortes fuera la general admisión de un principio incorporado desde el primer momento a la organización legal del

lenguaje respetuoso de la verdad, de la prudencia y del patriotismo. De este modo, las Cortes tendrán en cualquier caso un testimonio auténtico para pedir cuenta a los ministros de la administración respectiva de sus ramos. Y para asegurar por otra parte el fiel desempeño de sus cargos, y protegerlos contra el resentimiento, la rivalidad y demás enemigos de la rectitud, entereza y justificación que deben constituir el carácter público de los hombres de Estado, los ministros no podrán ser juzgados, sin que previamente resuelvan las Cortes haber lugar a la formación de causa. *Discurso preliminar.*» Ibidem, 134.

56. Sesión 24 de octubre de 1811, en *Diario sesiones Cortes Generales y extraordinarias*, 1810-1813 (Madrid, 1870), 2144-2157.

poder ejecutivo en la España nacional. Señalado el principio de responsabilidad del ejecutivo en el primer decreto de las Cortes generales y extraordinarias y aún antes en el primer Reglamento de la Regencia, desarrollado luego por otras normas posteriores, podía considerarse su formulación una cuestión resuelta al tiempo de discutirse el proyecto de Constitución. La aportación de la misma en este sentido fue el haber fijado para el futuro este principio fundamental.

Paralelamente a la regulación constitucional de las Secretarías del Despacho se atendió por una comisión de Cortes, a partir del 10 de abril de 1811, un *Ensayo de nueva organización de ministerios*, elaborado en su día por el Secretario de Estado, Eusebio Bardají (28 de noviembre de 1810) y asumido tras los correspondientes informes de los distintos Secretarios por el Consejo de Regencia el cual lo remitió a las Cortes para su aprobación el 9 de abril de 1811⁵⁷.

Al coincidir la discusión del dictamen de la comisión, iniciada en la sesión del 11 de noviembre de 1811, con la deliberación de las Cortes sobre la parte del proyecto de Constitución relativo a los Secretarios del Despacho, se acordó su suspensión hasta el fin de la misma (23 de enero de 1812) presentando entonces la comisión un nuevo dictamen acomodado ya a la nueva regulación constitucional (7 de marzo de 1812). La discusión de este dictamen dio lugar a la redacción del Decreto de 6 de abril de 1812, réplica del decretado tres años antes en la España bonapartista⁵⁸.

En el *Ensayo* original se partía de una idea central: la necesidad de clarificar y ordenar el despacho de los asuntos administrativos para lo cual se estimaba básico de un lado el reparto estricto de competencias y de otro el análisis conjunto por los ministros, reunidos en «consejo privado del rey» de los asuntos de mayor interés. Por lo demás el *Ensayo* pretendía desvanecer la prevención popular frente a los ministros evidenciando su necesidad y la

57. *Un plan de nueva organización de los ministerios*, formado por el Consejo de Regencia en 1811. Edición y estudio preliminar de M. A. PÉREZ DE LA CANAL en *Documentación administrativa*, 194, 1982, págs. 213-267.

58. *Colección de Decretos*, II, 177-182; *Prontuario de las leyes y decretos del Rey nuestro señor don José Napoleón I, desde el año de 1808*, Madrid, 1810-1812, I, 83-94

nota de responsabilidad que definía a los ministros constitucionales⁵⁹.

Una vez promulgada la Constitución se dictó un nuevo Reglamento de la Regencia del Reino (Decreto 8 de abril de 1813)⁶⁰ cuya principal novedad respecto al anterior de 1812, es la de concentrar toda la responsabilidad por los actos de gobierno en las Secretarías del Despacho, eximiendo de ella de acuerdo con el texto constitucional a los Regentes (cap. V, art. 1). Más interés, por tanto, tiene el *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes* (Decreto 4 de septiembre de 1813), cuyo capítulo XII, *Del modo de exigir la responsabilidad de los Secretarios del Despacho*, tiende a hacer viable la aplicación del artículo 228 de la Constitución⁶¹. Son ocho artículos (118-125) que fijan el procedimiento parlamentario de exigencia de responsabilidad ministerial. Siendo responsables en principio los Secretarios del Despacho a ellos dirigían sus reconvenciones los diputados: tras ellas podrían venir las proposiciones, motivadas y fundadas documentalmente, exigiendo responsabilidad a uno o varios Secretarios, que serían leídas por dos veces en diferentes sesiones públicas de las Cortes. Estas, después de la discusión declararán si ha lugar o no a tomar en consideración la proposición. Si hubiera lugar, se pasarían todos los documentos y la exposición motivada a la Comisión correspondiente por la naturaleza del asunto para que los examinara y formalizase finalmente los cargos. Esta comisión daría su parecer a las Cortes y juzgado por éstas suficiente, se pasaría el expediente al Secretario del Despacho inculgado para que contestase dentro del plazo prescrito por las Cortes, que a su vez señalarían día para la discusión. En ella el Secretario

59. «Que el Gobierno sea bien constituido o, para decirlo en una palabra, que haya una constitución y responsabilidad en los ministros; y cada agente del Gobierno estará en su lugar y cumplirá su deber o perderá el honor y el puesto. Elíjanse bien las personas, destrúyase el pernicioso flujo de las pretensiones y de los pretendientes, que los ministros responsables a la nación de su conducta ministerial, tendrán a raya a los dependientes, y establecerán entre ellos aquella respectiva responsabilidad que debe ligar a todo funcionario público.» *Un plan de nueva organización*, pág. 224.

60. *Colección de Decretos*, IV, 35-42.

61. *Reglamentos* (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes), Madrid, 1977, págs. 23-60; M. del C. CILLÁN G. DE ITURROSPE, *Historia de los reglamentos parlamentarios en España, 1810-1936*, Madrid, 1985.

del Despacho podría hablar libremente cuantas veces quisiera para responder sobre los cargos hechos por los diputados. Una vez declarado el asunto suficientemente debatido, se retiraría el Secretario procediéndose a votar, conforme al artículo 228 de la Constitución, si ha lugar a la formación de la causa, en cuyo caso se remitirían los cargos al Tribunal Supremo de Justicia.

Aunque nada de esto se decía en el primer Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes de 24 de enero de 1810, una vez que se reguló por éste el modo de exigir la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, se perpetuó su normativa apenas sin variación en el ulterior Reglamento de 29 de junio de 1821 (cap. XII, arts. 137-144) ⁶².

4. *La responsabilidad ministerial en el período fernandino*

El fin del primer ensayo constitucional en mayo de 1814 abrió un nuevo período de régimen autocrático en el que se difuminó de nuevo la responsabilidad de los ministros, a salvo su dependencia general del monarca. Nota característica de la institución ministerial en su conjunto, en esta etapa de transición del Antiguo al nuevo Régimen constitucional, es su inestabilidad que contrasta con el marcado inmovilismo de épocas anteriores. Esta inestabilidad comenzó en tiempos de Carlos IV y se acentuó de manera llamativa con posterioridad. Son muchos los Secretarios del Despacho que no llegaron al año en el desempeño del cargo, aún a pesar de su talla política, Aranda, Jovellanos, Canga Argüelles; otros, más fugaces, apenas si duraron tres meses, como Company y algunos tan sólo unos días, como O'Donjú al frente de la Secretaría de Estado ⁶³. Esta inestabilidad que alcanzó tanto a los ministerios absolutistas como constitucionales del reinado de Fernando VII, se proyectó hacia la vida política española como una pesada herencia histórica, signo y causa a la vez de la crisis política permanente de nuestro siglo XIX.

El largo reinado fernandino permite seguir la doble línea divergente de la responsabilidad ministerial, condicionada por el dis-

62. *Reglamentos*, *ibidem*, págs 61-107

63. J. A. ESCUDERO, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Sevilla, 1975.

tinto régimen político que la hace casi inviable en las épocas absolutistas y la impulsa, por el contrario, hasta el conflicto y el caos en el trienio constitucional.

