

# Un poder nuevo en el escenario constitucional: notas sobre el ejecutivo gaditano<sup>1</sup>

SUMARIO: 1. Preludio.–2. Aria: primeros pasos constitucionales o la dudosa emergencia de un dudoso constituyente.–3. Canon I: lugar del ejecutivo en la división de poderes.–4. Canon II: ejecutivo, gobierno y poder en el Antiguo Régimen.–5. Fuga: 1810-1812 con Cádiz en el horizonte o una Nación que no lo era del todo.–6. *Aria da Capo*: el poder ejecutivo en la Constitución de 1812 o de cómo lo antiguo tomó la forma de lo nuevo.

## 1. PRELUDIO

El carácter convencional y, por tal motivo, en cierto punto artificial, no natural, de fechas, dataciones y periodificaciones, se muestra claramente en todo su esplendor cuando tratamos de la Historia jurídica moderna, una Historia de larga duración *ma non troppo*, fundada en la pretendida eternidad de un modelo de raíces medievales, basado en la omnipresencia del *Ius Commune*, pero, al mismo tiempo, tan ligada y sensible a los fenómenos intelectuales, cul-

---

<sup>1</sup> Abreviaturas empleadas. *AHDE*: Anuario de Historia del Derecho Español; *AMHD*: Anuario Mexicano de Historia del Derecho; *CHD*: Cuadernos de Historia del Derecho; *DSCGE*: *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Dieron principio el 24 de setiembre de 1810, y terminaron el 20 de setiembre de 1813*. Imprenta de J. A. García, Madrid, 1870-1874; *Fundamentos*: Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional; *Initium*: Initium. Revista Catalana d'Història del Dret; *RCG*: Revista de las Cortes Generales; *RDP*: Revista de Derecho Político; *REDC*: Revista Española de Derecho Constitucional; *REP*: Revista de Estudios Políticos; *QF*: Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno.

turales, políticos, sociales y económicos que sacuden Europa a finales del siglo XVIII y la convierten en algo diferente (la *Era de las Revoluciones*), en relación con todos los cuales el Derecho gozaba de un puesto de preeminencia dado que era la expresión cumplida de una nueva forma, guiada por la razón, de diseñar el mundo, de cambiarlo, de entender y de disciplinar la sociedad, el Estado, el hombre y las relaciones de poder que se daban entre todos esos sujetos implicados. El cambio solamente podía darse mediante una profunda reformulación del Derecho y por medio del mismo, concebido así como la más importante herramienta racional para tal destino, como algo capacitado para provocar una cesura histórica y señalar un antes y un después, provocando el necesario recurso a la cronología y a los artificios numéricos que la rodean. El soberano legislador, buen padre y buen gobernante, cordial y estricto a un mismo tiempo, iluminado siempre por las luces de la razón, era el modelo a seguir<sup>2</sup>. Tanto es así que esas fronteras vanas que tratamos de introducir para dividir y clasificar, para señalar un tiempo previo y uno posterior, unos antecedentes y unos consecuentes, para aprender, orientar y exponer (como recursos académicos en última instancia), muchas veces se manifiestan como simples cuestiones de estilo y de tono, siendo fracasos sonoros, incapaces de condensar la realidad de los hechos, de aquilatarlos y de someterlos a un patrón uniforme. Las fechas son rebasadas por la especial maleabilidad y la rápida movilidad de la tozuda materia histórica que no atiende a convenciones o artificios de ningún signo que sean, a moldes prefabricados donde ser instalada, sino que discurre por otros derroteros. Las fronteras temporales que son fijadas por los historiadores en muchos casos aparecen insensibles a las continuidades y a las rupturas que jalonan el desarrollo de las instituciones y de los conceptos jurídicos, elementos ambos que constituyen la razón de ser del quehacer cotidiano del historiador del Derecho antes que la preocupación por la descripción de procesos, actos y hechos, la cual también debe existir, pero como telón de fondo de lo anterior. La realidad histórica y la percepción de esa realidad histórica realizada por los historiadores, a partir de los correspondientes testimonios, fuentes y huellas (olvidar no es un opción, pero sí seleccionar los materiales a emplear), con el subsiguiente proceso de conceptualización (en su doble condición de factor e índice), no se compadece del valor de los números, de su armonía o de su exactitud, en ocasiones elementos todos ellos más simbólicos que otra cosa. La dictadura de las fechas debe ceder ante la dictadura de la realidad y de su plasmación conceptual, de su traslación hacia el presente y el futuro, de su representación, de su simbología y también, por qué no, de su mitología. El siglo XIX comienza propiamente para España no en enero del año 1801, como sería lo lógico atendiendo a criterios puramente numéricos, sino en el mes de mayo del año 1808, aquel mes y aquel año en que se inició todo, para bien o para mal, en que todo cambió o se diseñó el camino para ese cambio, en que se trazó a grandes rasgos

---

<sup>2</sup> Para esa razón ilustrada, *vid.* A. TRUYOL Y SERRA, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*. 2. *Del Renacimiento a Kant*. 3.ª edición revisada y aumentada. Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 195 ss.

el guión de lo que habría de acontecer (los tristes presentimientos del grabado de Goya), en que se comienzan a clausurar la Ilustración y el Siglo de las Luces y se empieza, de modo gradual, paulatino, con sobresaltos, avances y retrocesos, la construcción de un nuevo orden político, social, económico y cultural, con ramificaciones en todos los demás campos, con dependencia del pasado, algo indudable, pero también con la ilusión puesta en el futuro más inmediato, en el deseo de transformación, de novación completa, de inauguración de una nueva época para la Historia<sup>3</sup>.

En un ambiente de extrema convulsión y acentuado patriotismo, de desplome institucional y nacionalismo exacerbado, el jueves 1 de septiembre de 1808 salía a la luz el primer número del *Semanario Patriótico*, inspirado por Quintana y su círculo, dando noticias dispersas sobre la situación interior y exterior de España, y también transmitiendo informaciones varias acerca de cuestiones políticas de la máxima y rabiosa actualidad. En la página 14 del citado número, se planteaba una pregunta interesante y compleja para el avisado lector, de tipo retórico, que revelaba de un modo meridiano la voluntad de sus redactores al anticipar la respuesta (como sucede en toda pregunta de este tipo) e intentar así inocular en la opinión pública un nuevo antídoto contra el despotismo que había conducido a la patria a esas precarias horas de existencia. La crítica iba dirigida contra esas autoridades débiles y entecas, esos «zelosos patricios» que habían recibido un poder del pueblo, dividido y limitado en el tiempo, y que ahora debían proceder a su restitución en aras del interés y de la prosperidad comunes, so pena de incurrir en usurpación. El momento así lo requería y el cambio, imparable, no podía someterse a condiciones de ninguna clase. En esas fechas llenas de incertidumbre, ¿ignoraba alguien, decía la publicación neona-

---

<sup>3</sup> No obstante el exordio inicial, las fechas, los acontecimientos y la Historia política siguen siendo indispensables para colocar en su lugar exacto argumentos y reflexiones, ideas y conceptos, que existen en relación con sus contextos correspondientes. Para el marco histórico general, *vid.* J. FONTANA LÁZARO, *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*. 3.<sup>a</sup> edición revisada. Editorial Ariel, Barcelona, 1978; y *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*. Guías de historia contemporánea de España, I. Editorial Crítica, Barcelona, 1979, pp. 11 ss.; F. SUÁREZ, *La crisis política del Antiguo Régimen en España (1800-1840)*. 3.<sup>a</sup> edición. Ediciones Rialp, Madrid, 1988, pp. 19 ss.; J. P. FUSI-J. PALAFOX, *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*. Espasa, Madrid, 1997, pp. 15 ss.; M. ARTOLA, *Los orígenes de la España contemporánea*. 3.<sup>a</sup> edición. Colección Documentos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000. Dos tomos; *La España de Fernando VII*. Introducción de Carlos Seco Serrano. 3.<sup>a</sup> edición. Espasa, Madrid, 2008, pp. 285 ss, y *La revolución española (1808-1814)*. Epílogo de Julio A. Pardos. Colección Historia Política y Social, núm. 1. Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2010; R. CARR, *España 1808-2008*. Edición revisada y actualizada por Juan Pablo Fusi. 2.<sup>a</sup> edición. Editorial Ariel, Barcelona, 2009, pp. 79 ss.; A. RAMOS SANTANA, «Antes y después de Cádiz. La soberanía reconstituida», en AA.VV., *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812 y Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella. Estudios*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2010, pp. 21-93; y F. DE ANGELIS, *La rivoluzione spagnola degli anni 1808-1810. Alla ricerca di un modello politico-costituzionale tra antico regime e rinnovamento*. Prefazione di Faustino Martínez Martínez. Storia del Diritto e delle Istituzioni / Studi 3. Collana a cura di Mario Ascheri. Aracne Editrice, Roma, 2010, pp. 31 ss.

ta, que el poder supremo, la verdadera soberanía, residía en la Nación, reunida por medio de representantes, y no en los múltiples cuerpos intermedios que poblaban el solar hispánico y que campaban a sus anchas por las diferentes provincias que territorialmente lo formaban? En un arrebató de valiente constitucionalidad y de claro avance político, los redactores proporcionaban a los plurales lectores, así de primeras y sin subterfugios, un nuevo sujeto que estaba llamado a convertirse en el protagonista de excepción de la realidad revolucionaria que se había iniciado en el mes de mayo inmediatamente anterior. Cuando todo había caído y la Monarquía agonizaba, cuando la invasión y dominación extranjeras semejaban ser el único horizonte político, cuando la Constitución histórica daba la sensación de haberse esfumado, parecía resurgir de sus cenizas el auténtico motor de la Historia patria, el protagonista por antonomasia de siglos y siglos de feliz existencia, con plena libertad e independencia, precisamente ahora que ambos atributos estaban cuestionados. La Nación, atrapada por centurias de despotismo, había conseguido liberarse de sus ataduras en un clima de excepción y había recuperado el puesto que le correspondía en el escenario político-constitucional para reactivar las notas aludidas que la definieron y definían todavía como cuerpo colectivo. Una Nación libre e independiente volvía a actuar o quería hacerlo, si las circunstancias lo permitían. No se extendían los anónimos periodistas a los efectos de precisar cuáles eran los perfiles o caracteres que acompañaban a esa Nación, constituida mediante los representantes a los que se aludía expresamente (una Nación indirectamente conformada, por tanto, por la vía de la representación; nunca una interlocutora plural inmediata), cuáles los elementos que contribuían a adjetivarla y darle sentido pleno histórico y enjundia presente, ni era tampoco algo en realidad necesario en un discurso nacido eminentemente para epatar a las masas (destinatario natural de estas publicaciones) y, en menor medida, a las elites, para crear opinión visceral que no ciencia meditada. Estamos en los tiempos convulsos que suceden al 2 de mayo de 1808, certificando que lo tratado en Fontainebleau y otros convenios previos no era un simple y pacífico acuerdo entre potencias amigas, sino una invasión pactada y consentida, un documento que autorizaba la expansión peninsular del Imperio napoleónico. Estamos en los días que preceden a la constitución, el 25 de septiembre del mismo año de 1808, de la Junta Central Suprema y Gubernativa de España e Indias. Para ello y a favor de la misma, hablaba el *Semanario*, en su página 15, de la absoluta necesidad y urgencia de un Gobierno supremo, «*único ejecutivo, á quien confíe la Nación entera sus facultades, un Gobierno sólido y permanente que disipe los rezelos de algunas gentes tímidas; que dirija con acierto las operaciones generales, y que arrebate al Déspota de Francia la esperanza de subyugarnos con el artificio y el dolo, ya que no ha podido hacerlo con las armas*»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cito el *Semanario Patriótico* por la cuidada edición facsímil que se recoge, junto a otros documentos de la época, en *Madrid 1808. Papeles del dos de mayo que circularon informando acerca de estos importantes sucesos*. Imprenta Artesanal del Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2008.

Ha aparecido el primer vocablo en el que se va a centrar este estudio: la voz «Gobierno», con una acepción propia y singular, porque así lo era el marco excepcional en que aquélla se estaba empleando. Para poner freno a la ocupación francesa y a sus nefastas consecuencias de cualquier signo, se debía atribuir todo, sin reservas de ninguna clase, a ese Gobierno, a ese poder único, uniforme y homogéneo, inmediatamente ejecutivo, en el cual confiaba la Nación y al cual se confiaban todas sus atribuciones, dotado de inmensas facultades y, sobre todo, de una gran celeridad en la tramitación y resolución de los principales y acuciantes asuntos a tratar. Esto era así porque las antiguas Cortes, en las que algunos cifraban las esperanzas de supervivencia político-constitucional del Antiguo Régimen, ya no resultaban operativas, a pesar de haber constituido en el pasado el baluarte de la libertad y de la independencia como vehículo de expresión de la Nación en su conjunto. Se alababa su aportación de antaño, pero los tiempos requerían de otras soluciones más contundentes, drásticas e inmediatas. Un Gobierno sólido, capaz, permanente, rápido, resolutivo, era lo que se pedía en esas horas interminables y llenas de miedos, como órgano unitario encargado de hacer frente a las operaciones más urgentes (se sobreentiende que militares y todo lo que con esta actividad se hallaba conexas, sobre todo, los capítulos fiscales), erradicando la pluralidad de centros de poder con los que se habían afrontado las primeras acciones bélicas. Gobierno aparecía como sinónimo de poder y de unidad, de todo el poder, de un poder que era la expresión de esa soberanía encargada de hacer frente al despotismo extranjero y a todos sus engaños. No, por ende, como un parte especializada de ese poder que todavía se movía dentro de la cosmovisión absolutista de la unidad de potestades, vertebrada en torno a la idea de jurisdicción, sino como la definición amplia del conjunto total de ese haz de atributos vinculados al ejercicio de autoridad pública. Con esta acepción, Gobierno acababa por fundirse con la idea misma de Estado, en cuanto que construcción artificial última donde se residenciaba esa potestad a través de sus variadas instancias y múltiples cuerpos. Gobierno, pues, implicaba poder. El poder implicaba toda suerte de acción pública al frente del precario aparato estatal en proceso de descomposición<sup>5</sup>.

Unos años después, océano mediante, desde el Virreinato de la Nueva España, llegaba noticia de la aparición de otra publicación, *El Despertador Americano*, quien ajustaba un poco más los términos del debate político-constitucional y de la revolución o reforma en ciernes, reivindicando la apa-

---

<sup>5</sup> Panorama institucional en transición y crisis, que describen A. GARCÍA-GALLO, «Aspectos jurídicos de la Guerra de la Independencia», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*. Vol. III, núm. 5 (1959), pp. 15-27 [= y también en *II Congreso Histórico Internacional de la Guerra de la Independencia y su época. Estudios. II*. Institución «Fernando El Católico» (C.S.I.C.). Excmo. Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 1966, pp. 91-103]; J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, «La crisis de las instituciones en 1808», en *Madrid. Revista de Arte, Geografía e Historia*, núm. 9 (2007), pp. 27-61, y F. BARRIOS PINTADO, *España 1808. El gobierno de la Monarquía. Discurso leído el día 8 de marzo de 2009 en el acto de su recepción por el Excmo. Sr. D. Feliciano Barrios Pintado y contestación por el Excmo. Sr. D. José Antonio Escudero López*. Real Academia de la Historia, Madrid, 2009, pp. 17 ss.

rición y subsecuente actuación de un Congreso Nacional y tratando de recortar poder al *Ejecutivo* o a cualquier otro elemento, estamental o corporativo, del signo que fuese. Nos hallamos ya en presencia de un sujeto diferente del anterior, aunque nacido del mismo poder soberano, de la misma fuente originaria de donde emanaban las estructuras esenciales de la comunidad: ahora se habla del poder ejecutivo, contrapuesto ya a un poder legislativo encarnado en aquel Congreso Nacional gaditano que llevaba operando desde hacía unos meses. Respecto del primero, tímidamente, se insinuaba una cierta desconfianza al vincularlo de forma estrecha a las prácticas o estilos políticos absolutistas, despóticos y arbitrarios de los siglos anteriores. La reflexión sobre el poder, con esa real oposición legislativo-ejecutivo, nacía al amparo de unas consideraciones previas acerca de la libertad en su más amplia acepción, una libertad combatida, luchada y defendida valerosamente por la Nación, de la mano de la cual llegaban los *derechos de la naturaleza* (sostenidos inviolablemente gracias a esa pugna referida), una libertad santa que no era la quimérica de los *insurgentes*, sino aquella que había conseguido florecer en manos de los propios ciudadanos desde el instante mismo en que se había logrado articular la representación de todos ellos y se había materializado su voluntad para sancionar las correspondientes leyes y para arreglar sus propios intereses sin que existiesen coacciones de ninguna clase y de ningún poder ajeno a la comunidad misma, «*pues sólo ha de obrar nuestra voluntad general, ya como conciudadanos de aquellos héroes de la libertad y ya como cooperadores con nuestros sacrificios a la grande empresa de su restauración*». El Gobierno, como poder completo y total, ha dado paso a un fraccionamiento de su previa estructura monolítica. Camina ahora por medio de dos instrumentos, de los cuales solamente el primero, el Congreso, el legislativo, las Cortes, merece la plena confianza del redactor o redactores de la publicación jalisciense, puesto que a él se vinculan las ideas de Nación, de representación, de voluntad general, de ley y de interés colectivo o común. Sólo el legislativo es el ente capacitado para hacer de vehículo de expresión de todos estos elementos, para comprenderlos, para ligarlos de un modo armónico, para integrarlos, de suerte tal que el restante poder aludido, el ejecutivo, quedaría relegado a un discreto segundo plano, a una posición distante y vicaria, que ejercitaría con las debidas cautelas en provecho de los propios ciudadanos, de la Nación, en suma, sin eliminar del todo el temor y recelo que provocaba en tanto en cuanto se alejaba de aquéllos y de ésta, disipaba la representación y la consecuente expresión de la voluntad general, y se sometía a otros designios diversos en su actuar<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> *El Despertador Americano. Correo político económico de Guadalajara, del jueves 20 de diciembre de 1810*, núm. 1, en *El Despertador Americano*. Prólogo de Alfredo Ávila. Colección Summa Mexicana. Dirección de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2010, pp. 24-25.



## 2. ARIA: PRIMEROS PASOS CONSTITUCIONALES O LA DUDOSA EMERGENCIA DE UN DUDOSO CONSTITUYENTE

Dos testimonios periodísticos, pues, nos conducen a un contexto conceptual e ideológico y a un momento intermedio de una gran importancia porque es en ese instante, en el mes de septiembre de 1810, día 24, lunes, cuando se va a producir de modo deliberado y consciente la ruptura del orden político tradicional<sup>7</sup>, un orden político que después va a ser recompuesto por la Nación a través de las Cortes, trazando puentes hacia el pasado y hacia la Historia, mitigando el rigor de la ruptura aludida y haciéndola menos dramática y contundente de lo que lo fue en realidad. En el ínterin, las Cortes Generales y Extraordinarias, reunidas en la Isla de León tras un azaroso proceso de convocatoria<sup>8</sup>, habían tenido la oportunidad de constituir una nueva dimensión del marco político, a la primera de cambio, por medio de una reformulación directa del poder homogéneamente configurado hasta esas fechas. Así lo hacen al fijar una clara delimitación de los márgenes específicos de acción de ese poder soberano, de origen nacional, a través de una compartimentación del mismo, es decir, a través del fraccionamiento de lo que hasta entonces era una masa uniformemente jurisdiccional, personal y monocrática (sin perjuicio de técnicas comisariales). Un nuevo poder –o unos nuevos poderes, más exactamente– amanecía en ese mes de septiembre del año 1810 con las Cortes mismas recién inauguradas y un nuevo poder (o poderes) que además asistía impertérrito y consciente a la autolaminación de su unidad de antaño (una suerte de autoinmolación consentida y necesaria) para dar como resultado tres piezas que, debidamente coordinadas, tenían que comenzar a actuar de inmediato, aunque no se supiese con absoluta seguridad cuáles eran los ámbitos que correspondían a cada uno de ellas, cuáles los instrumentos de que estaban dotadas o los procedimientos a seguir, aunque pesasen las inercias de un régimen que se resistía a desaparecer y cuyos protagonistas lo seguían siendo en ese nuevo escenario cuasi-constitucional. No existía experiencia al respecto, viniendo como se venía de un esquema de poder único y concentrado en la figura del Rey y sus delegados, con algunas especialidades procedimentales (lo gubernativo) que no empecían la uniformidad de su

---

<sup>7</sup> Así lo afirma F. TOMÁS Y VALIENTE, «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en *AHDE*, núm. 65 (1995), p. 57 (como la inmensa mayoría de los trabajos del desaparecido profesor, se puede consultar asimismo en los siete volúmenes de sus *Obras Completas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, en concreto, el trabajo citado en tomo V, pp. 4.449-4.555).

<sup>8</sup> Vid. M. GARCÍA VENERO, *Historia del Parlamentarismo español (1810-1833)*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946; H. JURETSCHKE, «Concepto de Cortes a comienzos de la Guerra de la Independencia. Carácter y actualización», en *Revista de la Universidad de Madrid*. Vol. IV, núm. 15 (1955), pp. 369-405, y «Los supuestos históricos e ideológicos de las Cortes de Cádiz», en *Nuestro Tiempo*. Año II, núm. 18 (diciembre, 1955), pp. 13-35, y F. SUÁREZ, *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*. EUNSA, Pamplona, 1982. Para la documentación correspondiente, sigue siendo de utilidad M. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*. Imprenta de los hijos de J. A. García, Madrid, 1885. Dos tomos.

lectura y de su consideración global final. El ejemplo extranjero (el francés, sobre todo) sería el modelo a tomar en consideración, lo mismo que aquellas doctrinas vertidas sobre el particular en la Europa de los siglos precedentes donde se hablaba de las diversas funciones o rostros de un poder ya no homogéneo. La primera decisión de las Cortes, pues, se produce en clave institucional u orgánica, no dogmática, no vinculada a derechos y libertades, sino al diseño mecánico del poder o de los poderes, dejando implícito el contenido de los mismos o no aclarándolo suficientemente en una primera instancia, lo cual provocará problemas interpretativos de inmediato. Máxime en relación al ejecutivo, poder huérfano, carente de referencias en el Antiguo Régimen, solitario en el nuevo escenario constitucional. Se trataba de poner en funcionamiento los mecanismos del poder con arreglo a una nueva cosmovisión que bebía de la doctrina común europea del momento y que había sido ya esbozada en la Francia revolucionaria, si bien era preciso adaptarlo a España y las adaptaciones comportan riesgos de lecturas erróneas, de imprecisiones o de realidades que no se adecuan a lo que se quiere importar. Lo importante es destacar que en esa cultura político-constitucional *in fieri*, aquello más relevante, aquello que habla y de lo que se habla en primer lugar eran los poderes y no los derechos y libertades, lo orgánico antes que lo dogmático, la institución antes que el ciudadano, el poder y no el sujeto, que queda resguardado y subsumido por la Nación. Esa impresión primera marcará el devenir del constitucionalismo hispánico, en el cual los poderes toman, por regla general, la delantera a los ciudadanos hasta bien avanzado el siglo XIX. Esa será nuestra tónica general constitucional<sup>9</sup>.

En septiembre de 1810, se pone fin a *algo* conocido y se inicia otro *algo* desconocido, que va a guardar cada vez más paralelismo con lo anterior. Afirmada la Nación como entidad que se presume ya existente y depositada en ella la soberanía como fuente de todo poder por decisión de las propias Cortes, lo cual no era cuestión baladí, era preciso proceder a una labor ulterior con el fin de eludir cualquier sombra de degeneración política, de despotismo, de corrupción de los nuevos esquemas, de fractura de una nueva sociedad que concentraba o creía concentrar sus esperanzas en el ciudadano, en su voluntad concurrente con las voluntades de otros, para crear la ley como instrumento estable de gobierno racional frente a la arbitrariedad voluntarista del monarca absoluto. Pero también se pensaba en la recomposición de modelos históricos. La *nomocracia* era el modelo ansiado, pero la Historia va a jugar su papel condicionante y el monarca no se verá del todo despojado de sus potestades. Las ideas de Locke, de Montesquieu y de Rousseau impregnan esta norma primigenia que nace en Cádiz, una norma, a la que ahora me referiré, que es declaración de

---

<sup>9</sup> Entre 1812 y 1845, se produce una devaluación paulatina de la Nación como sujeto constituyente y titular de la soberanía con crisis de los mecanismos de representación política y correlativo ascenso de la Monarquía como sujeto políticamente dominante y jurídicamente co-constituyente. Vid. F. TOMÁS Y VALIENTE, «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», en AA.VV., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. I. Visiones generales*. Alianza Editorial. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1994, p. 141 (= *Obras Completas*, ed. cit., tomo V, pp. 4.359-4.360).



principios y, en cierto modo, anticipo de Constitución, norma constituyente en estado puro después modelada por la realidad de los acontecimientos. Se puede afirmar que nos hallamos ante un precepto de perfiles claramente constitucionales, si nos acogemos a lo que se decía más allá de los Pirineos sobre cómo o qué debía ser una Constitución<sup>10</sup>, aun sin serlo en puridad y en plenitud de condiciones, aun sin articular poder constituyente alguno, ni hacer referencias de ninguna clase al estatuto básico de los ciudadanos. A ese deseo de construir un nuevo poder y de darle una apariencia trifuncional, respondía, antes de la propia Constitución pero con un indudable valor supremo por originario y fundacional de todo el entramado político en su conjunto, el famoso Decreto de 24 de septiembre de 1810, elaborado a propuesta de Muñoz Torrero y de Luján, del que vengo hablando, en donde se plasmaba por vez primera en tierras hispánicas lo que hasta entonces había sido una simple teoría procedente de allende los Pirineos e incluso de allende el continente<sup>11</sup>. Decreto valiente e innovador puesto que daba

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, el responsable de una de las primeras formulaciones modernas del concepto de Constitución, E. DE VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. Sin editorial, London, 1758. Tomo I, Capítulo III, §. 27, p. 54, habla de la Constitución como el reglamento fundamental que determina el modo en que la autoridad pública ha de ser ejercitada, no obstante la referencia a Leyes Fundamentales, en §. 29, pp. 55-56, que prácticamente se identifican con la noción anterior. Entre nosotros, avanza en esa dirección IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA. *Vid. La Ilustración Política. Las Reflexiones sobre las Formas de Gobierno de José A. Ibáñez de la Rentería y otros discursos conexos*. Edición, notas y estudio introductorio a cargo de Javier Fernández Sebastián. Textos Clásicos del Pensamiento Político y Social en el País Vasco, núm. 2. Universidad del País Vasco. Servicio Editorial, Bilbao, 1994, p. 165, al hablar también de las Leyes Fundamentales, aquellas que arreglan la forma del Estado y «son, por decirlo así, sobre el mismo Legislador, no pudiendo o no debiendo éste tocarlas, porque de ellas recibe la investidura de tal».

<sup>11</sup> Decreto I, de 24 de septiembre de 1810. *Declaración de la legitima constitucion de las Córtes y de su soberania: nuevo reconocimiento del Rey Don Fernando VII, y anulacion de su renuncia á la corona: division de Poderes, reservándose las Córtes el legislativo: responsabilidad del ejecutivo, y habilitacion de la Regencia actual, con la obligación de prestar el juramento á las Córtes; fórmula de este: confirmacion interina de los tribunales, justicias y demas autoridades: inviolabilidad de los diputados*. Cito por *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalacion en 24 de setiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811. Mandada publicar de orden de las mismas*. Imprenta Real, Cádiz, 1811, pp. 1-3 (en adelante, *Colección I*). La difusión de este primer Decreto está asegurada en virtud del Decreto IV, de 25 de septiembre de 1810, donde las Cortes mandan al Consejo de Regencia que imprima, circule y publique en todos los territorios de la Monarquía los Decretos I y II, aprobados en su seno, «previniendo que se cante en todos los dominios de S. M. un solemne Te Deum en accion de gracias, se hagan salvas de artilleria en celebridad de tan memorable acontecimiento, y rogativas públicas por tres dias, implorando el auxilio divino para el acierto», en *Colección I*, ed. cit., pp. 6-7. La *Colección* comprende un total de cinco tomos, los cuatro primeros aparecidos entre 1811 y 1813, y el último de ellos publicado en 1820, bajo el Trienio Liberal. El primero es el ya referido; el segundo comprende las disposiciones expedidas entre el 24 de septiembre de 1811 y el 24 de mayo de 1812 (= *Colección II*); el tercero abarca los preceptos dados entre el 24 de mayo de 1812 y el 24 de febrero de 1813 (= *Colección III*); el cuarto se extiende del 24 de febrero de 1813 al 14 de septiembre del mismo año y «comprende ademas el decreto expedido por las Córtes extraordinarias en 20 de dicho mes» (= *Colección IV*). El quinto y último, referido a Cortes ya ordinarias, comprende las disposiciones aprobadas entre el 25 de septiembre de 1813 y el 11 de mayo de 1814 (= *Colección V*). Hay una edición facsimilar de los cuatro primeros volúmenes, realizada por las

forma jurídica por vez primera a la Nación e implantaba una soberanía que nada tenía que ver con la del Antiguo Régimen en cuanto a titularidad, al operar el traslado, sin reservas ni fisuras, desde el monarca hacia ese nuevo cuerpo político anticipado desde las páginas del *Semanario Patriótico* un par de años antes, es el punto de arranque de toda una ingente obra legislativa que anticipa muchos rasgos de la futura Constitución misma y que sería reputada en su conjunto incluso más arriesgada, contundente y avanzada en muchos campos que el final texto constitucional de 1812.

Además de las proclamaciones al uso por medio de las cuales se reiteraba el sentimiento monárquico innato a la Nación española, que volvía a jurar a Fernando VII como Rey único y legítimo, y se proclamaba la nulidad del juego de abdicaciones que había tenido lugar en Bayona por cuestiones de consentimiento viciado y también de forma<sup>12</sup>, restituyendo al monarca el lugar que constitucionalmente (por mor de la Constitución histórica) le correspondía, el Decreto hablaba, por vez primera y para activarlas, de la soberanía y de la Nación como concepto capital y principal sujeto político, respectivamente, donde estaba residiendo el origen de todo el proceso de cambios que se iba a gestar desde ahí en adelante. Es la primera culminación de lo que ha denominado J. M. Portillo Valdés la *Revolución de la Nación*, la inversión paulatina y tranquila del orden político-constitucional existente bajo el mando de una nueva corporación directiva, la Nación, en respuesta al triple problema constitucional, internacional y de soberanía que se había planteado en las Españas desde mayo de 1808 en adelante<sup>13</sup>. Una Constitución histórica inencontrable, escondida o perdida, sepultada o corrompida por el despotismo de reyes y ministros, que había de ser de inmediato recuperada, sanada y reformulada; un enemigo centenario seño-

---

Cortes Generales: *Colección de decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz. Cortes Generales. 175 Aniversario de la Constitución de 1812*. Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1987. Dos tomos. Sobre estas cuestiones hermenéuticas referidas a fuentes constitucionales y a su difusión, *vid.* M. LORENTE SARIÑENA, «Materiales e impresiones para una Historia constitucional de España (1810-1889)», en *Historia Contemporánea*, núm. 12 (1995) (= *Historia y Derecho*), pp. 91-135.

<sup>12</sup> Decreto I, en *Colección I*, ed. cit.: «Las Córtes generales y extraordinarias de la Nación española, congregadas en la Real Isla de Leon, conformes en todo con la voluntad general, pronunciada del modo mas energético y potente, reconocen, proclaman y juran de nuevo por su único y legítimo Rey al Señor D. Fernando VII de Borbon; y declaran nula, de ninguna valor ni efecto la cesion de la corona que se dice hecha en favor de Napoleón, no solo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos é ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación». Consecuencia inmediata es el Decreto XIX, de 1 de enero de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 43-44, por el que se declaran nulos todos cuantos actos y convenios desarrolle el monarca de ahí en adelante, dentro o fuera del reino: eliminada su real libertad por el cautiverio, nada de lo que proceda de ella puede entenderse expresión de su voluntad, por lo que la soberanía no ejercitada por aquél pasa a ser acogida y tutelada por las Cortes que se encargan de su ejercicio práctico en reemplazo del monarca y hasta que se produzca la recuperación de aquella primera libertad. En relación al citado Decreto, *cfr.* *DSCGE*, núm. 94. 29 de diciembre de 1810, pp. 246 ss., con inicial intervención de Borrull.