A) El sexenio absolutista

Con Fernando VII regresó la España del antiguo Régimen caracterizada a nivel ministerial por las notas de confusión administrativa e irresponsabilidad institucional, a salvo la dependencia orgánica del monarca. Esta caracterización negativa todavía se agravó por la falta de un programa coordinado de gobierno capaz de dar un mínimo de cohesión a su gestión política⁶⁴. La inestabilidad de los cargos (precursora de la inestabilidad ministerial del siglo XIX) y la política indecisa del rey acentuaron aún más estas notas negativas vivamente sentidas en la España de entonces. La imposible revitalización de los viejos esquemas administrativos generó, entre otras causas, un descontento social que de nuevo se intentó canalizar hacia la gestión de los ministros, acusados de corrupción, al igual que los restantes altos cargos administrativos⁶⁵.

Esta palabra, corrupción, personalizada más en un régimen político-administrativo que en unos ministros cuya propia fugacidad exoneraba un tanto de culpa, vino a simbolizar en el primer sexenio absolutista el mal gobierno de la nación. Esta circunstancia, unida a otras de corte ideológico y político, propició un cambio de régimen llevado a cabo, gracias a la actitud claudicante de Fernando VII, con notable moderación.

B) El trienio constitucional

Una vez producido este cambio de régimen, la responsabilidad de los ministros, configurada por la Constitución doceañista y la legislación subsiguiente, no tuvo una adecuada consolidación política. La propia crisis de la institución ministerial durante el trienio

64. P. GONZÁLEZ MARIÑAS, *La institución ministerial en los orígenes del constitucionalismo español*, en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, 1974, págs. 271-302, 279-187.

65. J. L. COMELLAS, *El sexenio de plena soberanía (1814-1820)*, en *Historia General de España y América*, XII, Madrid, 1981, 353-366; M. C. PINTOS VIEITES, *La política de Fernando VII entre 1814 y 1820*, Pamplona, 1958, 132 y ss. En general, M. ARTOLA, *La España de Fernando VII*, en *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, Madrid, 1968.

constitucional, impidió un efectivo desarrollo de la misma. De un lado, la propia inestabilidad ministerial que llevó a una rápida sucesión de ministerios, desde el doceañista de Argüelles hasta el exaltado de San Miguel pasando por el moderado de Bardají, enfrentados en todos los casos a una caótica situación política, social y económica que obstaculizó cualquier labor efectiva de gobierno. De otro lado, la crisis suscitada por la actitud del rey reacia en algún caso a ejercer su prerrogativa constitucional de libre designación de ministros, en la delicada coyuntura política de entonces.

Fue precisamente con ocasión de su mensaje a las Cortes en la apertura de su segunda legislatura (3 de marzo de 1821) cuando se perfiló por el propio rey la necesidad que tenía el ministerio de contar con una amplia mayoría parlamentaria: «Bien sé que ésta es prerrogativa mía; pero también conozco que al ejercicio de ella no se opone que las Cortes me indiquen y aun me designen las personas que más merecen la confianza pública y que a su juicio son más a propósito para desempeñar con aceptación y utilidad común tan interesantes destinos»⁶⁶. Aunque las Cortes, haciendo suyo el criterio del Conde de Toreno opuesto a esta actitud del rey que contrastaba con su falta de consulta para remover el anterior ministerio que «había tenido la confianza de la nación, teniendo además una mayoría constante en el cuerpo legislativo»⁶⁷, rechazaron este ofrecimiento por considerar esta tarea no propia suya, sino, de acuerdo con la Constitución, del Consejo de Estado (artículo 236), que fue quien finalmente elaboró la lista electoral; en todo caso se perfiló ya desde entonces la necesidad del ejecutivo de contar con un amplio respaldo parlamentario.

Una cuestión incidental de desacato a la autoridad del Ministerio Bardají planteó en el trienio constitucional, a nivel parlamentario, la presunta responsabilidad de los Secretarios del Despacho. La oposición de las autoridades de Cádiz a la recepción del nuevo comandante general de la provincia, nombrado por el rey el 27 de octubre de 1821, en base a su pretendida colaboración con la anti-gua represión liberal, motivó una amarga carta del rey a las Cortes

66. *Diario Sesiones Cortes*, leg. 1821 (Madrid, 1871), 36-37.

67. *Diario Sesiones Cortes*, leg. 1821, 37-54.

en la que recababa su apoyo en el mantenimiento del orden constitucional ⁶⁸.

La comisión nombrada para redactar la minuta de contestación al mensaje del rey distinguió desde un primer momento dos cuestiones: la desobediencia a la autoridad constitucional del rey y el juicio sobre la actuación de sus ministros que se reservó para un examen posterior. Para la primera expresó una condena rotunda: «Las Cortes, Señor, por tanto no pueden menos de manifestar a V.M. y a la Nación del modo más terminante, que desaprueban altamente unos sucesos que podrán mirarse como precursores de males incalculables si no se atajan en su origen», al tiempo que se manifestaba el deber de los jefes políticos y de las autoridades militares de obedecer las providencias reales. Esta exposición, con el voto en contra de algunos diputados y ciertas correcciones de detalle, fue aprobada en la misma sesión que se nombrara a la comisión encargada de responder al rey (26 de noviembre de 1821), si bien ya en el curso de las discusiones se hizo patente la enemiga de ciertos diputados contra el ministerio Bardají, acusado por Flórez Estrada de tener «harto preparada» la guerra civil ⁶⁹.

El mismo dictamen de la comisión, en su parte relativa al análisis de la situación del país, achacaba a los Secretarios del Despacho de este ministerio parte de la culpa en los sucesos relatados por no ser, en su criterio «los más a propósito para adquirir la confianza pública». Tras relatar los principales actos de su gestión política, no bien avenidos con la defensa del orden constitucional y la adecuada administración financiera, la Comisión propuso a las Cortes enviar al rey un mensaje en el que se expusiera la conveniencia de reformar el ministerio «para calmar los temores y la desconfianza pública y para dar al Gobierno toda la fuerza que necesita» (Sesión de 12 de diciembre de 1821) ⁷⁰. El Secretario del Despacho de Estado, en la sesión del día siguiente, rechazó los motivos en que la comisión fundara su dictamen «motivos vagos e indeterminados y la mayor parte de pura presunción», anunciando que sólo respondería a sus cargos cuando se exigiese su res-

68. Sesión de 26 de noviembre de 1821, *Diario Sesiones Cortes*, leg. extraordinario de 1821-1822 (Madrid, 1871), 977.

69. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1195-1198.

70. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1241.

ponsabilidad en los términos previstos en la ley y en la Constitución.

El debate parlamentario, sumamente desagradable desde el punto de vista personal, se convirtió sin embargo en un muestrario de los males que aquejaban por entonces la vida social y política del país. Con gran franqueza se expusieron las causas de estos males desde la óptica oficial de los Secretarios del Despacho y de la a veces más radical y partidista de algunos diputados. Pero al tiempo, en diversas ocasiones, se intentó centrar el debate en su cuestión principal: la responsabilidad de los ministros. Son dignas de cita en este sentido las palabras del Secretario del Despacho de la Gobernación de la Península en las que se precisa el alcance de esta responsabilidad «la verdadera cuestión, la cuestión política es la de que en naciones constituidas, en que el Gobierno tiene más garantías que en España, el derecho de exigir la responsabilidad a los ministros se limita a sólo dos casos; y allí mismo para que este derecho de exigir la responsabilidad legal no puede ceder en mengua y detrimento del poder ejecutivo, es necesario que este mismo poder esté legalmente provisto de otro medio que no tiene el Rey entre nosotros: esto es, cuando la responsabilidad versa sólo sobre delitos de traición o de concusión. Por consiguiente cuanto más extenso es el ámbito dentro del cual se puede exigir la responsabilidad al poder ejecutivo, tanto más hay que temer por su estabilidad»⁷¹.

Pese a esta llamada a la concreción el debate discurrió, sin embargo, por los cauces más amplios, llegando a desecharse finalmente por una cuestión de fondo y forma, la exigencia efectiva de responsabilidad a los Secretarios del Despacho del ministerio Bardají. Como dijera Calatrava en la sesión de 15 de diciembre, sintetizando las largas intervenciones de los diputados a Cortes, del expediente no resultaban méritos para exigir dicha responsabilidad que por otro lado, desde un punto de vista formal, sería «cosa muy larga» («y para convencerse de ello —añadía—, no hay más que leer el Reglamento o recordar los trámites y formalidades que prescribe. Yo estoy seguro de que llegaría el mes de marzo, y aún no se habría instruido el expediente. Por eso en la absoluta imposibi-

71. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1248.

lidad de apelar al medio de la responsabilidad; en el convencimiento que tienen las Cortes de que la situación del Ministerio no le permite continuar, no hay más recurso que adoptar el único medio que queda conforme a las leyes, a saber: la petición al rey»⁷². Las Cortes, secundando esta iniciativa, acordaron enviar un mensaje al Rey en el que se consideraba al ministerio Bardají carente «de la fuerza moral necesaria para dirigir felizmente el gobierno de la nación y sostener y hacer respetar la dignidad y prerrogativas del trono por lo que esperaban y rogaban al Rey, que en uso de sus facultades, tomase las providencias exigidas por la situación del Estado»⁷³. De este modo quedó resuelta, por inviabilidad práctica, la principal cuestión de responsabilidad ministerial suscitada en el trienio. En fechas posteriores, la Comisión de casos de responsabilidad creada por el Reglamento del gobierno interior de las Cortes (art. 85) conoció, sin mayores consecuencias, nuevas exposiciones sobre exigencia de responsabilidad a diversos Secretarios del Despacho: así una del general Riego contra el Secretario del Despacho de la Gobernación, Ramón Felú⁷⁴; otra contra el Secretario del Despacho de la Guerra, a instancias de Manuel Beltrán de Lis, desechada finalmente por las Cortes⁷⁵, y aún otra contra el Secretario del Despacho de Hacienda que simplemente pasó a la comisión de casos de responsabilidad⁷⁶.

C) La década absolutista

Con la reimplantación del absolutismo fernandino, la institución ministerial volvió a perder su incipiente caracterización autónoma respecto del rey, con lo que de nuevo su responsabilidad se desdibujó tras la persona del monarca. Declarados una vez más «nulos y de ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional» (R.D. 1 de octubre de 1823), se reinició la política emprendida en 1814 con la salvedad, a nivel ministerial, de la creación legal del Consejo de Ministros, como órgano asesor del rey en la misma línea de los Consejos restablecidos (R.D. 19 de noviem-

72. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1308-1309.

73. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1308-1309.

74. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1841; 1878.

75. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 1731-1734; 1751.

76. *Diario Sesiones Cortes* (1821-1822), 2151.

bre de 1823)⁷⁷. Sin embargo, al igual que ocurriera en la primera etapa absolutista, una misma falta de continuidad y coherencia afectó de nuevo la marcha de esta institución colegiada: al Consejo de Ministros sucedió un mes más tarde el restablecimiento del Consejo de Estado (R.D. 3 de diciembre de 1823), suspendido por su inoperancia poco tiempo después, creándose en su lugar la Junta Consultiva de Gobierno (13 de septiembre de 1825)⁷⁸, cuyo fracaso hizo renacer al Consejo de Estado, encargado ahora «de arreglar la administración total de los diversos ramos de mis Reinos» (R.D. 28 de diciembre de 1825), en unos términos tan amplios que anuló el papel del Consejo de Ministros, suspendido por ello el 8 de febrero de 1826, aunque restablecido pronto en agosto del mismo año, ante las reiteradas exposiciones de los ministros en favor de un órgano que facilitase su coordinación. En la medida que subsistía el Consejo de Estado como órgano asesor del monarca y el Consejo de Ministros, este último fue perfilando más su naturaleza resolutive (R.D. 31 de diciembre de 1824) la misma que alcanzara plenamente en la etapa posterior⁷⁹.

La vida política de José García de León y Pizarro, Secretario del Despacho de Estado en dos ocasiones, 1812 y 1816-1818 y aún de la Gobernación de la Península (23 de junio de 1812-14 de enero de 1814), ilustra con cierta claridad sobre la difícil posición de un ministro fernandino en la etapa absolutista⁸⁰.

Perdido el favor real y exonerado de su último cargo de Secretario del Despacho de Estado el 14 de septiembre de 1818, este hombre político inició una singular pugna dialéctica con el poder a fin de obtener su reintegración en el favor real, previa la depu-

77. J. A. ESCUDERO, *La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros*, AHDE, 42, 1972, págs. 757-767; P. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Madrid, 1974, 76-81 (este trabajo reproduce el anteriormente citado del autor); J. M.^a GARCÍA MADARIA, *Estructura de la administración central (1808-1931)*, Madrid, 1982; A. GUAITA, *El Consejo de Ministros*, Madrid, 1967.

78. J. A. ESCUDERO, *La Real Junta Consultiva de Gobierno (1825)*, Madrid, 1973

79. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Génesis y evolución*, 91-101.

80. Reconstruimos las vicisitudes personales de su trayectoria política en base a la obra de J. A. ESCUDERO, *Los cambios ministeriales*, apéndice documental, págs. 87-143

ración, a propia instancia, de sus presuntas responsabilidades. En una de las primeras instancias de José Pizarro solicitando el favor del rey (1818) le manifiesta su pronta disposición a satisfacer cualquier cargo que se le hiciera sobre su empleo: «yo estoi pronto a responder y a dar quenta de mi conducta ministerial, de mi sistema político y aun de los expedientes más menudos; sé que en todos aparecerá ardiente celo por el servicio de V.M. y la más estricta honradez política. Mi anhelo no es otro que el de que no se desfigure mi mérito moral con respecto a V.M.»⁸¹. En memoriales posteriores de 1820 y 1823, manteniendo esta misma pretensión clarificadora adelanta sin embargo algunas posibles causas de su caída en desgracia: la conjura de pérfidos consejeros contrarios a su política ministerial de indulgencia o amnistía general (a los cuales, por ésta y otras intrigas, les hace «responsables a la nación»); la «malhadada guerra de empleos» a la que acusa de ser instigadora de absurdas calumnias, etc.⁸². A partir de 1823, perdida la esperanza de recobrar el favor real por medio de súplicas y memoriales, cambia de táctica y pide que se le «purifique» en causa legal: «contra mí nada haí, nada; pero si se quiere hacer una singularidad conmigo, purifíquese qualquiera duda (injusta) en una causa legal»⁸³.

Dos años de instancias y representaciones lograron que finalmente por Real Orden de 10 de marzo de 1825, el Consejo Real elevara consulta al rey, previo dictamen, sobre el tribunal que debía conocer «la causa legal sobre la conducta política» del citado ex ministro⁸⁴. Como se deduce de esta Real Orden, en el complejo institucional de la monarquía absoluta no estaba previsto un trámite semejante, por lo que el desconcierto oficial, plasmado en la consulta, constituyó la primera reacción a la insólita pretensión del ex ministro. Aunque en consideración al objeto específico de la consulta y las circunstancias que concurrían en la persona del

81. Ibidem, pág. 100.

82. Ibidem, pág. 114.

83. Ibidem, pág. 116.

84. El Consejo en Sala Primera, 20 de abril de 1825. Consulta a V.M. su dictamen a consecuencia de la Real Orden de 10 de marzo último en razón del tribunal que debe conocer de la causa que sobre su conducta política ha pretendido se le abra D. José Pizarro, ESCUDERO, *Los cambios ministeriales*, 119-121

solicitante, el fiscal del Consejo dictaminó ser el propio Consejo el único tribunal que en principio resultaba idóneo, apuntaba ya en su informe que, por tratarse de averiguar la opinión política del interesado, debería someterse el caso a las reglas prescritas para la purificación de los empleados en la Administración civil del Estado. Y éste fue el parecer del Consejo y el criterio adoptado: someterle al juicio de purificación, bien en la forma usual aplicada a todas las clases del Estado o en la especial que se hubiese dispuesto para los consejeros de Estado⁸⁵. Siete meses más tarde (23 de octubre de 1825), la mujer de José Pizarro, en su calidad de apoderada, presentó una detallada exposición de la trayectoria política del mismo ante la Junta de Purificaciones de Consejeros de Estado. Aunque no procede entrar aquí en el análisis de los informes de los miembros de la Junta que finalmente declaró impurificado al ex Secretario de Estado (Resolución de 10 de septiembre de 1827), merece sin embargo una mención especial el voto particular favorable a aquél de su Presidente, Antonio Gómez Calderón, admirable por su ponderación, el cual años más tarde llegaría a imponerse al adoptar el Consejo de Ministros de 10 de febrero de 1830 el acuerdo unánime de su purificación «por no resultar contra él cargo legítimo ni fundado en ley ni en justicia»⁸⁶. Así terminaba, tras más de dos lustros de pugna con las instancias de poder político y judicial de la monarquía absoluta fernandina, la singular peripecia de un ex ministro por recobrar su honor y buen nombre político.