<sup>13</sup> *Vid.* J. M. PORTILLO VALDÉS, *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. Colección Estudios Políticos. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 157 ss.

reando buena parte del territorio nacional que se inmiscuye en los asuntos propios sin derecho a ello; una Monarquía en franca descomposición y unas autoridades que no acertaban a dar con la fórmula mágica que permitiera salir de ese marasmo político, en el cual la soberanía, como basamento de todo el poder, había sido abandonada a su suerte y recuperada, bajo forma de tutela o depósito protector, por Juntas varias que se encargaron de usarla, pero sin llegar a disponer de la misma, es decir, sin decidirse abiertamente a manifestar en toda su magnitud el contenido de aquel poder supremo e incontestable por medio de una decisión voluntaria de la Nación en orden a determinar, de una vez para siempre, cuál debía ser su estructura política para el futuro. Todos esos males iban a recibir una respuesta en clave jurídico-constitucional porque era el único remedio posible y efectivo; iban a intentar ser erradicados como por ensalmo a través de los benéficos efectos de un texto que fuese obra de la Nación y de la Historia, del sujeto y del compendio colectivo que tenían en sus manos la soberanía: una Nación que recibía un mínimo constituyente en provecho de la Historia, donde se iba encontrar la maximización de ese poder fundacional, la razón de ser de la propia comunidad vinculada a ese fluir pretérito que le da su esencia y donde se encuentran sus principios, fundamentos y valores indisponibles por el común de los mortales. El Rey no desaparecerá por completo de este diseño aparentemente novedoso de la soberanía. Se realizará un texto que, sin introducir elementos ajenos a la tradición, operase sobre ésta en un plano formal y excepcionalmente sustancial, a los efectos de adaptar aquella *Constitución de los mil años*, que decía el padre Burriel<sup>14</sup>, esencial, perfecta, inmutable en su espíritu, pero revisable en su formulación y plasmación práctica, a los nuevos tiempos, convulsos, complejos e inciertos que la patria estaba viviendo en el arranque del siglo XIX.

Pero antes de proceder a esa revolución tradicional, a esa revolución que perseguía recuperar el tracto histórico-constitucional, Nación mediante, debían ponerse los medios institucionales precisos para que tales altos cometidos pudiesen llegar a fraguarse: corporeizar la Nación en unas Cortes y preparar la osamenta institucional que desembocase en esa Constitución remozada. Es lo que explica la convocatoria de las Cortes y es lo que explica las primeras medidas que allí se adoptan dirigidas a conformar un nuevo orden de los poderes, una nueva trinidad de potestades. Esas Cortes, en virtud de tal decisión que solamente ellas podían tomar porque solamente en ellas estaba la soberanía (aun de forma eventual), dejan de ser ya Cortes al estilo tradicional y asumen más competencias que el convencional órgano parlamentario del Antiguo Régimen. Poder legislativo en toda su extensión, se dirá. Se refundan a sí mismas sobre los residuos de las anteriores estamentales. En esa primera decisión política, se encuentra el motor de la reforma impulsada por las Cortes, de esa reforma que tendría por objetivo reordenar Leyes Fundamentales (antes que elaborar *ex novo* un texto constitucional) y adaptarlas a las nuevas exigencias de los

---

<sup>14</sup> Citado por S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «Constitucionalismo histórico y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII», en *Notitia Vasconiae*, núm. 1 (2002), pp. 101-102.

tiempos, es decir, operar sobre el pasado constitucional con el único propósito de recuperar y reactualizar los principios esenciales del sistema político, permitiéndose solamente algunas adaptaciones, enmiendas o mejoras, derivadas de las necesidades, demandas y exigencias de los tiempos modernos. Sin duda alguna, el que mejor representó esta tendencia de corte liberal e historicista fue Francisco Martínez Marina, quien además dio soporte intelectual a tal interpretación del pasado en clave presentista<sup>15</sup>. Las Cortes toman una primera trascendental decisión en el momento mismo de su constitución activa para determinar cómo se va a organizar el poder de ahí en adelante. Fundan la nueva soberanía, que sitúan en la Nación, y fraccionan su ejercicio, que no su esencia, al menos aparentemente, para hacerla operativa e inocua al mismo tiempo, para constituir la como algo efectivo, pero sin que resultase peligrosa. Deciden el cómo y el quién de ese poder, asumiendo la protección de la soberanía abandonada y maltratada por los monarcas. La preeminencia de las Cortes aparecía sobreentendida desde el momento mismo en que se fundían en ellas las ideas de soberanía y Nación. En efecto, la Nación era soberana, pero esa Nación solamente existía en y por medio de las Cortes, que son, por tanto, titulares irrestrictas de ese poder en grado máximo (aunque esto se corregirá y moderará con el tiempo; la voz de otros poderes comenzará a ser oída). Por tal motivo, las Cortes recibirán de ellas mismas el título de *Majestad* e inaugurarán una clara tendencia al *asamblearismo*, al poder asambleario, al gobierno parlamentario directo por sí, a un gobierno de Convención<sup>16</sup>, sin sujetos interpuestos, ni cómplices, como

<sup>15</sup> Vid. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Tradición y Liberalismo en Martínez Marina*. Caja Rural Provincial de Asturias. Facultad de Derecho de Oviedo, Oviedo, 1983 [= *Política y Constitución en España (1808-1978)*. Prólogo de Francisco Rubio Llorente. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 225-278]; y J. R. TORRES RUIZ, «Martínez Marina y la Declaración de Derechos de 1789: un modelo de recepción reformista del espíritu revolucionario francés», en *REP* (Nueva Época), núm. 67 (enero-marzo, 1990), pp. 189-212.

<sup>16</sup> Quien percibe a la perfección esta deriva asamblearia (y, por supuesto, la crítica) es Jovellanos, en sendas cartas a Lord Holland del mes de diciembre de 1810, cuando habla del poder ejecutivo puramente nominal, sin intervención en la confirmación de leyes, ni veto, ni sanción, poder débil refundido sustancialmente en el legislativo, para el cual tampoco hay elogios: faltaba una segunda cámara que asegurase la doble deliberación, la meditación política plena, y eludiese los excesos del pueblo. Vid. G. M. DE JOVELLANOS, *Obras Completas*. Tomo V. *Correspondencia*. 4.º (Octubre, 1808-1811) (Addenda). Edición crítica, introducción y notas de José Miguel Caso González. Colección de Autores Españoles del Siglo XVIII, núm. 22-V. Ilustre Ayuntamiento de Gijón. Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, 1990, núm. 2.039, pp. 421-426. Y añade, en la misma línea, en *ob. cit.*, núm. 2.039 bis, p. 428, que las Cortes se han constituido de forma demasiado libre «y en ninguna manera arreglada». Han alumbrado un poder ejecutivo muy débil, por su naturaleza y por falta de apoyo de la opinión, «en absoluta dependencia del legislativo; no le han dado ninguna especie de veto, ni derecho de revisión, ni de sanción; se han constituido en una sola cámara; no han tomado ningún medio de duplicar la discusión, y lo que sobre todo puede ser funestísimo, las proposiciones, discusiones y deliberaciones se hacen al golpe, que es decir, sin la reflexión y meditación que requieren las graves materias que deberán resolverse». En una carta posterior, de 29 de diciembre de 1810, dirigida al marqués de Villanueva del Prado, don Alonso de Nava y Grimón, en *ob. cit.*, núm. 2.040, pp. 430-431, concluía: «Tenemos nuevos regentes, de los cuales sólo conozco a Blake, que es sin duda digno de tal confianza. Los anteriores

instancia que se basta y sobra para tales fines, sin colaboración instantánea de otros órganos y asumiendo deliberadamente funciones de los restantes poderes, así como la supervisión o suprema inspección de todos ellos<sup>17</sup>. Esta tendencia no se logrará erradicar ni siquiera al elaborar la Constitución, donde las Cortes son la primera potestad de la que se habla, aunque se matizará tal incontestable dominio puesto que la obra legislativa gaditana es un claro proceso de moderación, pragmatismo y reforma (nunca auténticamente revolucionario) que va del liberalismo radical del Decreto de 24 de septiembre de 1810 a la revisitación del pasado que se percibe en la Constitución de 19 de marzo de 1812.

Entre la soberanía máxima y la Constitución, aparecerá la Historia (y, con ella, el monarca) como elemento de matización y enfriamiento de las ansias reformistas. Triunfan, pues, los más moderados y no los exaltados. Es el legislativo el poder superior, por encima de los demás, y ejercerá ese protagonismo sin dudas, a discreción, inexorablemente, haciendo leyes, interpretándolas, ejecutando aquéllas y también juzgando, llegado el caso. Por ese papel central y superior, las Cortes explicitaban, por ende, cuál iba a ser el rol que correspondía a cada sujeto político en el escenario cuasi-constituyente y preconstitucional que se estaba dibujando, dado que «no conviniendo queden reunidos el Poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, declaran las Cortes generales y extraordinarias que se reservan el ejercicio del Poder legislativo en toda su extensión». Los poderes se habían separado.

Las mismas Cortes dividen el poder único, lo laminan en aras de su propia supervivencia, enuncian tres poderes y asumen la potestad legislativa, correspondiendo a la Regencia el desempeño de la función ejecutiva por expresa habilitación de las anteriores y de forma provisional. Como dirá el diputado Gallego, el poder ejecutivo pende de las Cortes y a ellas se vincula de una forma indisoluble<sup>18</sup>. La desconfianza, no obstante, hacia ese nuevo aparato de gobierno fuerza de inmediato a exigir requisitos condicionales a los titulares del ejecutivo que no se predicen de los otros dos órganos aludidos: son los únicos cuyo poder es indirecto en un doble sentido, es decir, deriva de la ausencia del monar-

---

salieron sin ser perseguidos; pero de ahí abajo tan mal como nosotros. Otro tanto o peor sucederá a éstos, porque oprimidos de cerca por las Cortes, nada podrán hacer bien en medio de tantos apuros, y todo se les imputará si saliere mal. Por lo demás, un poder ejecutivo sin facultades, una asamblea legislativa sin balanza ni doble deliberación, ni época de cesación ni de renovación».

<sup>17</sup> De conformidad con el Decreto II, de 25 de septiembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., pp. 4-5, las Cortes se titulan *Majestad*, mientras que los restantes poderes (ejecutivo y tribunales supremos de la Nación) adoptan la simple denominación de *Alteza*. Las Cortes dejarán de titularse de tal modo cuando Fernando VII regrese y jure la Constitución para ejercer en plenitud las facultades que la misma le reconocía: «Y que por consiguiente cesarán las Cortes en el ejercicio de aquellas que siendo del poder ejecutivo se habían reservado hasta ahora en conformidad con el artículo 195 de la Constitución: declaran que el tratamiento de Magestad corresponde exclusivamente al Rey», en Decreto LXXV, de 19 de abril de 1814, en *Colección V*, ed. cit., p. 184. Para la suprema inspección, *vid.* las clarificadoras páginas de I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*. Prólogo de Joaquín Varela Suanzes. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 359-363.

<sup>18</sup> *Cfr.* *DSCGE*, núm. 111. 15 de enero de 1811, p. 374.

ca y es delegado por las propias Cortes, esto es, por la Nación, y es además el único cuya acción está sometida a responsabilidad<sup>19</sup>; tiene perfiles provisionales por decisión legal y es resultado de la convalidación de una antigua institución que venía operando, como órgano central, desde la disolución de la Junta Central Suprema a finales de enero de 1810<sup>20</sup>; y, por último, está supeditada la puesta en marcha de ese poder al reconocimiento de la soberanía de las Cortes, a la obediencia a sus leyes y decretos, que se hace explícita por medio de una técnica antigua, el juramento, donde quedan reflejadas las primeras verdades políticas a partir de las cuales se está construyendo la nueva religión constitucional<sup>21</sup>. Restaba finalmente completar la tripartición: a los magistrados, jueces

<sup>19</sup> Decreto I, en *Colección I*, ed. cit.: «Las Cortes generales y extraordinarias declaran que las personas en quienes delegaren el Poder ejecutivo, en ausencia de nuestro legítimo Rey el Señor D. Fernando VII, quedan responsables á la Nacion por el tiempo de su administracion, con arreglo á sus leyes».

<sup>20</sup> Decreto I, en *Colección I*, ed. cit.: «Las Cortes generales y extraordinarias habilitan á los individuos que componían el Consejo de Regencia, para que baxo esa misma denominación, interinamente y hasta que las Cortes elijan el gobierno que mas convenga, ejerzan el Poder ejecutivo».

<sup>21</sup> Decreto I, en *Colección I*, ed. cit.: «El Consejo de Regencia, para usar de la habilitacion declarada anteriormente, reconocerá la soberanía nacional de las Cortes, y jurará obediencia á las leyes y decretos que de ellas emanaren; á cuyo fin pasará, inmediatamente que se le haga constar este decreto, á la sala de sesion de las Cortes, que le esperan para este acto, y se hallan en sesion permanente. Se declara que la fórmula del reconocimiento y juramente que ha de hacer el Consejo de Regencia es la siguiente: ¿Reconocéis la soberanía de la Nacion representada por los diputados de estas Cortes generales y extraordinarias - ¿Jurais obedecer sus decretos, leyes y constitucion que se establezca según los santos fines para que se han reunido, y mandar observarlos y hacerlos executar? - ¿Conservar la independencia, libertad é integridad de la Nacion? - ¿La religión católica Apostólica Romana? - ¿El gobierno monárquico del reyno? - ¿Restablecer en el trono á nuestro amado Rey D. Fernando VII de Borbon? - ¿Y mirar en todo por el bien del estado? - Si así lo hicieréis, Dios os ayude, y si no sereis responsable á la Nacion con arreglo á las leyes». Se incorpora, en la parte final, la cláusula que, con pequeñas variantes, será común a los decretos y órdenes de las Cortes instando al ejecutivo a cumplir y mandar que se cumpla todo lo sancionado por el legislativo, así como difundirlo en todo el reino: «Lo tendrá entendido el Consejo de Regencia, y pasará acto continuo á la sala de las sesiones de las Cortes para prestar el juramento indicado, reservando publicar y circular en el reyno este decreto hasta que las Cortes manifiesten como convendrá hacerse; lo que se verificará con toda brevedad». En el Decreto II, de 25 de septiembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., pp. 4-5, se expone la fórmula para la publicación de decretos y leyes (extendida, por Orden de 16 de octubre del mismo año, a las provisiones, cédulas y títulos expedidos por el Consejo y Cámara de Castilla, en *Colección I*, ed. cit., pp. 5-6), así como el modo en que deberá procederse a reconocer y jurar obediencia a las Cortes de acuerdo con la fórmula empleada por el propio Consejo de Regencia. Aparecen allí enumeradas las principales autoridades del momento en un ambiente de confusión generalizada de ámbitos: generales en jefe de todos los ejércitos, capitanes generales, arzobispos y obispos, tribunales, juntas provinciales, ayuntamientos, justicias, jefes, gobernadores, y demás autoridades civiles, militares y eclesiásticas, cabildos catedralicios y consulados mercantiles. Todos han de actuar imperativamente en los pueblos de su residencia. Las principales dignidades citadas son los que van a exigir a sus subalternos y dependientes, en cascada jerárquica descendente, idéntico reconocimiento y posterior juramento. El Consejo de Regencia eran el que finalmente daba cuenta a las Cortes de que este singular proceso de vinculación, de raíces feudo-vasalláticas y marcado componente religioso, típico del Antiguo Régimen, había sido felizmente ejecutado sin contratiempos. Cuando se apruebe la Constitución, ésta ocupará en el juramento el papel de las Cortes, es decir, se erigirá en soberanía solidificada redactada por escrito.



y tribunales, a los que se habilita para realizar el ejercicio del poder judicial<sup>22</sup>, les sigue una ratificación de todas las demás autoridades existentes<sup>23</sup>. Culminaba así el primer acto de la reforma: la construcción de unos nuevos poderes y la ratificación de todos los anteriores que se plegasen al espíritu cuasi-constituyente de 1810. Los problemas no dejarían de surgir de inmediato para determinar con exactitud matemática cuáles eran los campos de actuación de cada una de las nuevas esferas del poder, una vez rota su uniformidad primigenia, y cuáles los procesos de toma de decisiones que aquellos órganos deberían de seguir en el futuro.

Si había una clara idea, un aproximado concepto de qué significaba lo primero (hacer leyes) y lo último (aplicarlas en el proceso civil o criminal), o, al menos teóricamente hablando, así se suponía a partir de ejemplos dogmáticos y pragmáticos, sin embargo, las cosas no pintaban del mismo modo a la hora de determinar en qué consistía exactamente el poder ejecutivo, la ejecución de las leyes, en el sentido de hacerlas efectivas, de ponerlas en la realidad, de hacerlas materiales, de carne y hueso<sup>24</sup>. El propio Consejo de Regencia señalaría, al poco tiempo de inaugurarse las Cortes, que en las antiguas leyes no se había fijado la línea divisoria que separaba al poder legislativo del poder ejecutivo, ni las facultades de cada uno de ellos, lo que comportaba un doble riesgo amenazante: primero, que la Regencia usase de potestades que no le correspondían; y segundo, que no usase aquellas que sí le correspondían en puridad, provocando un vacío derivado de su inanición. Asimismo era imperativo un cauce fluido de comunicación entre ambos poderes, dando a entender, de forma subrepticia, que la ejecución era cosa de dos y no solamente del ejecutivo (del mismo modo, como se verá en la Constitución de 1812, que la legislación también era cosa de dos y no sólo de las Cortes). Hay una reciprocidad de poderes, unos poderes de titularidad compartida, que se esboza tímidamente y está llamada a crecer en sucesivas disposiciones. Por tal razón confesada, el poder ejecutivo nacía como un poder extraño, de ambiguos perfiles, poco nítidos, ajeno tanto al Antiguo Régimen como al nuevo que se comenzaba a instaurar, vinculado estrechamen-

---

<sup>22</sup> Decreto I, en *Colección I*, ed. cit.: «Las Córtes generales y extraordinarias confirman por ahora todos los tribunales y justicias establecidas en el reyno, para que continúen administrando justicia según las leyes».

<sup>23</sup> Decreto I, en *Colección I*, ed. cit.: «Las Córtes generales y extraordinarias confirman por ahora todas las autoridades civiles y militares de qualquiera clase que sean». El Decreto acaba declarando la inviolabilidad de los diputados «y que no se pueda intentar por ninguna autoridad ni persona particular cosa alguna contra los diputados, sino en los términos que se establezcan en el reglamento general que va á formarse, y á cuyo efecto se nombrará una comision».

<sup>24</sup> Prueba de ello (y, *a sensu contrario*, prueba a favor del legislativo y del judicial, que no precisaron de esta aclaración legislativa) es el Decreto IV, de 27 de septiembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., pp. 7-9, que las Cortes elaboran sobre la base de una consulta del Consejo de Regencia, el cual se plantea los términos precisos de su responsabilidad, poder, latitud y límites que lo rodean, así como las obligaciones y facultades inherentes a tal dignidad: «El Consejo de Regencia espera pues que V. M. se sirva declarar: primero, quales son las obligaciones anexas á la responsabilidad que le impone el decreto mencionado, y quales las facultades privativas del Poder ejecutivo, que se le ha confiado: segundo, qué orden habrá de seguirse en las comunicaciones que necesaria y continuamente ha de tener V. M. con el Consejo de Regencia».

te al legislador como creador supremo de la ley. Escuchemos a las Cortes, en su primer pronunciamiento sobre el particular: a la espera de un reglamento que defina las facultades propias del poder ejecutivo, sus campos de actuación y sus límites, podrá aquél usar «*de todo el poder que sea necesario para la defensa, seguridad y administracion del estado en las críticas circunstancias del dia*»<sup>25</sup>.

Eso es, en una primera lectura, el ejecutivo. Defensa, seguridad y administración del Estado, leído en clave bélica como no podía ser de otra forma, son las parcelas que delimitan ese poder inicialmente. La definición es ambigua, tiene poca claridad y, por lo mismo, es indeterminada en cuanto a los medios a emplear, lo cual es una ventaja para el ejecutivo que no va a tener propiamente restricciones a su conducta, amparado en la amplitud de competencias que le ha sido conferida. Nada se proclama respecto a los procedimientos a emplear por lo que los medios también son imprecisos. Ya se ha dicho con anterioridad: no había marco referencial o conceptual previo para definir qué era ejecutar una ley, si tenemos en cuenta que prácticamente toda acción jurídica del poder en el Antiguo Régimen era reputada como acción jurisdiccional, esto es, acción procesal judicial (sin que esto obstaculice la emergencia de nuevas normas y de una actividad creadora del Derecho, como efectivamente acontecía y con ejemplos varios en el caso peninsular, a pesar de que este sea un dato por lo común silenciado). Si todo era juzgar (incluso la actividad legislativa, no obstante su sustantividad propia y su carácter innovador, seguía estos esquemas procesales), si el juicio suponía la ejecución y ésta no podía darse bajo otra forma, no parece existiese lugar para acciones diversas a las aludidas<sup>26</sup>. Las Cortes con ese su primer Decreto crean el poder ejecutivo y le dan una primera forma provisional unos días después. Hay aquí un nacimiento políticamente relevante, y no una simple operación quirúrgica de separación. La división de los poderes o de las potestades no venía, pues, a dividir, valga la redundancia, tres poderes existentes, concentrados en manos del monarca, prefigurados anticipadamente;

<sup>25</sup> Decreto IV, de 27 de septiembre, respondiendo a una Memoria del Consejo de Regencia del día anterior. Respecto a las otras dos cuestiones planteadas, las Cortes responden lo que sigue: «É igualmente que la responsabilidad que se exige al Consejo de Regencia excluye únicamente la inviolabilidad absoluta que corresponde á la persona sagrada del Rey. En quanto al modo de comunicación entre el Consejo de Regencia y las Córtes, mientras estas establecen el mas conveniente, se seguirá usando el medio adoptado hasta aquí». Dicha respuesta cala entre los diputados y así Mejía, en *DSCGE*, núm. 86. 26 de diciembre de 1810, p. 208, habla de esas tres atribuciones como la esencia del poder ejecutivo.

<sup>26</sup> Es la idea planteada por P. COSTA, *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*. Ristampa. Biblioteca per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, 62 Giuffrè, Milano, 2002. Para ulteriores desarrollos, vid. J. VALLEJO, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*. Colección Historia de la Sociedad Política. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992; C. PETIT-J. VALLEJO, «La categoría jurídica nella cultura europea del Medioevo», en *Storia d'Europa. Volume terzo. Il Medioevo. Secoli V-XV*. A cura di Gherardo Ortalli. Giulio Einaudi Editore, Torino, 1994, pp.721-760, especialmente, pp. 737-752; y A. AGÜERO, «Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional», en M. LORENTE SARIÑENA (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*. Cuadernos de Derecho Judicial, núm. VI - 2006. Consejo General del Poder Judicial. Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2007, pp. 19-58.

no venía a separarlos de un modo funcional y orgánico porque no existían como tales con carácter previo, sino que el cambio era mucho más drástico y afectaba a la esencia misma del poder, no solamente a su titular. Los creaba desde un principio; no los separaba a partir de una unión previa. No eran tres poderes existentes desde siempre, perfectamente delimitados y definidos, que habían visto sus existencias unidas bajo el amparo del monarca por causas políticas, sino que se partía de un único poder absoluto en toda su extensión que en ese preciso instante iba a ser parcelado, convertido en tres elementos los cuales se iban a especializar desde el punto de vista funcional y a los que correspondería una correlativa división orgánica. Trabajos diversos para órganos diversos. Lo que se hizo en septiembre de 1810 fue fraccionar lo que era unitario, triplicar lo que era singular, convertir la unidad funcional jurisdiccional de antaño en un conjunto separado de atribuciones distribuidas ahora en varios órganos a los efectos de hacer real aquel pronunciamiento de Montesquieu: que el poder se viese limitado por el poder mismo, que fuese frenado desde sus mismas instancias y aledaños<sup>27</sup>. El poder como exclusiva jurisdicción es sometido a revisión. El poder pasa a ser, sobre todas las demás cosas, legislación, aun cuando se tenga una idea peculiar de la ley. El proceso llevaría tiempo, no sería perfecto en su construcción, comportaría dudas y acarrearía disfunciones porque el recorrido a desarrollar era en parte novedoso y en parte añejo. La construcción, como se verá a continuación, siguió unos peculiares derroteros que no respondían a un planeamiento global previo, sino a la dotación de competencias a favor de la Regencia casuísticamente, de una forma individualizada en atención a los problemas cotidianos que se fueran planteando, y siempre por mediación de las Cortes, en duras y arduas negociaciones con éstas<sup>28</sup>. El ejecutivo como poder específico se construye en las Cortes de Cádiz decreto a decreto, orden a

---

<sup>27</sup> Vid. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*. Introducción de Enrique Tierno Galván. Traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. 3.ª edición. Colección Clásicos del Pensamiento, núm. 3. Editorial Tecnos, Madrid, 1995. Parte Segunda. Libro XI, Capítulos III y IV, p. 106, siendo la libertad política el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, el aristócrata francés postula que solamente se halla esta clase de libertad en los Estados moderados, aquellos donde el poder se haya parcelado y autocontrolado: «Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas el poder frene al poder. Una constitución puede ser tal que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley, y a no hacer las permitidas».

<sup>28</sup> Para la Historia de la Regencia gaditana, nunca pacífica en su relación con las Cortes, vid. M. MORÁN ORTÍ, *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*. EUNSA, Pamplona, 1986; J. M. FLAQUER MONTEQUÍ, «El Ejecutivo en la revolución liberal», en M. ARTOLA (ed.), *Las Cortes de Cádiz [= Ayer, núm. 1(1991)]*. Marcial Pons. Asociación de Historia Moderna. Madrid, 1991, pp. 37-65; J. LASARTE, *Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, Hacienda, 1810-1811*. Marcial Pons. Universidad Pablo de Olavide, Madrid, 2009, y M. PINO ABAD, «El Consejo de Regencia de España e Indias desde su creación hasta el comienzo de las sesiones de las Cortes de Cádiz», en J. M. CUENCA TORIBIO (ed.), *Andalucía en la Guerra de la Independencia (1808-1814)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2009, pp. 161-170. Para una caracterización jurídica de la Regencia, puede consultarse A. PASQUAL MEDRANO, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*. Prólogo de Manuel Ramírez. Colección Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 25 ss.

orden, día a día, consulta a consulta, propuesta a propuesta, duda a duda, en continuada colaboración legislativa y ejecutiva, sin perjuicio de que en ciertos momentos, aquel material normativo se consolidase bajo la forma de reglamento para dar una apariencia de generalidad y abstracción de cara al futuro. Al ser un poder en formación, su diseño no tenía tras de sí referencias sólidas, ni ejemplos extensibles, sino que era la propia dinámica de los tiempos, los propios problemas prácticos, las inquietudes y las consultas suscitadas por un sinfín de autoridades y canalizadas a través de la Regencia en dirección a las Cortes, los que definían su singladura en un ejercicio combinado de autonormación, procedente de la propia Regencia, y heteronormación, desarrollada por las Cortes, pero en íntima cooperación con aquélla. Un cierto tono de improvisación se puede detectar en esta génesis. Pero para encauzar esta dinámica estaba el legislador que vigilaba de cerca lo que el ejecutivo podía o no podía hacer. Eso era así porque la división implicaba superioridad legislativa y la labor de ejecución de la norma debía desarrollarse sin dar pie a interpretaciones intermedias, cuestionamientos o mutilaciones que desfigurasen el mensaje normativo expedido por las Cortes, únicas intérpretes de la voluntad general, únicas capaces de desarrollar la soberanía, única encarnación de la Nación: ejecutar la ley suponía llevar la ley, expresión de lo soberano en su grado máximo, a la práctica en sus términos exactos y precisos, sin desviaciones hermenéuticas de ningún signo, por lo que sólo era factible tal labor con una estrecha vinculación entre los centros de los respectivos poderes implicados. Ejecutar la ley era hacer lo que la ley decía, en los mismos términos en que la ley se expresaba, y no difería en esencia de la acción legislativa previa. Ni más, ni menos. Por tal razón, la Regencia, vale decir, el ejecutivo, es quien actúa por orden y mandato de las Cortes, de la ley, y la realiza, la hace efectiva, la materializa, comenzando por su difusión, de la misma manera que buena parte de la acción de las Cortes responde a consultas, sugerencias, exposiciones, memorias, dictámenes, propuestas u órdenes derivados de la Regencia, en expresión de su propia voluntad o recogiendo voluntades de otras corporaciones, en un estilo de actuación que recuerda mucho la relación entre el monarca y sus Consejos, salvando las distancias. El nuevo soberano seguía actuando como el antiguo. Cádiz, por tanto, no establece una clara división de los poderes legislativo y ejecutivo, sino una cooperación entre ambos, una colaboración simbiótica entre dos poderes que estaban condenados a entenderse (al margen de discrepancias ideológicas), en un esfuerzo titánico por respetar las prerrogativas regias y por dotar a las Cortes de sustantividad competencial, por armonizar principios políticos antitéticos, dando y quitando a partes iguales a los sujetos confrontados. Si la vieja Constitución histórica era presentada como un equilibrio pleno y perfecto, resultado de la más exquisita de las moderaciones y templanzas, entre Monarquía y Nación (así, se decía, venía sucediendo desde los tiempos godos<sup>29</sup>), las cosas no

---

<sup>29</sup> Vid. C. ÁLVAREZ ALONSO, «Un Rey, una Ley, una Religión (Goticismo y Constitución histórica en el debate constitucional gaditano)», en *Historia Constitucional*, núm. 1 (2000), pp. 1-62.

tenían por qué cambiar en el escenario que se diseñaba en Cádiz: a fin de cuentas, lo que se estaba haciendo en las Cortes, era visitar el pasado, expurgar los excesos del despotismo y recuperar el espíritu constitucional sempiterno que había existido desde tiempos medievales en España, sólo que ahora la voz cantante correspondería a esa Nación y no al monarca, al menos, a primera vista y en unos iniciales instantes. El resultado dramático que se produjo es que estos equilibrios no lograron satisfacer a ninguna de las partes implicadas, ni contentarlas plenamente, y, por eso, la conclusión a la que se iba a llegar, tiempo después cuando el sistema se pusiese en marcha, era la del pleno bloqueo institucional, la de parálisis de cualquier actividad. Dicho en expresión del profesor Varela Suanzes-Carpegna, se instauraba una «*monarquía imposible*», dado que ninguno de los sujetos implicados estuvo dispuesto a renunciar al supremo poder de dirección política y se dedicaron a luchar por ese control con escaso respeto por la letra y el espíritu constitucionales<sup>30</sup>. Más aún: Cádiz supone una Constitución imposible, desde mi punto de vista, que no podía funcionar más allá de su simple diseño ideal porque las piezas estaban ensambladas de tal forma que cualquier perturbación, por mínima que fuese, cualquier duda o exceso, debidos en muchas ocasiones a la mala fe de los actores del proceso, hacían fracasar al sistema en su conjunto y provocaban el descarrilamiento de sus previsiones más optimistas. El pecado de Cádiz fue la ausencia física del monarca en el proceso de articulación de la realidad constitucional, amén de la poca lealtad y buena fe que éste mostró en todo momento hacia la Constitución, hacia las Cortes y hacia su legado. La no presencia del monarca, el desconocimiento de sus querencias políticas (aunque lo único que generaba, por su conducta preliminar, era recelo y desconfianza) y la mitología formada a su alrededor llevaron a conformar un poder ejecutivo idealizado, que no era absoluto, pero que continuaba dotado de amplias facultades y prerrogativas, con el convencimiento de que el rey, política y jurídicamente satisfecho, respetaría el papel de la Nación y el precario equilibrio constitucional, algo difícil de concebir viendo antecedentes familiares y personales. Tan obcecados estaban los diputados con conceptos y normas, con debates y redacciones, con deseos y sentido histórico, que olvidaron a las personas de carne y hueso que son, al fin y a la postre, los responsables de que el invento funcione y de que las normas se apliquen, se respeten y se cumplan, más allá de paradigmas, precomprensiones e historiografías de elevado nivel intelectual y fuera del alcance del común de los mortales. Cádiz fracasa en su aplicación porque se conjuraron los elementos en su contra y porque la propia Constitución debía ser imposible para ser realizada, pero de ese fracaso paradójicamente nace su mito y su triunfo como referente liberal. Pero esas son cuestiones que ahora no interesan, sino como destino final.