5. *La responsabilidad ministerial en la época del Estatuto Real*

Las conocidas reformas operadas en la Administración central a la muerte de Fernando VII, en especial la supresión de los antiguos Consejos de Castilla, Indias, Guerra y Hacienda (R.D. 24 de marzo de 1834)⁸⁷, repercutieron favorablemente en la progresiva afirmación de la institución ministerial. De esta época data la efec-

85. J. A. ESCUDERO, *La Real Junta Consultiva de Gobierno*, 97 y ss. cf. P. PEGENANTE, *Represión política en el reinado de Fernando VII*, Las comisiones militares (1824-1825), Pamplona, 1974.

86. En J. A. ESCUDERO, *Los cambios ministeriales*, pág. 139.

87. I. SÁNCHEZ BELLA, *La reforma de la Administración central en 1834*, en Actos del III Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 655-688.

tiva existencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, con su influencia en la configuración del régimen parlamentario, personificada entonces por Martínez de la Rosa, Toreno, Mendizábal e Istúriz⁸⁸. De entonces data también la creación de las Subsecretarías para aligerar a los Secretarios del Despacho de la ingente tarea que les supuso la extinción de los Consejos, permitiéndoles dedicarse con mayor empeño a la alta política de reformas y a la acción parlamentaria (R.D. 16 de junio de 1834)⁸⁹. Finalmente por esta época y ello guarda estrecho contacto con el tema de la responsabilidad ministerial, se generalizaron las mociones de censura y los votos de confianza, las «cuestiones de Gabinete», que revelaban un progresivo afianzamiento del régimen parlamentario⁹⁰.

A la muerte de Fernando VII se abrió en el país un período de incertidumbre política que el manifiesto de la reina gobernadora, de 4 de octubre de 1833, no pudo cerrar. Dentro de una línea de continuidad con el reinado precedente se fijaba en él un doble principio de gobierno: el mantenimiento de la antigua soberanía real absoluta y las reformas administrativas, «únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo»⁹¹. Este manifiesto, que a la vez expresaba el pensamiento del ministerio Cea Bermúdez orillaba, siquiera pasajeramente, los consejos de reforma política de personajes tan allegados a la Corte como el marqués de Miraflores o el General Quesada⁹². Aún contando con el refuerzo importante del hombre capaz de hacer viable tal mensaje administrativo, Javier de Burgos, el ministerio de Cea tenía los días contados por la ene-

88 Vid. supra nota 72.

89. *Gaceta de Madrid* del 17; también en J. M. NIEVA, *Colección de Decretos*, XIX, págs. 309-310.

90. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Génesis y evolución*, 103-127; J. SEVILLA MERINO, *El impeachment en el Derecho español del siglo XIX*, en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, ed. M. Ramírez, Barcelona, 1978, 149-159.

91. J. TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968, 19-27; Javier de BURGOS, *Anales del reinado de Doña Isabel II*, tomos I-III, Madrid, 1850; Tomos IV-V, Madrid, 1851, I, 152-156; 343-344 (manifiesto); A. PIRALA, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, tomo II, Madrid, 1984, I, 191-193; 652-654.

92. J. de Burgos, *Anales*, I, 151-152.

miga de los liberales. Las exposiciones de los generales Llauder y Quesada fueron el detonante de una situación de descontento y crítica generalizada que, como allí se indicaba, comenzaba a resultar peligrosa para el mismo trono de Isabel⁹³. El dictamen del Consejo de Gobierno favorable a la tesis de Quesada, sobre la necesidad de reunir «una verdadera representación nacional», llevaba aparejado el cese de Cea y la formación de un nuevo ministerio, capaz de afrontarla. Martínez de la Rosa, el veterano liberal, antiguo ministro de Estado durante el trienio constitucional, fue el elegido para esta misión desde su cargo de nuevo ministro de Estado⁹⁴. Acogido con esperanza y satisfacción por la prensa en general y con expectación por todos los que creían en la posible realización de las mejoras anunciadas por las doctrinas liberales, el ministerio de Martínez de la Rosa se orientó desde un primer momento a la formación de un nuevo pacto político sancionado por la reina gobernadora el 10 de abril de 1834, y promulgado solemnemente bajo la denominación de *Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino*.

Esta «especie de constitución» basada explícitamente en las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía, venía a cubrir el anhelo de reforma de los liberales moderados, no así de los doceañistas, los cuales desde un primer momento manifestaron su enemiga al nuevo texto constitucional, calificándolo de anacrónico y engendro político, si bien se le reconocía el mérito de haber roto «el largo silencio impuesto a la España por la violencia»⁹⁵. Desde el punto de vista de la responsabilidad ministerial tuvo asimismo el mérito de hacer posible su regulación.

Por más que el Estatuto, destinado a restaurar las leyes fundamentales de la Monarquía, comenzando por convocar las Cortes generales del Reino, no contemplaba ésta ni otras cuestiones centrales de gobierno, fue bajo su vigencia teórica cuando se llevó a cabo el ensayo más serio de nuestra historia constitucional de regular la responsabilidad de los ministros. Remitidas muchas de estas cuestiones por el propio Estatuto a sendos reglamentos para el

93. En J. de BURGOS, *Anales*, I, 345-351 (Llauder); 352-357 (Quesada).

94. Tomás VILLARROYA, *El sistema político*, 43-50; cf. P. SARRAILH, *Martínez de la Rosa, un homme d'Etat espagnol*, Burdeos, 1930.

95. PIRALA, *Historia de la guerra civil*, I, 461.

régimen y gobierno del Estamento de Próceres y Procuradores (promulgados tres meses más tarde, el 18 de julio de 1834)⁹⁶ en sendos artículos de estos Reglamentos se prefiguraba la ley de responsabilidad. Así el artículo 119 del Reglamento del Estamento de Próceres confería al mismo atribuciones judiciales, entre otras cosas, «cuando juzgue a los Secretarios del Despacho en virtud de una acusación entablada por el Estamento de procuradores del reino con arreglo a la ley de responsabilidad, y según los trámites que ésta señale». En el mismo sentido, el artículo 139 del Reglamento de procuradores disponía que dicho Estamento podría «ejercer una atribución judicial cuando promueva la acusación contra algún Secretario del Despacho por los delitos que prefije la ley de responsabilidad y según los trámites que ésta señale». Esta cuestión, pues, iba a ser una de las primeras a examinar por las Cortes, convocadas, a pesar de la escalada carlista de Zumalacárregui, para el 24 de julio.

En medio de una terrible epidemia de cólera, la reina Gobernadora abrió ese día en Madrid las Cortes generales del reino. En su discurso de apertura expuso el noble objeto propuesto: unir el trono con los derechos de la nación, «dando a unos y otros por común cimiento las antiguas instituciones de estos reinos», presentando a continuación el panorama de la situación interior e internacional, con el cólera y su secuela de desorden social (asesinato de frailes, quema de conventos, omitidos sin embargo en una referencia imprecisa a los «lamentables desórdenes»), la guerra civil con los carlistas, el estado de las relaciones diplomáticas, y el papel crucial del ejército. El discurso terminaba con una referencia a las reformas practicadas en varios ramos de la administración por sus Secretarios del Despacho (entre los cuales se citaba, la división del territorio, la reparación y deslinde entre la parte administrativa y judicial, la supresión de antiguos Consejos, y las nuevas audiencias creadas en beneficio de algunas provincias), terminando con estas palabras: «El Estatuto Real ha echado ya el cimiento, a vosotros corresponde, Ilustres Próceres y señores Procuradores del Reino,

96. Real Decreto que contiene los Reglamentos para el régimen y gobierno de los Estamentos de Próceres y Procuradores del Reino, Madrid, 1834. Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes), Madrid, 1977, 109-137

concurrir a que se levante la obra en aquella regularidad y concierto que son prendas de estabilidad y firmeza»⁹⁷.