Han surgido del seno de la Nación prefigurada y consolidada, de su soberanía y como expresión de ésta, unos nuevos poderes. Interesa ahora en lo que

---

<sup>30</sup> Vid. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La Monarquía Imposible: la Constitución de Cádiz durante el Trienio», en *AHDE*, núm. 66 (1996), pp. 653-687.

sigue el ejecutivo, que es el que centrará mis desvelos en las próximas páginas. Numerosa bibliografía ha acompañado a ese nuevo poder, tanto manualística en sede histórica<sup>31</sup> y constitucional<sup>32</sup> como monográfica especializa-

<sup>31</sup> Desde 1978 en adelante, recuperada la vida constitucional, los historiadores del Derecho han ido dejando espacio cada vez mayor en sus manuales para trazar la Historia constitucional de España, con algunas interesantes aportaciones y otras, las más, bastante planas, sencillas, evidentes, superficiales y descriptivas. No obstante objeciones y diferencias de criterio, vaya por delante que el intento más serio y riguroso de todos ellos se ha debido a B. CLAVERO, en *Evolución histórica del constitucionalismo español*. 2.<sup>a</sup> reimpresión. Colección Temas Clave de la Constitución española. Editorial Tecnos, Madrid, 1986, pp. 29 ss.; *Manual de historia constitucional de España*. Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 23 ss.; y, con menos detalle, *Institución histórica del Derecho*. I. (= en B. CLAVERO, A. HESPANHA, C. PETIT y J. VALLEJO, *Curso General de Historia del Derecho*). Marcial Pons, Madrid, 1992, pp. 101 ss. Otros ejemplos no del todo satisfactorios o incompletos por propia decisión metodológica de los autores, pero resultado de profundas reflexiones sobre el particular que se pueden leer con bastante aprovechamiento, serían los casos de J. A. ALEJANDRE GARCÍA, *Temas de Historia del Derecho: Derecho del Constitucionalismo y la Codificación*. I. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1978, pp. 167 ss.; A. GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho español*. I. *El origen y la evolución del Derecho*. 9.<sup>a</sup> edición. 10.<sup>a</sup> reimpresión. AGESA, Madrid, 1982, pp. 113 ss.; F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho española*. 4.<sup>a</sup> edición. Editorial Tecnos, Madrid, 1983, pp. 437 ss. (= en *Obras Completas*, ed. cit., tomo II, pp. 1.333 ss.); J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*. Editorial Dykinson, Madrid, 1994, pp. 18 ss.; A. IGLESIA FERREIRÓS, *La creación del derecho. Manual. Una historia de la formación de un derecho estatal español*. 2.<sup>a</sup> edición corregida. Marcial Pons, Madrid, 1996. Tomo II, pp. 453 ss.; J. LALINDE ABADÍA, *Iniciación histórica al Derecho español. Parte general. Los sistemas normativos*. 5.<sup>a</sup> edición revisada EUB, Barcelona, 1998, pp. 423 ss.; J. M. PÉREZ-PRENDES, *Historia del Derecho español*. 9.<sup>a</sup> edición revisada. Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004. Tomo II, pp. 1.795 ss.; y, de nuevo, J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, manejando y simplificando materiales previos, en *Compendio de Historia del Derecho*. Manuales Jurídicos Dykinson, Editorial Dykinson, Madrid, 2009, pp. 302 ss. Entre las aportaciones de una manualística menor, que se debate entre el compendio académico indispensable y la mera (y necesaria) descripción normativa, vid. R. FERNÁNDEZ ESPINAR, *Las fuentes del Derecho histórico español. Esquemas y resúmenes*. 2.<sup>a</sup> edición revisada. Editorial CEURA, Madrid, 1986, pp. 551 ss.; y *Manual de Historia del Derecho español*. I. *Las fuentes*. 1.<sup>a</sup> edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, pp. 619 ss.; J. A. ESCUDERO, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*. 3.<sup>a</sup> edición revisada. Gráficas Solana, Madrid, 2003, pp. 859 ss.; S. M. CORONAS GONZÁLEZ, *Manual de Historia del Derecho español*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 437 ss.; M. PÉREZ-VICTORIA DE BENAVIDES, *Una historia del Derecho*. Gráficas Alhambra, Granada, 1997, pp. 363 ss.; A. MERCHÁN ÁLVAREZ, *Las épocas del Derecho español*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 211 ss.; A. ÁLVAREZ DE MORALES, *Historia del Derecho y de las Instituciones españolas*. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Editorial Comares, Granada, 2002, pp. 239 ss.; E. GACTO FERNÁNDEZ, J. A. ALEJANDRE GARCÍA y J. M. GARCÍA MARÍN, *Manual básico de Historia del Derecho (Temas y antología de textos)*. 4.<sup>a</sup> edición. Laxes, Madrid, 2005, pp. 367 ss.; J. ALVARADO PLANAS *et alii*, *Manual de Historia del Derecho y de las Instituciones*. Sanz y Torres, Madrid, 2006, pp. 733 ss.; J. SAINZ GUERRA, *Historia del Derecho español*. Manuales Jurídicos Dykinson. Editorial Dykinson, Madrid, 2008, pp. 427 ss.; y R. MORÁN MARTÍN y C. MAQUEDA ABREU, *Cultura europea en España. Grado en Derecho*. UNED. Editorial Universitas, Madrid, 2010, pp. 318-321. De mucha menor enjundia y calidad son los manuales de R. PÉREZ BUSTAMANTE, *Historia del Derecho español. Las fuentes del Derecho*. Editorial Dykinson, Madrid, 1994, pp. 231 ss.; de I. RUIZ RODRÍGUEZ, *Apuntes de Historia del Derecho y de las instituciones españolas*. Editorial Dykinson, Madrid, 2005, pp. 244 ss., y *Curso de Historia del Derecho y de las instituciones espa-*



ñolas. Manuales Jurídicos Dykinson. Editorial Dykinson, Madrid, 2007, pp. 460 ss., y de M. RODRÍGUEZ GIL, *Curso de Historia del Derecho español*. Iustel, Madrid, 2010, pp. 365 ss.

<sup>32</sup> También los constitucionalistas se han lanzado a la arena histórica, pero debe tenerse en cuenta que, salvo contadas y honrosas excepciones, han mostrado poca sensibilidad hacia el pasado y hacia la autorrepresentación de ese pasado por parte de quienes lo participan y activan, así como muy justo respeto a textos y contextos, propendiendo a proyectar en aquél los dogmas sólidamente conformados con los que operan cotidianamente, es decir, a retrotraer a tiempos pasados los aparatos conceptuales presentes sin mínimas explicaciones o justificaciones al respecto, provocando una confusión de planos que ni sirve a la Historia constitucional, ni tampoco lamentablemente al Derecho así llamado. No digo yo que los historiadores hagan mejores historias constitucionales, pero sí que las que formulan unos y otros son diversas, muy diversas en ocasiones, con lecturas antitéticas. En muchos supuestos, éstas se reducen a superficiales paseos por el articulado constitucional, con transcripción pura y dura de preceptos, sin investigar lo que se encuentra en los pasajes subterráneos inmediatos. Como ejemplos, *vid.*, sin ánimo exhaustivo, D. SEVILLA ANDRÉS, *Historia Constitucional de España (1800-1966)*. I. Escuela Social. Valencia, 1966, pp. 37-43; M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Orígenes del régimen constitucional en España*. Ediciones de Bolsillo. Historia, núm. 437. Editorial Labor, Barcelona, 1976, pp. 78 ss.; F. J. GARCÍA HERNÁNDEZ y E. ESPÍN TEMPLADO, *Esquemas del Constitucionalismo Español (1808-1976)*. Dirección y estudio preliminar de Jorge de Esteban. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1976, pp. 13-39 y 46-47; P. FARIAS, *Breve Historia Constitucional de España (Seguido de los textos constitucionales desde la Carta de Bayona a la Ley Orgánica)*. Doncel, Madrid, 1976, pp. 19-34; y *Breve Historia Constitucional de España, 1808-1978*. Colección Latina Universitaria. Editorial Latina, Madrid, 1981, pp. 21-34; J. HERVADA y J. M. ZUMAQUERO, *Textos constitucionales españoles (1808-1978)*. EUNSA, Pamplona, 1980; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*. 4.ª edición revisada y actualizada. Colección Estudios Políticos, núm. 15. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 71-101; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*. 4.ª edición revisada, ampliada y corregida. Editorial Civitas, Madrid, 1986, pp. 102-108; E. ATTARD, *El Constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico*. Quiles Artes Gráficas, Valencia, 1988, pp. 55-78; J. SOLÉ TURA y E. AJA, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. 15.ª edición. Estudios de historia contemporánea Siglo XXI. Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1990, pp. 16-20; J. J. DE ARCENEGUI, *Síntesis histórica del Constitucionalismo español*. 3.ª edición. Ediciones Beramar, Madrid, 1991, pp. 67-82; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Apuntes para una Historia del Constitucionalismo español*. Itxaropena, Zarautz, 1992, pp. 45-57; e *Introducción a una Historia del Constitucionalismo español*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1993, pp. 47-59; H. LABASTIDA, *Las constituciones españolas*. Sección de Obras de Política y Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 9-19; A. SÁNCHEZ-MARÍN, *Constitucionalismo español, 1808-1978*. Editorial Zaquizami, Madrid, 1994, pp. 21-28; I. CAVERO LATAILLADE y T. ZAMORA RODRÍGUEZ, *Constitucionalismo Histórico de España*. Editorial Universitas, Madrid, 1995, pp. 59-86; J. PEÑA GONZÁLEZ, *Historia Política del Constitucionalismo Español*. Colección Biblioteca Universitaria. Prensa y Ediciones Iberoamericanas, Madrid, 1995, pp. 50-87; C. NÚÑEZ RIVERO y R. M.ª MARTÍNEZ SEGARRA, *Historia Constitucional de España*. Editorial Universitas, Madrid, 1997, pp. 61-90; J. A. GONZÁLEZ-ARES, *Introducción al estudio del constitucionalismo español (1808-1975)*. 2.ª edición revisada y ampliada. Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 1997, pp. 38-50; y *Leyes constitucionales españolas (1808-1978)*. 2.ª edición. Andavira Editora. Santiago de Compostela, 2010, pp. 19-51; J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve Historia del Constitucionalismo español*. 12.ª edición. Colección Estudios políticos, núm. 3. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 11-30; J. DE ESTEBAN, *Las Constituciones de España*. Colección Textos y Documentos. Boletín Oficial del

da<sup>33</sup>. «Gobierno» y «Poder Ejecutivo» nos ponen sobre la pista de uno de los elementos más relevantes del nuevo léxico constitucional y político que comienza a vislumbrarse y a ser empleado desde 1808 en adelante. Van a ser

---

Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 27-28; A. TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico español*. 5.ª edición. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid, 2004, pp. 33-55; E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931)*. Exilio político y turismo constitucional. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2006, pp. 98-103; *Constituciones españolas (1812-1978)*. Prólogo de Javier García Roca. Presentación de Carlos Pérez Vaquero. Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 23-42; S. LARRAZÁBAL, *Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. Historia Constitucional. Sistema de fuentes. Derechos y deberes fundamentales*. Universidad de Deusto. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2008, pp. 34-40; J. F. MERINO MERCHÁN, *Regímenes históricos españoles*. Prólogo de Manuel Jiménez de Parga. 2.ª edición. Editorial Dilex, Madrid, 2008, pp. 51-90; y J. M. VERA SANTOS, *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Prólogo de Pedro González-Trevijano. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 45-59.

<sup>33</sup> Vid. D. SEVILLA ANDRÉS, «La Constitución española de 1812 y la francesa del 91», en *Saitabi*. Año IX. Tomo VII, núm. 33-34 (julio-septiembre, 1949), pp. 212-234; «Notas sobre el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1812», en *Documentación Administrativa*, núm. 153 (mayo-junio, 1973), pp. 65-75; e *Historia Política de España (1800-1973)*. 2.ª edición. Editora Nacional, Madrid, 1974. Tomo I, pp. 65-81; F. SUÁREZ, «Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz» y J. L. COMELLAS, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», ambos en *REP*, núm. 126 (noviembre-diciembre, 1962), pp. 31-67 y pp. 69-112, respectivamente; I. SÁNCHEZ BELLA, «La polémica sobre las fuentes de la Constitución española de 1812», en *IV Congreso Internacional de Historia de América*. Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1966. Tomo V, pp. 673-688; W. M. DIEM, «Las fuentes de la Constitución de Cádiz», en AA.VV., *Estudios sobre Cortes de Cádiz*. Colección Histórica de la Universidad de Navarra, núm. XV. Universidad de Navarra, Pamplona, 1967, pp. 351-486; AA.VV., *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*. Estudio preliminar de M.º C. Diz-Lois. Coordinador: Federico Suárez. Seminario de Historia Moderna (Universidad de Navarra). Ediciones del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, pp. 9-68; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «El rey en la Constitución de Cádiz. Una monarquía presidencialista», en *Estudios del Departamento de Historia Moderna*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1975, pp. 225-252; y *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Cátedra Fadrique Furió Ceriol. Facultad de Derecho, Valencia, 1978, pp. 240-260; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», en *REP* (Nueva Época), núm. 55 (enero-marzo, 1987) (número monográfico sobre *La Corona en la Historia constitucional española*), pp. 123-195; «La monarquía en la historia constitucional española», publicado en varias sedes y ahora recogido en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, ed. cit., pp. 19-30; «La monarquía española entre el absolutismo y el Estado constitucional: doctrina y derecho», en A. MORALES MOYA (coord.), *1802. España entre dos siglos. Monarquía, Estado, Nación*. Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Madrid, 2003, pp. 79-93 [= *Política y Constitución en España (1808-1978)*], ed. cit., pp. 183-196]; y «Los orígenes del constitucionalismo hispánico (1808-1833)», en *Historia de los Derechos Fundamentales*. Tomo III. Siglo XIX. Vol. I. Libro II. G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. DE ASÍS ROIG y F. J. ANSUÁTEGUI ROIG (dirs.). Editorial Dykinson, Madrid, 2007, pp. 693-733; R. L. BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Siglo XXI de España Editores. Edicions Alfons El Magnánim. IVEI, Madrid, 1988, pp. 113 ss.; AA.VV., *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Edición al cuidado de Juan Cano Bueso. Parlamento de Andalucía. Editorial Tecnos, Madrid, 1989; R. GARCÍA MORENO ELIZONDO, «El poder ejecutivo en la Constitución de Cádiz», en *Anuario Jurídico*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 17 (1990), pp. 97-114; J. I. MARCUELLO BENEDICTO, «Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea», en M. ARTOLA (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, ed. cit., pp. 67-104; «El rey y

los ejes centrales sobre los que se diseñará un nuevo aparato público y los que estarán llamados a triunfar definitivamente en ese gran (y accidentado) proyecto que fue la implantación del Liberalismo en la Península Ibérica<sup>34</sup>. La Constitución de Cádiz fue su primer, curioso y efímero exponente, al que sigue el fracaso de la idea de Nación, reducida a una simple y pura cuestión sentimental<sup>35</sup>, y su reemplazo por la poderosa idea de Estado y, derivado de él, la emergencia de un nuevo sujeto omnipotente, la Administración. Ésta va a ser la protagonista dominante de buena parte de la centuria, un cuerpo de ofi-

---

la potestad legislativa en el sistema político de 1812: su problemática definición constitucional», en P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO y M. ORTEGA LÓPEZ (eds.) *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. 3. Política y Cultura*. Alianza Editorial. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1995, pp. 231-241; «Cortes y proceso político en la monarquía constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1868)», en *Hispania*. Vol. LV, núm. 189 (enero-abril, 1995), pp. 11-36; «División de poderes y proceso legislativo en el sistema constitucional de 1812», en *REP* (Nueva Época), núm. 93 (julio-septiembre, 1996) (*Número monográfico sobre Parlamento y Política en la España contemporánea*), pp. 219-231; y «Cortes y proceso político en los orígenes de la España constitucional (1810-1868). De la Monarquía asamblearia gaditana a la Monarquía constitucional liberal-moderada», en *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata – Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*. A cura di – Hrsg. von Anna Gianna Manca – Wilhelm Braunecker. Istituto Trentino di Cultura. Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento – Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Contributi / Beiträge, núm. 10. Il Mulino, Bologna – Duncker & Humblot, Berlin, 2000, pp. 95-117, particularmente, pp. 95-100; J. I. MARCUELLO BENEDICTO y M. PÉREZ LEDESMA, «Parlamento y Poder Ejecutivo en la España contemporánea (1810-1936)», en *REP*, núm. 93, *cit.*, pp. 17-38, en especial, pp. 18-20; R. LASAGA SANZ, «Cádiz 1812: la ruptura del absolutismo regio y sus consecuencias en el orden monárquico, dogmático y nacional», en AA.VV., *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria (Título II de la Constitución)*. Marzo 2001. Serie IV. Monografías, núm. 51. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 487-518; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad*, ed. cit., pp. 347 ss.; y *Los primeros parlamentos modernos de España (1780-1823)*. Colección Historia de la Sociedad Política. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2010; F. SUÁREZ, *Las Cortes de Cádiz*. 2.<sup>a</sup> edición. Ediciones Rialp, Madrid, 2002, pp. 121-130, y A. LARIO (ed.), *Monarquía y República en la España contemporánea*. Colección Historia Biblioteca Nueva. UNED. Ediciones Biblioteca Nueva, Madrid, 2007.

<sup>34</sup> Estudiado por A. ELORZA, «La formación del liberalismo en España», en F. VALLESPÍN (ed.), *Historia de la Teoría Política, 3. Ilustración, liberalismo y nacionalismo*. Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 419-472, con huellas o raíces en el siglo XVIII como se encargó de demostrar el mismo autor, en *La ideología liberal en la Ilustración española*. Editorial Tecnos, Madrid, 1970. Desde otra perspectiva, que insiste en el dominio del pensamiento católico (antipolítico por definición), de profunda raíz teológica, lo que no obstaculiza para que paulatinamente se vaya abriendo paso la Nación como sujeto político por antonomasia en el seno de esa misma tradición de pensamiento, unificando así extremos que parecían irreconciliables, *vid.* J. M. PORTILLO VALDÉS, «Los límites de la Monarquía. Catecismo de Estado y Constitución política en España a finales del siglo XVIII», en *QF*, núm. 26 (1996), pp. 183-263; y en su *Revolución de nación*, ed. cit., pp. 25 ss.

<sup>35</sup> Queda, tras la exaltación nacionalista, la sola y singular patria como proyección ideal de la Nación, como compendio sentimental de aquella, tal y como destacó P. VILAR, «Patria y Nación en el vocabulario de la Guerra de la Independencia española», en *Hidalgos, amotinados y guerrilleros. Pueblo y poderes en la Historia de España*. Editorial Crítica, Barcelona, 1999, pp. 211-252, específicamente, en p. 219; y sobre lo que insiste J. ÁLVAREZ JUNCO, «El primer liberalismo y el concepto de nación», en A. RAMOS SANTANA (coord.), *Lecturas sobre 1812*. Ayuntamiento de Cádiz. Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007, pp. 13-20.

ciales, funcionarios y autoridades alejado de los parámetros y adjetivos con los que tradicionalmente se ha obsequiado al Liberalismo, sino, antes bien, un cuerpo fuerte, irresponsable, intervencionista, jerarquizado y centralizado. El Gobierno copará todos los poderes: dominará el judicial (calificado en la mayor parte de los casos como simple y llana «*administración de justicia*», es decir, como un apartado del propio cuerpo administrativo y ejecutivo), dirigirá el legislativo con la inestimable colaboración del rey (y los mecanismos que se ponen en su poder para crear mayorías parlamentarias artificiales, afectas a los Gabinetes por él nombrados) y será el artífice del silenciamiento de la Nación y su consecuente sustitución por parte de un cuerpo ortopédico de funcionarios, por una maquinaria que hará las veces de aquella. Los liberales sustituyeron la libertad política que la soberanía nacional implicaba, a la búsqueda del provecho directo de los ciudadanos, optando, por tanto, deliberadamente o no, por el triunfo del orden y de la seguridad que solamente esa superestructura administrativa era capaz de traer consigo<sup>36</sup>.

Pero debe tenerse en cuenta la singularidad de ese movimiento de transición desarrollado en España, un movimiento que, lejos de las drásticas cesuras con el pasado, ya realizadas de forma ejemplar y expeditiva por la Francia revolucionaria, parecía decantarse por un modelo de revolución calmada y tranquila, de reformas pausadas y meditadas, más al estilo británico, con una clara dependencia y apoyatura en el pasado que es revivificado en el presente para programar el futuro<sup>37</sup>. En Cádiz y en su legado normativo, hallaremos nuevos conceptos, de inmediato envejecidos merced a un discurso de clara raigambre historicista que creía (o quería creer) ver en la Historia la madre de todas las nuevas concepciones acerca del poder y de sus atributos<sup>38</sup>, pero también halla-

<sup>36</sup> Para el desarrollo decimonónico, *vid.* la excelente síntesis de C. GARRIGA, voz «Gobierno», en J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y J. FRANCISCO FUENTES (dirs.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*. Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 319-335.

<sup>37</sup> Desde la segunda mitad del siglo XVIII, se tienen claras varias ideas en una línea de reformismo acentuado que excluye la trastocación del orden político en su conjunto bajo forma revolucionaria: la existencia de una Constitución histórica y la posibilidad de efectuar reformas en la misma, que no la desdibujen, sino que contribuyan a asegurar su perduración en el tiempo y a mejorarla para hacerla más perfecta mediante su adaptación y su concordancia con los nuevos tiempos. Por ejemplo, de entre la abundante literatura, se pueden destacar los variados escritos incluidos en *Pan y Toros y otros papeles sediciosos de fines del siglo XVIII*. Recogidos y presentados por Antonio Elorza. Editorial Ayuso, Madrid, 1971; o al singular Victorián de Villava, quien propone reformar, pero sin alterar el gobierno monárquico, ni tocar la religión católica, pilares del aparato público. *Vid. La vida atlántica de Victorián de Villava*. Introducción y selección documental de J. M. Portillo Valdés. Publicaciones del Programa Iberoamérica: 200 años de convivencia independiente, núm. 24. Prisma Histórico. Viejos Documentos, Nuevas Lecturas. Fundación Mapfre. Ediciones Doce Calles, Madrid, 2009. Acaso era una forma de anticiparse al espíritu revolucionario y contrarrestar así, desde dentro y con carácter previo, sus efectos negativos y disolventes, como aconteció en otros campos. Así, por ejemplo, en el académico, según expuso A. JARA ANDREU, *Derecho natural y conflictos ideológicos en la universidad española (1750-1850)*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

<sup>38</sup> La Historia aparece, por tanto, con una funcionalidad constituyente que llevará a negar o, más bien, a disminuir esa fuerza dinámica y de cambio atribuida a la Nación y a su soberanía, esto

remos viejas instituciones, dispositivos y mecanismos, procedentes de antaño y adaptados a las exigencias del nuevo modelo político que se está diseñando<sup>39</sup>. Muchos de los términos que se comienzan a utilizar son de inmediato situados

---

es, a hipotecar el poder constituyente haciéndolo depender del pasado o, dicho de otro, otorgando a la Historia y sólo a la Historia la auténtica virtualidad constituyente como fuente primaria de la constitucional. Vid. J. M. NIETO SORIA, *Medievo constitucional. Historia y mito en los orígenes de la España contemporánea (ca. 1750-1814)*. Akal Universitaria. Serie Historia medieval, núm. 258. Ediciones Akal, Madrid, 2007, complementado con las notas que apporto en «De la Constitución Histórica a la Historia Constitucional. El Medievo como imaginario político», en *Historia Constitucional*, núm. 10 (2009), pp. 511-527.

<sup>39</sup> Es la postura defendida, entre otros, por C. Garriga y M. Lorente, en los artículos compilados en el volumen *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*. Epílogo de Bartolomé Clavero. Colección Cuadernos y Debates, núm. 174 (*Bicentenario de las Cortes de Cádiz*). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, de los que puede servir de guía e índice el primero de ellos: «*Nuestro Cádiz, diez años después*», pp. 13-40. En esencia, estos dos autores han defendido que la mayor parte de la obra gaditana responde a esquemas del Antiguo Régimen, sobre todo en el aspecto institucional, a prácticas, usos y estilos (no tanto en el campo conceptual, de las ideas y categorías) y que, por tanto, una lectura de Cádiz no ha de hacerse desde la innovación, apenas perceptible, sino desde el recuerdo de lo pretérito y del encaje de esos mecanismos antiguos en el nuevo mundo constitucional. Varios testimonios lo prueban e impiden otorgar a la Constitución el visado de revolucionaria, al estilo francés, es decir, la virtualidad o capacidad de haber procedido a crear un orden político-constitucional nuevo: ni hay jerarquía normativa plenamente definida y clara, ni publicación oficial de las normas, ni un sistema de publicidad sólido, ni valor jurídico central y supremo de la ley, ni defensa de aquella por medio de medidas profilácticas (como, por ejemplo, la casación), ni motivación de sentencias, ni vinculación estricta del poder a la legalidad, ni derechos y libertades de los ciudadanos (más que por medio de la Nación, corporación católica y monárquica que llega a asfixiar al individuo y a ocultarlo), ni nada de lo que usualmente se entiende que debe adornar un texto constitucional y sus derivados en sentido racional-normativo. Por el contrario, son los instrumentos antiguos (el juramento, la responsabilidad personal de los empleados públicos, las consultas, las corporaciones de todo signo, que no los estamentos, etc.) los que siguen funcionando en su articulado, es decir, que la Constitución lo que hace es insertar lo antiguo en lo nuevo: *constitucionalizar* el Antiguo Régimen (o parte de él) y garantizar así su supervivencia en un nuevo contexto político, sin que haya ruptura; sólo transformación, tránsito y convalidación. Falta en su teoría una explicación clara del por qué de estas supervivencias o inercias institucionales. La respuesta a este interrogante se podría encontrar en la Ilustración. No obstante todo lo cual, se razona de forma magistral y, en cierto punto, convincente, el cómo de las mismas. Creo que debe sumarse un elemento capital, que no es tratado con el detenimiento y el detalle que se merece por los citados, ni por nadie perteneciente a su círculo de influencia: la inexistencia propiamente dicha de un poder constituyente auténtico, de una soberanía nacional plena llevada a su máxima expresión, con capacidad de decisión propia no condicionada por ningún factor, salvo ella misma. Algo avanza C. Garriga en su trabajo «Constitución política y orden jurídico en España: el efecto derogatorio de la Constitución de Cádiz», en M. CHUST (coord.), *Doceañismos, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*. Publicaciones del Programa *Iberoamérica: 200 años de convivencia independiente*, núm. 12. Fundación Mapfre. Instituto de Cultura, Madrid, 2006, pp. 33-77 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 119-168). Probablemente sucede así porque la Nación no era comunidad de ciudadanos libres, iguales, independientes, autosuficientes, sino algo definido y marcado por la Historia, y no podía actuar la soberanía de forma irrestricta hasta su máxima expresión de voluntad; estaba impedida por las condiciones históricas para llevarla hasta su total potencialidad, cual era la creación de un nuevo orden político, es decir, una plena Constitución. Si no hay ese poder absoluto, no hay cesura y ello explica que el pasado pueda vivir todavía en tiempos constitucionales como una parte del propio entramado constitucional, aceptado por éste. Corporativis-



ante el espejo de la Historia y, con buena fe, se trata de colocarlos en una dimensión temporal lejana, a los efectos de fortalecer su imbricación en el esquema político del momento presente, lo que termina por difuminarlos y desnaturalizarlos en muchos casos, por hacerlos inoperativos y volverlos contra el que los emplea. Las ideas de Nación<sup>40</sup> o de Constitución<sup>41</sup>, ideas nuevas o que se querían nuevas a todas luces, fruto de los nuevos aires liberales, sin embargo, no se presentan como algo novedoso, sino como algo antiguo, que ya era conocido, que había sufrido ciertas vicisitudes críticas por culpa de reyes y ministros ajenos al espíritu patrio, y que tenían que ser recuperadas para revivificar así el esplendor político de antaño. Esa mezcla acaba por desactivar la novedad ideológica porque la Historia ocupa, sin oposición, ni discusión, el lugar de la *novatio*. De la misma manera, Cádiz acogerá en su seno prácticas, usos, estilos e instrumentos del Antiguo Régimen, diferentes mecanismos que se venían empleando y que pasan a ser vistos ahora desde la óptica de la nueva Constitución, convalidando su vigencia e insertándolos dentro de la nueva dinámica constitucional. Lo antiguo triunfa y se transmuta en dispositivo moderno. Vestigios del pasado o supervivencias institucionales se dan la mano con un discurso político que emplea la Historia como manantial de donde fluyen los principales términos del nuevo vocabulario político para reflejarlos en lo pretérito y darles así mayor consistencia, es decir, mayor legitimidad. Lo cierto es que no hay novedad reseñable (o, cuando menos, ninguno de los diputados actuantes, liberales o no, europeos o americanos, así lo percibe al moverse en estos esquemas mentales de dependencia histórica acentuada), no hay creación, sino reformulación del pasado y del presente<sup>42</sup>. Cádiz puede ser leída sin mayores complica-

---

mo, jurisdiccionalismo e historicismo, que engloba todo lo anterior, resumen a la perfección la tríada de aquella urdimbre constitucional, siendo el último concepto, de raíz ilustrada, el definitorio de todo el (nuevo, a la par que antiguo) sistema político.

<sup>40</sup> No era exactamente un cuerpo abstracto de individuos iguales en derechos y libres en cuanto a sus opiniones y actividades públicas, con una sola ley que sirviera de baluarte frente los excesos de esta libertad, como quería R. HOCQUELLET, «El Rey y la Nación. Monarquía tradicional y representación moderna», en *A Guerra da Independencia e o primeiro liberalismo en España e América*. Edición a cargo de José M.<sup>a</sup> Portillo Valdés, Xosé Ramón Veiga Alonso y M.<sup>a</sup> Jesús Baz Vicente. Publicacións da Cátedra Juana de Vega. Serie Actas, núm. 2. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2009, p. 66, sino, más bien, el complejo corporativo y católico, indudablemente monárquico, que ha teorizado J. M. PORTILLO VALDÉS, «De la Monarquía Católica a la Nación de los Católicos», en *O liberalismo nos seus contextos. Un estado da cuestión*. Coordinador, Xosé Ramón Barreiro Fernández. Publicacións da Cátedra Juana de Vega. Serie Actas, núm. 1. Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2008, pp. 165-184, sintetizando trabajos anteriores. Incluso se puede decir que hay una Nación preconstitucional que existe y triunfa, frente a una Nación constitucional, la del texto que así la proclama, que no llega a cuajar y que acaba sepultada por la anterior, incapaz de acabar con sus rasgos más relevantes.

<sup>41</sup> Vid. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Prólogo de Ignacio de Otto. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 121 ss., y F. TOMÁS Y VALIENTE, «Génesis de la Constitución de 1812», *cit.*, pp. 13-125.

<sup>42</sup> No obstante, los diputados liberales insisten en la novedad de lo que se está haciendo, en la transmutación de las estructuras políticas seculares, como hacen Huerta, en *DSCGE*, núm. 95.



ciones, con lentes antiguas porque su escritura y lo recopilado en esa escritura así lo prueban, porque lo pretérito suministra elementos suficientes para comprenderlo sin necesidad de invocar actualizaciones<sup>43</sup>. El ejecutivo no será una excepción y asistirá en su diseño a la combinación de esos dos factores, a esa confusión de dimensiones temporales limítrofes y no separadas, a ese tránsito continuado entre pasado y presente o entre presente y pasado: la antigüedad fingida de los nuevos conceptos (que quedan desfigurados por ese proceso de envejecimiento deliberado) y la antigüedad constitucionalizada de los viejos mecanismos (que los rejuvenece en sus textos) serán las dos fuentes que servirán para explicar sus rasgos más esenciales, sus prerrogativas, tomadas de la Historia, y sus restricciones, novedades forzada y pertinentemente envejecidas, auténticas innovaciones que no se presentan como tales y que acaso no lo son en profundidad y de acuerdo con ciertas lecturas interesadas del pasado. El lastre de ese pasado lo puebla todo y convierte el articulado gaditano en una expo-

---

30 de diciembre de 1810, pp. 269-270, para el cual la Nación se sitúa por encima de la Monarquía; o Lisperguer, en *DSCGE*, núm. 121. 25 de enero de 1811, p. 431, para quien las Cortes disponen de la soberanía absoluta por vez primera en la Historia, separándose de todo cuanto hasta entonces había sucedido.