El discurso de contestación a la Corona fue el primer tema a tratar por ambas Cámaras colegisladoras. Si en el Estamento de Próceres el proyecto de contestación fue aprobado sin mayores dificultades no ocurrió lo mismo en el Estamento de Procuradores. El dictamen de la comisión, aunque aprobado en su totalidad, sufrió modificaciones y retoques que corregían la fuerza de algunas expresiones. Pese a ello se mantenían párrafos virulentos contra la situación interior heredada⁹⁸ y, a la vez, se trazaba el cuadro de los principios a que ajustaría su acción la Cámara; eran éstos la protección igualitaria de los derechos sociales, la libertad de imprenta, el fomento y mejora organizativa de la milicia urbana, la igualdad de derechos ante la ley, la libertad civil, la seguridad personal y la inviolabilidad de la propiedad. A estos principios se añadía la independencia y responsabilidad del poder judicial en todas sus clases y la responsabilidad de los ministros «igual responsabilidad en el poder ministerial» de tal forma que «los pueblos... conocerán la diferencia entre un gobierno absoluto que todo lo atropella y un sistema paternal que sólo usa de la autoridad para promover la felicidad común».

En todo caso en el seno del Estamento de Procuradores bullía una oposición al Estatuto que se manifestó tempranamente en la extemporánea fijación de sus principios de acción legislativa y, a poco, en la presentación inmoderada de peticiones, previstas por otro lado en el artículo 32 del Estatuto, entre las que destacó por su importancia la llamada tabla de *derechos fundamentales*. Los doce artículos de que se componía esta tabla de derechos reproducía en parte los principios antes reseñados. El artículo 11 decía a este respecto: «Los Secretarios del Despacho son responsables

97. J. de BURGOS, *Anales*, I, 383, cf. I, 298.

98. 6. «El cuadro que presenta la situación interior del reino «nos ha dicho V.M.), está lejos de ser tan halagüeño como vuestro patriotismo deseara. Es muy cierto, señora: este cuadro no es halagüeño, es bien triste. Muchos años de un sistema desacertado, de una administración arbitraria y de una reacción obstinada contra los principios reconocidos como axiomas en toda buena organización social, nos han traído por una progresión descendente a un notable estado de depresión y de miseria». Apud. J. de BURGOS, *Anales*, I, 391-396; 392-393.

por las infracciones de las leyes fundamentales, por los delitos de traición y concusión y por los atentados contra la libertad individual, seguridad personal, y derecho de propiedad.» En la exposición que precedía al proyecto de derechos fundamentales se hacía mención a su conveniencia indiscutible: «bastaría solamente indicar que es muy fácil que los Ministros abusen de sus vastas atribuciones y autoridad inmensa y que conviertan contra la nación los medios y recursos de que dispone el poder y, sobre todo, su consecuencia con lo prevenido por el artículo 139 del Reglamento del Estamento de Procuradores»⁹⁹.

Votada favorablemente la totalidad de la petición por el Estamento de Procuradores, a pesar de la buena argumentación en contra de algunos procuradores y ministros, se entró en la discusión por artículos y en relación con el 11 que nos ocupa, uno de los firmantes de la petición, el Sr. Caballero, propuso la supresión de la última parte del mismo, presentando la siguiente redacción: «Los Secretarios del Despacho son responsables por las infracciones de las leyes fundamentales y los delitos de traición y concusión.» La razón aducida fue la de haberse acogido en artículos anteriores que formulaban principios fundamentales su responsabilidad por los ataques contra las personas y propiedades. En contra de la supresión y proponiendo aun su ampliación al supuesto de los atentados que cometiesen contra el honor, habló brevemente el Sr. Vega y Río, por más que su observación no fue aceptada, por estimarla contraria a los fines perseguidos de garantizar explícitamente los derechos del hombre en sociedad. Dándose por suficientemente discutido quedó aprobado el artículo con aquella supresión¹⁰⁰.

Esta «especie de constitución en doce artículos», como llamaba Pirala a esta petición de la oposición de la Cámara, tuvo el efecto inmediato de destruir la base parlamentaria del Estatuto que descansaba sobre la prohibición de que las Cortes deliberasen sobre asunto alguno que no hubiera sido sometido expresamente a su

99. Sesión de 28 de agosto de 1834. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, leg. 1834-1835 (Madrid, 1867), págs. 93-96.

100. Sesión de 10 de septiembre de 1834. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, leg. 1834-1835, pág. 285.

examen en virtud de un decreto real (art. 31 del Estatuto Real). Pero, a la vez, esta petición fue el precedente de infinitas proposiciones de reformas, que se complicaron con nuevos sucesos como el de la insurrección de 18 de enero de 1835 que, aunque terminó con capitulación, produjo un gran descrédito al gobierno, motivando la dimisión del ministro de la Guerra, Llauder, a quien en el Estamento de Próceres se le llegó a exigir responsabilidad ¹⁰¹.

El golpe de gracia para el ministerio de Martínez de la Rosa vino curiosamente, en una época transida de conspiraciones y revueltas, de un intento por restablecer ciertas condiciones humanitarias en el desarrollo de la guerra civil. El tratado llamado de Elliot, por la mediación de este representante del gobierno inglés en las estipulaciones entre el general Valdés y Zumalacárregui, provocó una tormenta parlamentaria en la que Argüelles pidió explicaciones al gobierno y Caballero le exigió responsabilidad. Aunque la lenta lectura del tratado por Martínez de la Rosa ante el Estamento de Procuradores conjuró el dictamen de la comisión sobre esta proposición de responsabilidad, que no llegó siquiera a ser votado, el grito «muera el traidor» le acompañó hasta su cese en el cargo ¹⁰².

No por ello cesó la revolución. Su sucesor, el conde de Toreno, se encontró a la altura de agosto con una revolución generalizada que si en unos casos pretendía el restablecimiento de la Constitución de Cádiz o la convocatoria de nuevas Cortes constituyentes, en todas reclamaba la formación de un nuevo ministerio. La enemiga de las Juntas —la de Badajoz llegó a pedir la formación de causa a todos los ministros habidos desde 1834 y la de Cádiz declaró al conde de Toreno reo de alta traición— precipitó la caída del fugaz ministerio ¹⁰³. Su sucesor, Mendizábal, saludado por la prensa liberal como el salvador y regenerador de la patria, se hizo cargo el 14 de septiembre de 1835 del gobierno de la nación. Su manifiesto político, presentado a la reina y publicado ese mismo día en la «Gaceta» para general información, contenía una vaga

101. PIRALA, *Historia de la guerra civil*, II, 114.

102. J. de BURGOS, *Anales*, II, 121-139; PIRALA, *Historia de la guerra civil*, I, 578; II, 119.

103. J. de BURGOS, *Anales*, II, 190; IV, 236-241, PIRALA, *Historia de la guerra civil*, II, 168.

referencia a los perentorios problemas nacionales, guerra civil, suerte de las corporaciones religiosas, crédito público, derechos y deberes populares, cuya solución se confiaba al nuevo gobierno; a «un ministerio compacto, fuerte, homogéneo y sobre todo responsable, que se robustezca con las simpatías y el apoyo de la representación nacional»¹⁰⁴..

Sometidas las Juntas y aliadas al esfuerzo bélico del Gobierno a través de las recién creadas Diputaciones provinciales (R.D. 21 de septiembre de 1835) y las transitorias Comisiones de armamento y defensa, la reina gobernadora pudo firmar el decreto de convocatoria de nuevas Cortes para el 16 de noviembre, a las cuales expresamente se recomendaba la revisión del Estatuto «para asegurar de una manera estable el entero cumplimiento de las antiguas leyes fundamentales de la monarquía» y el desarrollo de los principios programáticos del mensaje de Mendizábal. En relación con éstos, la reina gobernadora en su discurso de apertura decía: «tres proyectos de los más importantes se presentarán a vuestra deliberación: el de elecciones, base del gobierno representativo; el de la libertad de imprenta, que es su alma, y el de la responsabilidad ministerial, que es su complemento, asegurando y al mismo tiempo haciendo compatibles la inviolabilidad del monarca y los derechos de la nación»¹⁰⁵. Estas y otras cuestiones importantes (arreglo de la Hacienda, de las comunicaciones, del clero regular, de la administración municipal, de los bienes de propios), serían sometidos a la consideración de las Cortes en esta segunda legislatura.