<sup>43</sup> Para acreditar este gusto historicista, que no es prueba de mecanismo disuasorio alguno o de un subterfugio ocultista, ni de una estrategia para camuflar la eventual revolución, sino convencida confesión de las partes implicadas que hablan del pasado con una naturalidad pasmosa porque no lo ven como algo lejano, sino próximo, cotidiano y presente, basta remitir a los textos que componen la célebre «Consulta al País», en M. ARTOLA, *Los orígenes de la España contemporánea*, ed. cit., tomo II, pp. 123 ss.; al *Discurso Preliminar* que se elabora para presentar la Constitución con su famoso encabezamiento: «Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mira como nuevo el método con que ha distribuido las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva», en A. DE ARGÜELLES, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Introducción de Luis Sánchez Agesta. Colección Clásicos del Constitucionalismo Español, núm. 1. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. Parte I, pp. 67-77 y 89-94; Parte II, pp. 96-97 y 106, y Parte III, pp. 127-129; directamente al Preámbulo y primeros artículos del propio texto constitucional, donde se habla de una Nación reunida en Cortes «bien convencidas, despues del mas detenido exámen y madura deliberacion, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria y prosperidad, y el bien de toda la Nacion, decretan la siguiente Constitucion política para el buen gobierno y recta administración del Estado» (Las citas, actual y siguientes, se harán a partir de R. RICO LINAGE, *Constituciones Históricas. Ediciones oficiales*. 3.ª edición. 3.ª reimpresión. Serie Manuales Universitarios, núm. 29. Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, Sevilla, 2010, pp. 19 ss.); a la «Proclama de las Cortes. Las Cortes Generales y Extraordinarias a la Nación española», en J. M. BLANCO WHITE (ed.), *El Español*. Imprenta de C. Word, Londres, 1812, tomo V, núm. XXV, 30 de octubre de 1812, p. 437, cuando habla de que la acción de las Cortes ha sido la de «asegurar para siempre la libertad política y la civil de la nación, restableciendo en todo su vigor las leyes é instituciones de vuestros mayores (...) La religión santa de vuestros mayores, las leyes políticas de los antiguos reynos de España, sus venerables usos y costumbres, todo se halla reunido como ley fundamental en la constitución política de la monarquía»; o al «Manifiesto de las Cortes a la Nación española», dado en Madrid el 16 de febrero de 1814, en el que se afirma que las mismas han sacado «las libres instituciones de nuestros mayores del abandono y olvido en que por nuestro mal yacieran», en A. GARCÍA-GALLO, *Manual*, ed. cit., tomo II, núm. 1.216, pp. 1.080-1.083.

sición de valores del Antiguo Régimen, en un catálogo de la Monarquía transustanciada en Nación, pero sin hacer desaparecer la primera, antes bien coexistiendo. Ese equilibrio entre tradición y modernidad, entre pasado y presente, esa combinación de dimensiones temporales que acude al pasado para legitimar la novedad o que transporta desde el pasado al nuevo régimen los antiguos vehículos de acción del absolutismo, es lo que permite afirmar que Cádiz es, antes que nada y por encima de cualquier otra consideración, la culminación de lo pretérito, la sublimación del pasado, su conclusión, y no la inauguración de un nuevo tiempo que se quiere constituyente y, después, constitucional<sup>44</sup>. Las posiciones ideológicas de sus diputados permiten observar esa

<sup>44</sup> Concepto, el de poder constituyente, que no se desarrolla, ni articula en Cádiz, a pesar de algunos pronunciamientos de los diputados más liberales como Calatrava o Toreno (*Cfr. DSCGE*, núm. 327. 25 de agosto de 1811, p. 1.691, cuando Calatrava habla de «cuerpo constituyente» para referirse a las Cortes, lo que no deja de ser curioso al ensamblar un sustantivo tradicional «cuerpo», junto a un adjetivo realmente revolucionario, que terminan por neutralizarse, o *DSCGE*, núm. 330. 28 de agosto de 1811, p. 1.714, cuando Toreno proclama que la Nación puede y debe todo lo que quiere). En otros casos, como el de Argüelles, la distinción poder constituyente-poder constituido no es tan clara como se quiere hacer pensar y el espíritu del Antiguo Régimen vuelve a planear sobre sus discursos, como en *DSCGE*, núm. 361. 28 de septiembre de 1811, p. 1.947. Sobre la posibilidad de una Nación constituyente y su acción en orden a realizar, impulsar o promocionar libertad política, *vid. J. M. PORTILLO VALDÉS*, «La libertad entre Evangelio y Constitución. Notas para el concepto de libertad política en la cultura española de 1812», en J. M. IÑURRITEGUI y J. M. PORTILLO (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*. Colección Historia de la Sociedad Política. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 139-177. No obstante lo cual, algunos autores ponen de relieve esta noción, que me atrevo a negar por no estar presente un concepto de Nación análogo al francés y cristalizado en un entorno de absoluta libertad y de plena representatividad. No hay Nación como comunidad autónoma de hombres libres e iguales (hay otra suerte de Nación, pero no ésta), luego no hay plena soberanía, ni completo poder constituyente en el sentido de poder auténtico, originario, prejurídico y absolutamente ilimitado. Basta recordar el juramento que prestan los diputados gaditanos al constituirse en Asamblea, en su último inciso, donde consta claramente el propósito de su acción futura con una función correctora acentuada, pero sobre fondo tradicional: «¿Juráis desempeñar fiel y lealmente el encargo que la Nación ha puesto en vuestro cuidado, guardando las leyes de España, sin perjuicio de alterar, moderar y variar aquellas que exigiese el bien de la Nación?» (citado por R. SOLÍS, *El Cádiz de las Cortes. La vida en la ciudad en los años 1810 a 1813*. Prólogo de Gregorio Marañón. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 258). Ni la Nación era tan soberana como creía, ni el rey era tan poco soberano como se decía. Se esboza, si se quiere, una cierta soberanía compartida entre estas dos instancias, en lo que será un signo distintivo del posterior liberalismo moderado doctrinario, como puso de relieve J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845», en *RDP*, núm. 39 (1994), pp. 45-79 [= *Política y Constitución en España (1808-1978)*, ed. cit., pp. 417-447]; y «La doctrina de la Constitución histórica en España», en *Fundamentos*, núm. 6 (2010) (= *Conceptos de Constitución en la Historia*), pp. 307-359. En todo caso, la ausencia de ese poder no implica negar la necesidad de una Constitución escrita, articulada y racionalizada, de una Constitución formal, basada en la Historia, en la sucesión de previos consentimientos y juramentos de las partes políticas implicadas, donde se hallaba la Constitución material. En contra de esa idea, se manifiesta la mayoría de los estudiosos de Cádiz. *Vid.*, por ejemplo, la bibliografía citada *infra*, la mayor parte de la citada *supra*, notas núm. 31, 32 y 33, o, especialmente, J. ANDRÉS-GALLEGO, «El proceso constituyente gaditano: cuarenta años de debate», en *Gades*, núm. 16 (1986) (número extraordinario. *CLXXV Aniversario de la Constitución de 1812*), pp. 119-141; F. TOMÁS Y VALIENTE, «Génesis de la Constitución de 1812», *cit., passim*; B. CLAVERO, «Cádiz como Constitución», *cit. infra*, nota núm. 47, pp. 89 y

tendencia al pacto, a la negociación o al consenso, a la búsqueda de lugares comunes, reconocibles por todas las facciones políticas y en las que todas ellas deberían sentirse cómodamente instaladas. Ese lugar se halla en la Historia, convertida en el escenario perfecto para representar esta confluencia de intereses reformistas antes que revolucionarios. Reformar supone aceptar lo que ya existía como sustento de lo que va a existir, sin oposición al futuro, sino imbricándolo en él<sup>45</sup>. Es el tiempo en que se hace real aquella respuesta que se dio en un catecismo político coetáneo al propio texto gaditano, género de moda para construir Nación y hacer Constitución: ¿era la Constitución, como tal novedad, entre nosotros? Y se respondía sin ofrecer duda alguna al respecto: en ningún modo. Sus reglas principales habían estado en uso desde tiempos remotos, pero como no formaban un cuerpo, ni estaba asegurada su observancia, ciertos intereses en quebrantarla la habían hecho caer en el olvido. Las Cortes la habían resucitado<sup>46</sup>.

Con Cádiz, con su obra constitucional y legislativa, se da por clausurado el tiempo ilustrado, se lleva a buen puerto parte de sus postulados, y se ponen las bases para la eclosión del Liberalismo sobre las cenizas que deja la descomposición de todo el legado antiguo en un tránsito hacia el Romanticismo político que se hace con plena naturalidad y sin traumas excesivos<sup>47</sup>. Es una revolución, sí,

---

121-122, no obstante la incongruencia que supone p. 186; o «Voz de Nación por Constitución. España, 1808-1811», en *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 4 [II semestre (2002)], pp. 81-104, también con dudas y oscilaciones, en pp. 89, 92, 96-98 y 100, y M. ARTOLA. «Estudio preliminar», en *II. La Constitución de 1812*. Colección Constituciones Españolas. Dirigida por Miguel Artola. Iustel, Madrid, pp. 25 ss.

<sup>45</sup> Para las adscripciones políticas de los diputados y su mínimo común intelectual, *vid.* J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Teoría del Estado*, ed. cit., pp. 5 ss.; «Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz», en F. X. GUERRA (dir.), *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Editorial Complutense, Madrid, 1995, pp. 243-268; y en *Ambiente Jurídico*. Revista del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales, núm. 10 (2008), pp. 138-166. *Grosso modo*, los realistas o serviles eran partidarios del modelo constitucional inglés (reformista), mientras que los liberales seguían de cerca el (revolucionario) francés, aunque las fronteras no eran nítidas, ni claras, ni sumamente estrictas. Creo que, de forma consciente o inconsciente, todos ellos hicieron fructificar el primer modelo con su teoría de la Monarquía moderada o templada y con su *balanced Constitution* (la Constitución equilibrada), que es el patrón que inspira la lectura política de todo el articulado gaditano.

<sup>46</sup> *Vid.* D. J. C., *Catecismo político, arreglado á la Constitucion de la Monarquía española: para ilustracion del pueblo, instruccion de la juventud, y uso de las escuelas de primeras letras*. En la Oficina de Collado, Madrid, 1812. Lección I, *De la Constitucion*, p. 4. Sobre este género literario, *vid.* el reciente libro de P. GARCÍA TROBAT, *Constitución de 1812 y educación política*. Colección Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones. Departamento de Publicaciones, Madrid, 2010, pp. 457 ss.

<sup>47</sup> La bibliografía sobre la Constitución de Cádiz y sus alrededores es inabarcable y más lo será en el curso de los próximos años, cuando eclosionen congresos, simposios, seminarios, ciclos de conferencias, con sus correspondientes publicaciones de todo tipo, por mor de la asentada costumbre hispánica de celebrar todo evento cuando se le puedan sumar uno o varios ceros y hablar de centenarios, sesquicentenarios y demás familia. La mentalidad tradicional (y la española lo es, nos guste o no) sigue anclada en ese respeto reverencial por lo antiguo. Prepárese, pues, el lector para inflación bibliográfica que será desigual, pero abundante, a raudales y con protagonismo ofi-

pero hacia la tradición, hacia atrás, retroactiva, como destacaron en su momento Diego Sevilla Andrés y Luis Sánchez Agesta: una tradición revolucionaria sutilmente camuflada, o bajo apariencia de revolución, concebida como vuelta a los orígenes más puros y virginales, a lo esencial, a lo primitivo, es la que acaba por implantarse, vinculando pasado, presente y futuro en un eterno retorno inmovilizado<sup>48</sup>. Este proceso, como todo en la Historia, se fue desarrollando de un modo gradual y progresivo, siempre con impulsos y con resistencias, acciones y reacciones, pero de forma inexorable e implacable. La partitura estaba escrita, a lo

---

cial; prepárese el lector para lecturas encontradas y utilizaciones distorsionadas y partidistas del material gaditano; prepárese el lector, en suma, para indigestión, saturación y saciedad. Una buena síntesis de la literatura generada hasta ahora por, para y en relación a la Constitución de 1812 puede consultarse en M. E. MARTÍNEZ QUINTEIRO, «En torno al primer constitucionalismo hispano. Estado de la cuestión», en *REP* (Nueva Época), núm. 28 (julio-agosto, 1982), pp. 227-241; y, sobre todo, en el sitio <http://bib.cervantesvirtual.com/portal/1812/>, brillantemente dirigido por el Prof. Ignacio Fernández Sarasola. Noticias varias aparecen en el portal <http://www.cadiz2012.es>, dedicado a los fastos del bicentenario, lleno de noticias, eventos cambiantes, pompa administrativa y oficial, así como datos y documentos de cierto interés. Ambas páginas se consultan a la altura del mes de marzo de 2011. Para la literatura coetánea, *vid.* A. MIGUEL ALONSO y R. RUBIO NÚÑEZ, *Fuentes para la Historia del Constitucionalismo español. Colección bibliográfica de la Universidad Complutense de Madrid*. Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006, pp. 25-40. Aportaciones y compendios bibliográficos recientes pueden verse en J. ÁLVAREZ JUNCO y J. MORENO LUZÓN (eds.), *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*. Colección Cuadernos y Debates, núm. 171 (*Bicentenario de las Cortes de Cádiz*). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, y en B. CLAVERO, en su lectura singular de la Constitución de 1812 que propone en *Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América*. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 235-442, y, más detalladamente, en «Cádiz como Constitución», en *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Volumen II. *Estudios*. Ayuntamiento de Cádiz. Casino Gaditano. Universidad de Cádiz. Fundación El Monte, Sevilla, 2000, pp. 75-265, así como en su compendio *ad hoc*, «Cádiz en España: signo constitucional, balance historiográfico, saldo ciudadano», en C. GARRIGA y M. LORENTE, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 447 ss. [= asimismo en A. RAMOS SANTANA (coord.), *Lecturas sobre 1812*, ed. cit., pp. 21-71]. Otras exposiciones sintéticas más equilibradas, ecuánimes, ponderadas y modestas son la de I. FERNÁNDEZ SARASOLA, «La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana», en *Fundamentos*, núm. 2 (2000) (= *Modelos constitucionales en la Historia constitucional*), pp. 359-466, y «Valor normativo y supremacía jurídica de la Constitución de 1812», en R. SÁNCHEZ FERRIZ y M. GARCÍA PECHUÁN (coords.), *La Enseñanza de las Ideas Constitucionales en España e Iberoamérica. Actas del Congreso Internacional sobre la Enseñanza de las Ideas Constitucionales en España e Iberoamérica, celebrado en la Universitat de València del 16 al 21 de octubre de 2000*. Colección Ideas y Políticas Constitucionales, núm. 1. Ene Edicions, Valencia, 2001, pp. 185-199, o la de M. ARTOLA y R. FLAQUER MONTEQUÍ, en *II. La Constitución de 1812*, ed. cit., pp. 16-74. Sin apenas tiempo para una lectura más que superficial, llegan a mis manos los tres volúmenes de J. A. ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*. Fundación Rafael del Pino. Espasa Libros, Madrid, 2011, obra que se presenta como el más completo y casi definitivo estudio sobre Cádiz, aportando, a lo que parece *prima facie*, cantidad antes que calidad, salvo honrosas y contadas excepciones.

<sup>48</sup> Cfr. D. SEVILLA ANDRÉS, «La Constitución de 1812, obra de transición», en *REP*, núm. 126 (noviembre-diciembre, 1962), p. 133, y L. SÁNCHEZ AGESTA, «Agustín de Argüelles y la Constitución de 1812», en *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, ed. cit., p. 41, y «Sobre la Constitución de Cádiz», en *REDC*. Año 10, núm. 30 (septiembre-diciembre, 1990), p. 19.

que parece, desde una perspectiva de intemporalidad. Sin embargo, antes de la Constitución, los legisladores gaditanos habían comenzado a pergeñar un nuevo diseño institucional que tenía como partida de bautismo el mencionado Decreto de 24 de septiembre y las sucesivas disposiciones aprobadas entre 1810 y 1812, en muchas de las cuales se va a prefigurar la materia después elevada a la Constitución, y se van a sentar las bases para la construcción de un nuevo poder, auspiciado por esa Nación y por la soberanía que decía encarnar y representar, al mismo tiempo que por el peso de la Historia, de la tradición, del pasado, auténtico motor constituyente bajo la forma de *Leyes Fundamentales* (puerta ésta por la que acabaría entrando el Rey). Nación e Historia, o, lo que es lo mismo, Nación y Monarquía acaban por ser reputados los verdaderos actores del proceso iniciado en la Isla de León. Una Nación que golpea en primer lugar, pero que luego va admitiendo la recomposición de fuerzas por medio del juego de la Historia. Debemos dirigir ahora la mirada hacia el complejo institucional que se ha creado y, en particular, centrar la atención en la figura del Gobierno y/o Ejecutivo, a los efectos de desentrañar lo que antes, durante y después de Cádiz se quería explicitar por medio de estas dos voces que acaban siendo una sola en el diccionario político del siglo XIX. Lo que significaban realmente, lo que pudieron significar y lo que entendieron los hombres del momento que podían significar la ejecución de las leyes, el poder ejecutivo, el Gobierno. El elemento esencial que tomaré como referencia será el propio articulado constitucional, donde se condensa buena parte de la obra legislativa previa y se armonizan pasado y presente, institucionalmente hablando, es decir, se dibuja la figura de un Rey que recibe de manos de la Constitución una serie de prerrogativas, en principio fundadas en la tradición política histórica, a la que se suma una serie de restricciones, no absolutamente novedosas, reformistas en el sentido de modulación de las ancianas leyes al espíritu de los nuevos tiempos, que también se tratan de presentar como herencia del tiempo pasado. Para completar ese diseño, minucioso y detallista al abarcar diferentes cuestiones relacionadas con la vida pública y privada del monarca, el Rey se verá acompañado de un equipo auxiliar, que no lo es tanto o que no se configura como simple apoyatura de los designios, deseos y caprichos regios, sino que comparece como algo más: está en boceto una cierta función de dirección e impulso políticos, de coordinación de competencias diversas y no sólo de cuidada y respetuosa ejecución de la ley. Se trata de unos Secretarios varios y de un único Consejo, el de Estado, residuo –que no heredero– del pasado polisinodial, los cuales ven realzada su posición convencional y antigua hasta el punto de acabar por desarrollar ambas instancias el núcleo central del poder ejecutivo, sus materias basilares, convirtiéndose en él, protagonizándolo, y anticipar de este modo muchas de las lecturas que se realizarán avanzada la centuria en relación con este órgano esencial que acabará por reemplazar al legislativo y erigirse en el centro de la vida pública española merced a su incesante actividad acaparadora de competencias, a la eficacia de una Administración que dirige y al control de todos los restantes poderes, bajo la dirección aparentemente neutral y moderada de un Rey que no era ni lo uno, ni lo otro. Completa el diseño la autoridad provincial, aquel jefe político superior, que dirige la provincia y preside su

Diputación, conforme al artículo 324, nombrado por el Rey de forma libre, agente de la centralidad en el seno de cada unidad local, y el silenciado y poco explicitado intendente, que sigue subsistiendo para cuestiones económicas de Hacienda, de acuerdo con los artículos 326 y 332. Solamente el espacio municipal parece quedar fuera del control regio de forma aparente, puesto que serán las instancias provinciales las que ejerzan esa acción de tutela sobre los municipios. Todos ellos forman el aparato del Gobierno. Así se ejecuta, con estas calidades y con estas jerarquías. De un Estado, el del Antiguo Régimen, lejanamente inspirado por la ley y desarrollado por vía jurisprudencial, se pasará a lo largo del siglo XIX a un Estado legal desarrollado por vía ejecutiva y administrativa.