En la discusión de los párrafos del proyecto de contestación al discurso de la Corona se suscitó un interesante debate en el Estamento de Procuradores sobre la responsabilidad ministerial. Calderón Collantes consideraba esta ley de menor urgencia y de difícil definición y aplicación por lo que solicitaba su deliberación en otras Cortes posteriores a las cuales se les debía encomendar el enlace de esta cuestión con la ley fundamental. López, por su parte, aún

104. J. de BURGOS, *Anales*, V, 404-405; PIRALA, *Historia de la guerra civil*, II, 353-356; 649-650; P. JANKE, *Mendizábal y la instauración de la Monarquía constitucional en España (1790-1853)*, Madrid, 1974; A. GARCÍA TEJERO, *Historia político-administrativa de Mendizábal*, Madrid, 1858.

105. PIRALA, *Historia de la guerra civil*, II, 653

admitiendo la dificultad de hacer efectiva esta responsabilidad recogida en un dicho popular («los ministros son muchas veces acusados, menos juzgados, pocos sentenciados y ninguna sentencia ejecutada») ¹⁰⁶, pedía que al estilo francés fuese consignada esta ley y la de la libertad de imprenta en la Constitución. La oposición de Acevedo y Vega y Río de trasladar esta cuestión a unas Cortes nuevas, formadas según la nueva ley electoral, no mereció la aprobación de la Cámara y el párrafo de la comisión se aprobó sin

6. *El proyecto de ley de responsabilidad ministerial* (18-XII-1835; 29-IV-1836)

La ley de responsabilidad ministerial prevista por los reglamentos para el régimen y gobierno de los Estamentos de próceres y procuradores del reino y urgida en diferentes ocasiones por éstos, sufrió el retraso inherente a la inestabilidad ministerial de la época del Estatuto. Aunque el gobierno de Martínez de la Rosa, recogiendo aquel mandato legal y aquellas peticiones parlamentarias, nombró una comisión de próceres y procuradores con el fin de preparar una ley sustantiva y de procedimiento sobre la responsabilidad ministerial, esta ley no llegó a redactarse. Fue mérito del gobierno Mendizábal el haber presentado el 18 de diciembre de 1835 en el estamento de próceres un proyecto de ley sobre responsabilidad de los Secretarios del Despacho que desarrollaba uno de los principios programáticos de su manifiesto político ¹⁰⁸.

El proyecto contaba con 41 artículos distribuidos en tres títulos referidos respectivamente a disposiciones generales (arts. 1 a 8); a la acusación de los Secretarios del Despacho en el Estamento de Procuradores (arts. 9 a 20) y, por último, al modo de proceder del Tribunal de Próceres (arts. 21 a 41). Casi coetáneas al proyecto son las *Cuestiones de responsabilidad* de Joaquín Francisco Pacheco, recogidas luego en sus Estudios de legislación y Jurisprudencia.

106. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Procuradores, leg. de 1835-1836 (Madrid, 1869), pág. 75.

107. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Procuradores, leg. de 1835-1836, pág. 77; cf. 28-30.

108. Tomás VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real*, 372-375. El texto del proyecto en *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1835-1836 (Madrid, 1869), 43-49.

Divididas en dos apartados: De la responsabilidad ministerial y De la responsabilidad administrativa, la primera lleva fecha de 1836 y representa un comentario autorizado, a veces crítico, del proyecto de ley ya aprobado por el Estamento de Próceres. Es de advertir que este comentario es el de un jurista positivo que prescinde sistemáticamente de cualquier consideración metajurídica sea de índole histórica o sociológica. De ahí su relativo valor interpretativo, casi exclusivamente técnico, que lo hace más bien secundario en orden a la comprensión general del mismo ¹⁰⁹.

En la exposición de motivos del proyecto inicial del gobierno se destacaba ya la inexistencia de una ley adecuada de responsabilidad en los países más avanzados políticamente como consecuencia de la dificultad de hallar un punto de equilibrio entre la libertad y la fuerza conveniente del poder ejecutivo. Si a la vista de esta dificultad podría estimarse «ridícula» la presunción de desempeñar con acierto tamaña tarea legislativa y aun considerarse prematura su redacción, el gobierno, sin embargo, valorando otras causas, no lo entendió así. La principal fue pensar que «para asegurar el principio de inviolabilidad de la persona del monarca, era urgente no dejar en el aire el modo de exigir y de afirmar la responsabilidad ministerial». El alcance de este objetivo hacía secundarias las omisiones y defectos del proyecto de ley que, en todo caso, en su criterio, podrían ser enmendadas por la labor de los cuerpos colegisladores.

Esta ley que procuraba evitar las formulaciones generales poco avenidas con su propia índole, según el proyecto, se encontró con una dificultad técnica «insuperable»: decidir si se debía exigir sólo responsabilidad penal a los ministros o también a civil.

La cuestión se dejó sin resolver, traspasando a las Cortes la solución del problema. Por lo demás se reconocía poca originalidad en el proyecto gubernamental: «el gobierno no tiene la pretensión de haber sido creador en materia tan debatida por jurisconsultos eminentes y por las asambleas legislativas de naciones muy cultas, tanto es así que confiesa que en algunas cosas *casi ha copiado artículos de proyectos de ley en países extranjeros* cuando le ha parecido que se han acercado todo lo posible a la mayor perfección

109. J. F. PACHECO, *Estudios de legislación y de jurisprudencia*, Madrid, 1843, 75-88; 89-114.

apetecida»¹¹⁰. Esta referencia a la legislación extranjera se circunscribía fundamentalmente a Francia en donde, desde 1814, se habían redactado diversos proyectos de ley que, a pesar de informes y debates en las asambleas parlamentarias, no llegaron a cuajar en una ley de responsabilidad¹¹¹.

Una vez terminada la lectura del proyecto, en la misma sesión de su presentación parlamentaria (18 de diciembre de 1835), el Presidente del Estamento de Próceres consultó a la Cámara, si debía pasar a una comisión especial, lo que así se acordó. Esta comisión, formada por nueve próceres, presentó cuatro meses después, el 20 de abril de 1836, un dictamen que en esencia recogía, mejorando con diversas adicciones, supresiones y aclaraciones, el proyecto del gobierno¹¹². Así lo reconocía el propio Secretario de la Comisión Nicolás María Garely, quien tras referirse a las razones legales del proyecto (mandato del art. 119 del Reglamento orgánico del Estamento) y políticas (sustraer la figura del rey de las campañas políticas por exigencias de responsabilidad), se centró en el análisis de su objeto y naturaleza.

En relación con el discutido tema de su naturaleza, era criterio de la comisión que, por estar los actos de los ministros sometidos al derecho común, sólo aquellos que emanasen del ejercicio de su autoridad, hechos susceptibles de varia calificación: ineptitud conocida, omisión culpable, abierta transgresión de la ley, etc., deberían ser objeto de responsabilidad, por lo que entendía debía excluirse la responsabilidad civil, si bien, en previsión de una interpretación contraria, se daba una redacción amplia al artículo 2.º que regulaba esta cuestión de naturaleza. En relación con la responsabilidad penal emanada fundamentalmente de los abusos de poder, se estimaba conveniente circunscribirla a un ámbito muy estrecho, delineado con claridad: delitos de traición, peculado o concusión y prevaricación. Esta era la principal novedad del dictamen de la comisión respecto al proyecto del gobierno, novedad que éste hizo suya una vez iniciada la discusión parlamentaria del mismo (sesión de 29 de abril de 1836), al aceptar el gobierno el proyecto de la comisión por entender que mejoraba formal y técnicamente su propio proyecto.

110. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1835-1836, 46.

111. Vid. *Supra* nota 38

112. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1835-1836, 63-66

En efecto el proyecto gubernamental sujetaba a responsabilidad *todos* los actos de los ministros, genérica e indistintamente, como recordaba el Secretario de Gracia y Justicia, Mendizábal, dando con ello amplia competencia judicial al Estamento de Próceres convertido de este modo en tribunal o «Gran jurado» primordialmente. El secretario de la comisión, Garelly, justificó la lectura restrictiva del proyecto de la comisión en base a la situación del país y su misma legislación.

Por razones no tanto de principio como de aplicación efectiva de la responsabilidad ministerial, se opuso a la totalidad del proyecto el marqués de Miraflores. Tomando en consideración el ejemplo extranjero, caso de Francia, cuya Cámara de los Pares seguía ocupándose sin éxito del tema tras varios años de gobierno representativo, y, sobre todo, observando el estado social y jurídico de nuestro país, con una guerra civil que atacaba la idea misma de Estado representativo y con una falta de códigos que impedía a esta ley ser su complemento solicitaba la suspensión del proyecto legal «hasta que tengamos códigos»¹¹³. En su contestación por la comisión, Garelly recordó que una vez admitido el principio de responsabilidad ministerial lo único pertinente era limitar legalmente su exigencia, siendo precisamente para evitar «el caos de nuestra legislación actual» que la comisión hubiera formado una especie de «código de responsabilidad» de interés para la monarquía, el gobierno y la nación.

De más alcance fue la intervención en contra de la totalidad del proyecto del conde de Parsent, el cual rehuendo expresamente su consideración teórica¹¹⁴, solicitó, por ser a su juicio más operativa

113. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1835-1836, 125-126.

114. «Al tomar pues la palabra, no ha sido precisamente mi objeto engolfarme en los raciocinios que he leído en los más famosos publicistas que han tratado este punto tan arduo de la política constitucional y especialmente el famoso Benjamin Constant». *Ibidem*, 129.

En efecto, a este autor se debía la primera exposición sistemática sobre el tema de la responsabilidad ministerial, y en unos términos no muy avenidos con la precisa delimitación de responsabilidad aprobada por el Estamento de Próceres. En efecto su tesis central de que «los actos ilegales, perjudiciales al interés público, sin relación causal directa con los particulares, y el mal uso del poder ministerial legalmente investido» constituyen el eje de la responsabilidad ministerial debiendo ser denunciados y perseguidos por las asam-

y urgente, una inmediata corrección del sistema administrativo en su conjunto que hiciera efectiva la responsabilidad de los agentes subalternos del gobierno ¹¹⁵. La intervención del conde de Ofalia por la comisión, limitada a una mera recapitulación de las ideas antes expuestas por Garelly, cerró el debate sobre la totalidad, tras el cual se votó a favor de entrar en el análisis de sus disposiciones particulares (sesión de 29 de abril de 1836).

En la discusión por artículos se repitieron algunos argumentos utilizados en el debate sobre la totalidad. Así, al discutirse el artículo 1.º relativo a la responsabilidad de los Secretarios del Despacho ¹¹⁶, Gil de la Cuadra, como hiciera antes el conde de Parsent,

bleas representativas, tenía el contrapunto de que como hay mil maneras de perjudicar al Estado, de modo que si hubiera que especificarlas por ley «el código de responsabilidad se convertiría en un tratado de historia y de política», abogaba en favor de una cierta arbitrariedad en la apreciación de su responsabilidad, al estilo de la ambigüedad que encierran los términos *high crimes and misdemeanours* de la práctica inglesa, que sin embargo no encierra ningún peligro por la moderación que entraña «la solemnidad del proceso, el carácter augusto de los jueces, la moderación de las penas». Esta doctrina, considerada un tanto abusivamente luego como de absoluta arbitrariedad en la apreciación de la responsabilidad ministerial, triunfó en la práctica al no llegar a fijarse en una ley especial, como disponía el artículo 3 del proyecto de ley de 1835-36, los supuestos concretos que la ocasionaban. B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*. Ensayo publicado a fines de 1814 o comienzos de 1815. Asimismo su cap. IX de *Les principes de politique*, publicados en mayo de 1815. Estas obras y algunas otras se reunieron y reeditaron en 1820 bajo el título de *Cours de politique constitutionnelle*. Esta obra, condenada en nuestro país por el Santo Oficio, fue traducida libremente al castellano en 1820 por M. A. López, vid. F. L. YTURBE, prólogo a su versión castellana del *Curso de Política constitucional*, de B. Constant, Madrid, 1968.

115. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento Ilustres Próceres, 1836, 127.

116. «Los Secretarios del Despacho son responsables si abusasen de su poder refrendando decretos de S.M., firmando resoluciones, órdenes, reglamentos u otras providencias que emanen de la autoridad real, apoyando medidas o dejando de tomarlas en los casos y modo que se expresa en esta ley» (Redacción de la Comisión D.S.C., Estamento de Ilustres Próceres, 1836, 122). El proyecto de ley gubernamental decía: «Los Secretarios del Despacho, obligados a firmar o refrendar todas las leyes que se promulgan, y todos los decretos, reglamentos órdenes y demás providencias que emanen de la autoridad real, están sujetos a responsabilidad si hacen ejecutar o consenten que se ejecute alguna sin estar firmada o refrendada por alguno de ellos» (*ibidem*, 46)

aludió a la incongruencia de contar con una ley que exigiere responsabilidad a los ministros, algo por lo demás fácilmente salvable por la censura de los Estamentos, en tanto que no se exigía allí donde más eficaz podía resultar de cara a una renovación administrativa, judicial, económica o militar¹¹⁷. La comisión respondió con cierta elíptica argumentación no ser ésta la cuestión a dilucidar cuando se trataba de la responsabilidad ministerial y que, en todo caso, nada impedía que en el futuro se atendiese la responsabilidad de los segundos agentes de la autoridad real, «objeto de otra ley de más difícil examen que la actual» diría el conde de Ofalia.

El artículo 2.º que sentaba el conocido principio de la responsabilidad peculiar del Secretario del Despacho que abusase de su poder refrendando decretos del rey o firmando órdenes o providencias emanadas de la autoridad real, apoyando medidas o dejando de tomarlas en los casos y modos expresados por la ley, apenas suscitó discusión. Solamente el marqués de San Felices propuso una redacción más severa que obligase a los ministros no partidarios de las medidas adoptadas, a dimitir «como prueba inexcusable de que no tomó parte en aquella deliberación», propuesta no admitida por el daño político que tal medida podía acarrear en la marcha de cualquier gobierno.

Si en la primera sesión de la discusión por artículos se aprobaron tan sólo dos del proyecto, en los siguientes se dio un curso rapidísimo a su discusión y aprobación. Así en la sesión del 30 de abril se aprobaron un total de 20 artículos, debido probablemente al fuerte carácter técnico de los mismos que limitó en gran medida el debate parlamentario. En esta sesión se discutió y aprobó conforme a la redacción de la comisión el artículo 3.º que limitaba la responsabilidad individual o colectiva de los Secretarios de Despacho, a los delitos de traición, peculado o concusión y prevaricación¹¹⁸. En su discusión el marqués de San Felices abogó por una

117. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1836, 129.

118. Art. 3. La responsabilidad de los Secretarios del Despacho, individual o colectiva, sólo tiene lugar en los delitos de traición, de peculado y de prevaricación, perpetrados por medio de algunos de los siguientes hechos:

1. Si atentaren contra la persona del Rey ó la del Regente ó gobernador del Reino, ó contra la seguridad interior o exterior del Estado, ó contra el orden de sucesión en el Trono, ó contra la autoridad del Rey ó la de los Esta-

eliminación de las causas enumeradas de responsabilidad en favor de una consideración genérica de las mismas al estilo de los «high-crimes and desmeanor» del sistema inglés («yo quisiera que se adoptase aquí el método de Inglaterra: que pudieran ser acusados los Secretarios del Despacho por todas las providencias desacertadas que tomasen»), dejando a los Estamentos gran libertad para acusar y juzgar los abusos de poder. En defensa del proyecto habló atinadamente el Secretario de Gracia y Justicia, Mendizábal, limitándose el Secretario de la comisión a explicar la semántica de los términos utilizados, en cuyas amplias categorías delictuales se acogían los diferentes supuestos de responsabilidad incluso los citados por el marqués de San Felices ¹¹⁹.

El artículo 4.º que marcaba un límite temporal a la exigencia de responsabilidad, dos años si la ejecución de los actos que la provocaban tuvo lugar en la Península y cuatro si se verificó en las provincias de Ultramar, fue modificado a instancia del propio Secretario de Gracia y Justicia teniendo en cuenta de manera más acabada la gradación según las distancias: Un año si la ejecución de los actos por los que se exige responsabilidad tuvo lugar en la Península; dos años, si fue en La Habana y cuatro en las restantes provincias de Ultramar ¹²⁰.

Los artículos 5 a 23, de acusado carácter técnico referidos a la preparación, instrucción y fallo de las causas de responsabilidad de los Secretarios del Despacho, fueron aprobados apenas sin dis-

mentos que haya sido reconocida por las leyes fundamentales, bien sea por medio de consejos, actos, órdenes dadas o planes concertados, bien por omisión de providencias cuando las exigiese notoriamente el buen uso de su autoridad.

2. Si ordenasen ó tolerasen á sabiendas el cobro de rentas, contribuciones ó impuestos no establecidos legalmente, ó distrajesen los caudales del Estado de los objetos á que se hallen aplicados por los Cuerpos colegisladores, ó se excedieren de los créditos abiertos á sus departamentos respectivos, ó abusan de su autoridad para el acrecentamiento notorio de sus intereses particulares por sí ó por interpuesta persona ó autorizasen empréstitos o reconociesen créditos contra el Estado sin anuencia de los Estamentos.

3. Si comprometiesen á sabiendas los intereses del Estado, infringiendo las leyes, ó descuidando abiertamente su ejecución por medio de actos cuya gravedad pueda considerarse como una violación positiva de los derechos públicos generales.

119. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1836, 135

120. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1836, 139.

cusión, y esta misma celeridad se mantuvo en la sesión siguiente de 3 de mayo, en la que se aprobaron sin mayor oposición los restantes artículos del proyecto, 24 a 40 ¹²¹. Al discutirse el artículo 24 se suscitó la posible redundancia de la expresión tribunal de Justicia que figuraba en el mismo, defendida por la comisión desde el momento en que en el reino había otros tribunales, de comercio, de cuentas, que podían inducir a confusión. En este sentido el título oficial del tribunal especial competente en las causas del Secretario del Despacho sería el de *tribunal de Justicia de Próceres del Reino* (arts. 19, 24, 27). Los artículos, 25 a 30, que sentaban meras reglas procesales, se leyeron y aprobaron sin discusión. El artículo 32 que regulaba la vista de la causa y las condiciones exigidas a los Próceres para formar parte del tribunal (exigiendo la asistencia de dos terceras partes de los Próceres hábiles, es decir, nombrados seis meses antes de haberse promovido la acusación, residentes en el lugar donde se hallase el tribunal y que no se hubiesen excusado por causas legítimas) fue objeto de una larga discusión que no sirvió para modificar, sin embargo, su redacción. El artículo 33 que garantizaba el derecho a recusar, sin expresión de causa, la octava parte de los próceres que asistiesen a la vista, fue devuelto a la comisión para una nueva redacción que aclarase la cuestión, poco matizada en el texto, de la recusación en el caso de que la responsabilidad fuese colectiva. El artículo 34 relativo a la defensa libre del acusado, fue objeto de enmiendas que pretendían fijar la condición letrada de sus defensores, con el fin declarado (por el conde de Montijo) de restar pasión política a los debates. En su contestación por la comisión, el conde de Ofalia recordó que, pudiendo valerse el acusado de tantos defensores cuantos fuesen los comisarios nombrados por el Estamento de Procuradores, siempre podría elegir un defensor letrado para la parte técnica del juicio y otro lego en derecho pero apto para tratar la parte política del mismo, sin contar con la posibilidad, siempre presente, de la politización de la defensa de la causa para la cual un letrado contaba en principio con mejores armas que un lego. El artículo se aprobó sin modificación y sin discusión se aprobaron asimismo los siguientes, el 35 y 36, que señalaban la forma de la vista y decisión de

121. *Diario Sesiones Cortes*, Estamento de Ilustres Próceres, 1836, 145-154.

la causa. El artículo 37, relativo a las penas aplicables, dio lugar a una ardua discusión sobre la conveniencia de mantener o suprimir la pena de muerte o de incluir otras no previstas, como la de multa o deportación, que finalmente se cerró con la adición de estas últimas aunque mantuvo el criterio de la comisión favorable a la pena de muerte. El artículo 38 fijaba brevemente el principio de no separación del tribunal sin haberse votado la causa y haber firmado la sentencia todos los jueces. El artículo 39 relativo a la publicidad de la sentencia y a su ejecución por el Gobierno, fue devuelto a la comisión para corregir su redacción parcialmente defectuosa. El artículo 40, último del proyecto, referido a la nueva audiencia del acusado rebelde, fue aprobado sin discusión.

Diez días después en la sesión del 13 de mayo de 1836 el secretario de la comisión Garelly, leyó el dictamen sobre las adiciones presentadas al proyecto de ley de responsabilidad ministerial que en su mayor parte fueron rechazadas.

7. El fin del Estatuto y del primer proyecto de regulación de la responsabilidad ministerial

Si en la breve legislatura de 1835-1836 el estamento de procuradores llegó a conocer dos de los tres proyectos anunciados por la reina gobernadora en su discurso de apertura de las Cortes, el electoral y el de libertad de imprenta (que quedaron pendientes de discusión), en la siguiente legislatura, comenzada el 22 de marzo de 1836, hubo de dejar pendiente del dictamen de la comisión el proyecto de ley de responsabilidad ministerial remitido por el estamento de próceres. La crisis del gobierno Mendizábal en mayo de dicho año, provocada por la destitución de varios jefes militares no aceptada de buen grado por la reina gobernadora, dio paso a la formación de un nuevo gabinete presidido por el moderado Istúriz¹². La enemiga inmediata de parte del estamento de procuradores contra el nuevo gobierno, desembocó tras varias sesiones de acoso parlamentario, en la presentación el 21 de mayo, por 78 procuradores de una proposición de declaración de no merecer el go-

bierno Istúriz la confianza de la nación¹²³, la cual forzó a la disolución de las Cortes dos meses justos después de su comienzo. Enfrentados los grupos liberales entre sí, lograron los exaltados extender la insurrección provincial al aire de la bandera de la constitución de Cádiz frente al nuevo propósito oficial de hacer revisar el Estatuto por las Cortes convocadas para el 24 de agosto¹²⁴. El decreto de la reina gobernadora de 13 de agosto de 1836, tras los sucesos de La Granja, mandando publicar la constitución política de 1812¹²⁵, puso fin a la vigencia del Estatuto y con él, al primer ensayo de regulación de la responsabilidad de los ministros en la España constitucional.

SANTOS M. CORONAS GONZÁLEZ
Catedrático de Historia del Derecho
Universidad de Oviedo

123. *Diario Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, leg. de 1836, págs. 497 y ss.

124. Por estas fechas centrales del verano, poco antes de la sargentada, menudearon las exposiciones de las Juntas Provinciales a la reina Gobernadora. La de Zaragoza, de 1 de agosto, iniciaba su exposición con estas palabras: «Hay épocas funestas, en que los pueblos pierden la confianza que debieran inspirarles sus gobiernos... Tal es la situación de España desde mediados de mayo. La nación conoce las circunstancias que han elevado a la cumbre del poder a estos ministros. El sentimiento de reprobación con que fueron recibidos es bien notorio y la franca manifestación con que se quejó a V.M. el Estamento popular, fue casi unánime. La disolución de las Cortes fue un acto de violencia y de venganza, y aumentó considerablemente la irritación de los ánimos. La convocación de las Cortes Constituyentes calmó algún tanto nuestra indignación: mas los actos sucesivos de arbitrariedad y violencia, las destituciones marcadas con el sello de resentimientos personales, disiparon pronto la ilusión, e hicieron ver en los actuales ministros, no unos funcionarios firmes y enérgicos, sino unos hombres irascibles y vengativos. Señora: esta provincia acaba de declararse independiente del gobierno de V.M., y bajo la égida de la Constitución del año 12, y perseverará en la resolución de gobernarse por sí misma, por no dejar su dirección en manos de un gobierno tan incapaz y tan inepto.» PIRALA, *Historia de la guerra civil*, III, 396. Cf. La exposición de la Junta de Málaga de 28 de junio, en la que considera el restablecimiento de la Constitución de Cádiz «el término de la revolución española», III, 687-690.

(125. «Como reina Gobernadora de España, ordeno y mando que se publique la Constitución política de 1812, en el ínterin que, reunida la nación en Cortes manifieste expresamente su voluntad ó dé otra Constitución conforme a las necesidades de la misma.» A este decreto sucedió un Manifiesto de la reina Gobernadora a la nación española de 22 de agosto por el que se justificaba la medida adoptada PIRALA, *Historia de la guerra civil*, III, 408; 701-702