### 3. CANON I: LUGAR DEL EJECUTIVO EN LA DIVISIÓN DE PODERES

Se está de acuerdo comúnmente en señalar que la Constitución en sentido moderno, como norma superior que preside el orden jurídico y lo orienta, dirige y depura, que lo encabeza de una forma dictatorial, vinculando a sus mandatos toda acción de los poderes públicos y de los propios ciudadanos, esto es, en un sentido racional-normativo<sup>49</sup> y no puramente histórico<sup>50</sup>, nace como consecuen-

<sup>49</sup> Es decir, como código escrito, de tipo racional coherente, ordenado y sistemático, que regula orgánica y funcionalmente el estatuto de los poderes públicos y las esferas de libertad de los particulares, protegidas frente a la acción política de esos mismos poderes: la Constitución compendia potestades, reglas de funcionamiento de las mismas y eventualmente derechos y libertades de los que los particulares no pueden ser privados y que se pueden oponer a las anteriores. *Vid.* sobre este concepto, K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. 3.ª reimpresión. Editorial Ariel, Barcelona, 1983, pp. 147-231; e I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. 2.ª edición. 1.ª reimpresión. Ariel Derecho. Editorial Ariel, Barcelona, 1989, pp. 11-23 y pp. 51-56 (= ahora en sus *Obras Completas*. Edición y presentación: Ramón Punset Blanco, Francisco J. Bastida Freijedo y Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. Coordinación: Ignacio Fernández Sarasola. Universidad de Oviedo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, pp. 803 ss.). Se trata por medio de este mecanismo de hacer real lo que propondrá, tiempo después y en otro ambiente constitucional totalmente distinto, H. Kelsen, la juridificación total de lo político, del poder, para que el Estado solamente exista a través del Derecho y ésta sea su única realidad, la normativa. El Estado aparecerá condensado como orden ideal, de sentido y forma espiritual, como sistema normativo, cuyos problemas esenciales son los referidos a la validez y producción de un ordenamiento. *Vid.* H. KELSEN, *El Estado como integración. Una controversia de principio*. Estudio preliminar y traducción de José Antonio García Amado. Colección Clásicos del Pensamiento, núm. 123. Editorial Tecnos, 1997, pp. 44-45, y *La Teoría Pura del Derecho*. 4.ª edición. Colofón, México, 2000, pp. 78 ss. Este sentido está ausente parcialmente en Cádiz, en tanto en cuanto la Constitución asume la fuerza vinculante procedente de las antiguas Leyes Fundamentales que retoma en su articulado y que modifica o reforma en algunos casos. Es norma suprema, pero dicha superioridad, afirmada con claridad en los artículos 372, 373 y 374 de su propio texto, no deriva de nuevo de aquella mitificada soberanía, sino de la Historia decantada o destilada que está en su base, pertinentemente depurada de excrecencias, vicios y abusos.

<sup>50</sup> Como se ha dicho *supra*, y es *leit-motiv* de mi lectura gaditana, la Constitución de Cádiz combina, sobre fondo teológico de instituciones castellanas y algunos principios político-constitu-



cionales franceses e ingleses, leídos *more hispanico*, una sucesión de conceptos nuevos, de inmediato envejecidos o situados falsamente en la Historia (por ende, distorsionados hasta hacerse irreconocibles), y antiguos dispositivos institucionales que pasan al nuevo texto. Eso es, en resumen, la Constitución. Como dijo Karl Marx en su día, «la Constitución de 1812 es reproducción de los antiguos fueros, pero leídos a la luz de la Revolución Francesa y adaptados a las necesidades de la sociedad moderna», en *España Revolucionaria (IV)*. *New York Daily Tribune*, núm. 4.244, 24 de noviembre de 1854, en P. RIBAS (ed.), *Karl Marx y Friedrich Engels, Escritos sobre España. Extractos de 1854*. Colección Clásicos de la Cultura. Editorial Trotta. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 1998, p. 136. No es en puridad plena y perfecta Constitución desde esa perspectiva moderna aludida *supra*. Faltan, como se verá ahora, los elementos esenciales para que pudiera ser calificada como tal. Ni hay poder constituyente propiamente dicho, ni garantía de derechos individuales (toda vez que esos derechos se depositan en el seno de la Nación), ni real y exacta división de poderes (más que de forma aparente y como poderes distinguidos, mas no efectivamente separados). Téngase en cuenta que esa ausencia de un poder constituyente, dada la ausencia de una noción moderna de Nación a la hora de configurar la soberanía, es decir, una comunidad de hombres libres, iguales e independientes, conduce a la afirmación del triunfo de la Constitución histórica, bajo la forma de Leyes Fundamentales revisadas en el proceso gaditano, durante el cual no se crea ninguna nueva norma constitucional en sentido estricto, sino que se procede a una reformulación de la antigua Constitución, con piezas tomadas de los diversos territorios hispánicos, y a darles una nueva sistematización. La Historia, así concebida, será reputada como el único y auténtico poder constituyente, el único fondo común poderoso y autorizado donde se es capaz de hallar los elementos esenciales de la comunidad política y la estructuración de sus potestades. Si no hay Nación plena, tampoco puede haber soberanía plena, que se expresa por medio de esa acción constituyente, la cual, obvia decirlo, no aparece por ninguna parte. Al faltar ese elemento capital y en ausencia del rey, que sigue detentando ciertos residuos de soberanía, las Cortes no pueden dar un vuelco drástico a la tradición, quedan desprovistas de su máxima capacidad de decisión al faltar el tradicional titular del poder soberano, y han de conformarse, como de hecho hicieron, con una revisión y corrección de las normas ya vigentes, pero no con una construcción novedosa y revolucionaria del orden político. Sobre este concepto de Constitución histórica, *vid.*, por todos, J. VALLEJO, «Geografía constitucional ilustrada», en *Historia, Instituciones, Documentos*, núm. 25 (1998) (= *Homenaje al Profesor D. José Martínez Gijón*), pp. 685-715; «Estudio preliminar», en DUQUE DE ALMODÓVAR, *Constitución de Inglaterra*. Estudio preliminar, transcripción e índices por Jesús Vallejo. Colección Clásicos del Pensamiento Político y Constitucional Español. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. XIII-CXXXVIII; y «De Sagrado Arcano a Constitución esencial. Identificación histórica del derecho patrio», en P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO (ed.), *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII*. (Actas del coloquio internacional celebrado en Madrid, mayo de 2000). Marcial Pons. Casa de Velázquez, Madrid, 2002, pp. 425-484, y S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «En torno al concepto de Constitución histórica española», en *Notitia Vasconiae*, núm. 2 (2003), pp. 481-499, y «Nación y Constitución en el pensamiento jurídico español del siglo XVIII», en C. CANTERLA (ed.), *Nación y Constitución: de la Ilustración al Liberalismo*. Universidad Pablo de Olavide. Sociedad Española de Estudios del Siglo XVIII, Sevilla, 2006, pp. 147-165. Acaso el mejor exponente de esta corriente de pensamiento fue G. M. DE JOVELLANOS [Cfr. I. FERNÁNDEZ SARASOLA, «Estado, Constitución y forma de gobierno en Jovellanos», en *Cuadernos de Estudio del Siglo XVIII*, núm. 6-7 (1996-1997), pp. 77-118]. Pero no fue el único; de la Constitución histórica hablan, por ejemplo, León DE ARROYAL [Cfr. *Cartas Económico-Políticas (Con la segunda parte inédita)*. Edición, prólogo y notas de José Cabo González Textos y Estudios del Siglo XVIII, núm. 1. Cátedra Feijoo. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Oviedo, Oviedo, 1971. Parte Segunda. Carta Primera, pp. 151-182, y Parte Segunda.

cia, al margen de influencias y precedentes ideológicos, de los procesos revolucionarios que tienen lugar en las antiguas colonias británicas (cuyo fruto normativo es la Constitución de 1787, complementada con las primeras diez enmiendas añadidas en 1791) y en Francia, con sus múltiples registros constitucionales (aunque aquí la Constitución no llega a esa plenitud jurídica y sólo retiene para sí una fuerza política incuestionable). La combinación de ambos procesos auténticamente constituyentes en cuanto que fundadores de un orden político nuevo, crea una innovadora noción de Constitución y, con ella, todo un Constitucionalismo moderno en contraposición a la amplitud semántica que la voz, el nombre, el concepto, la idea presentaba en el Antiguo Régimen. Con ella se designaba en esos viejos tiempos a la totalidad de la organización política y social de una determinada comunidad en su conjunto (el modo de ser político, tuviese esto plasmación escrita o no, recogido en pluralidad de leyes, fueros, costumbres, estilos, convenciones, usos y tradiciones del más variado signo). Hay una importante mutación semántica que reduce amplitudes conceptuales, pero, al mismo tiempo, concreta aspectos esenciales para ciudadanos y para los mismos poderes<sup>51</sup>. Si el sustrato intelectual de ambas revoluciones es similar, si

---

Cartas Quinta y Sexta, pp. 225 ss., con su proyecto de Constitución, y A. ELORZA, *La ideología liberal*, ed. cit., pp. 235 ss.] o Antonio de CAPMANY [Cfr. F. J. FERNÁNDEZ DE LA CIGOÑA y E. CANTERO NÚÑEZ, *Antonio de Capmany (1742-1813). Pensamiento, obra histórica, política y jurídica*. Fundación Francisco Elías de Tejada y Erasmo Pércopo, Madrid, 1993, pp. 281 ss., y F. ÉTIENVRE, «Nación y constitución en Antonio Capmany», en *Nación y Constitución*, ed. cit., pp. 265-275]. Tiempos después, dirá un anónimo apologeta del texto constitucional que la Constitución es la única que nos puede salvar de la ruina, pero que es imperfecta «porque aunque contiene, y en ella no se han olvidado ninguna de las leyes fundamentales, capaces de hacer venturosa no solo á la nacion sino tambien á todo el género humano, le falta sin embargo resortes que la han de poner en movimiento». Alude con este último inciso a los Códigos. Cfr. P. P. A., *Discursos sobre la necesidad y utilidades de la Constitucion española, en que se ventilarán varias cuestiones curiosas, y adaptables á las actuales circunstancias*. Imprenta de Roldán, Valladolid, 1820. Discurso II, p. 18. Esta postura es la que manifestará el anciano Agustín de Argüelles en su obra crepuscular, cuyo título es expresivo de lo que él entendía que se había realizado tiempo atrás: *Examen Histórico de la Reforma Constitucional de España*. Estudio preliminar de Miguel Artola. Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, núm. 12. Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1999. 2 tomos. Particularmente, tomo I, pp. 11 ss., y tomo II, capítulo VII, pp. 47 ss. Algo había anticipado en sus intervenciones en las Cortes (especialmente, cfr. *DSCGE*, núm. 474. 20 de enero de 1812, pp. 2.666-2.670) y en su correspondencia con Lord Holland [Vid. M. MORENO ALONSO, «Confesiones políticas de don Agustín de Argüelles», en *REP* (Nueva Época), núm. 54 (noviembre-diciembre, 1987), pp. 9-25]. También Quintana sigue idéntica línea, más matizada, con la complicidad del mismo noble inglés [Vid., del citado autor, «Principios políticos y razones personales para la reforma del Estado en España (1805-1840) (De la correspondencia inédita de M. J. Quintana con Lord Holland)», en *REP* (Nueva Época), núm. 70 (octubre-diciembre, 1990), pp. 289-338]. Para combinación de antecedentes y desarrollos posteriores, vid. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La doctrina de la Constitución histórica» pp. 45 ss., y «La doctrina de la Constitución histórica en España», pp. 307 ss., ambos cit. *supra*, nota núm. 44.

<sup>51</sup> Vid. Ch. H. MCLWAIN, *Constitucionalismo antiguo y moderno*. Traducción de Juan José Solozábal Echavarría. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; N. MATEUCCI, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Presentación de Bartolomé Calvero. Traducción de Francisco Javier Ansuátegui Roig y Manuel Martínez Neira. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta,

el *humus* ideológico en que se plantan y crecen es análogo, no obstante diferentes estructuras sociales y coyunturas históricas, el punto de llegada no lo es precisamente por ese componente histórico y social diverso del que se partía y que hace decantar las doctrinas iusnaturalistas y racionalistas de una forma diversa. Se asistirá así a dos versiones o visiones de la Constitución en relación a derechos y poderes<sup>52</sup>.

Unos, los americanos, entenderán que los derechos, por ser naturales, verdades evidentes por sí mismas, no precisaban ser positivizados, ni plasmados por escrito: pertenecían a la atmósfera cultural, como un elemento indispensable para la vida, y todos eran conscientes de su existencia, sin que fuera necesario recordarlos; otros, los franceses, fieles rousseauianos, entienden que tales derechos y libertades solamente tenían sentido en el orden civil, nunca en el natural, y, por tanto, habían de ser explicitados y recogidos por escrito, debían pasar al nuevo estado político pues solamente allí cobraban sentido, lo que implicará un cierto cambio en su estatuto: se trata de derrotar al olvido, al desprecio y al abuso, responsables últimos de la erradicación paulatina por parte del despotismo de esas facultades de los hombres y de los ciudadanos. Unos, los antiguos colonos ahora emancipados, ven la Constitución como freno del poder, como eminente garantía; otros, los galos, consideran que la soberanía es la fuente primera del orden político, la palanca que trasladará la sociedad hacia un mundo mejor, el auténtico poder con mayúsculas, y no puede ni debe ser acantonada en un texto escrito eventual que, a lo sumo, desempeñaba una función de dirección política y orientación de gobernantes, de fijación de destinos, pero nada más. Si la primera, la norteamericana, es, antes que nada, concebida como un *Frame of Government*, como una Constitución tutelar, un instrumento de gobierno pensado por y para cercenar cualquier deriva despótica del gobernante, atenta a precisar contenidos de poderes y, sobre todo, límites de los mismos por la acción combinada de los restantes, presupuestos los derechos de los ciudadanos en esa órbita de la naturaleza que no es obstaculizada por la sociedad constituida (para lo cual se realiza una interpretación de las división de poderes que conduce a la articulación de mecanismos de control, restricción y equilibrio recíprocos entre aquellos, *checks and balances*, al establecimiento de lugares o zonas comunes donde se impone la necesaria colaboración, sin que esto presuponga mengua alguna de sus competencias o de sus funciones: los

---

Madrid, 1998; M. FIORAVANTI, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Traducción de Manuel Martínez Neira. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta, Madrid, 2001; H. MONHAUPT y D. GRIMM, *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien*. 2.ª edición. Schriften zur Verfassungsgeschichte, núm. 47. Duncker & Humblot, Berlin, 2002; S. MUÑOZ MACHADO, *Constitución*. Iustel, Madrid, 2004, y R. L. BLANCO VALDÉS, *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Alianza Editorial, Madrid, 2010.

<sup>52</sup> Vid. el trabajo clásico de R. H. S. CROSSMAN, *Biografía del Estado Moderno*. 2.ª reimpresión. Colección Popular, núm. 63. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, y el exquisito ensayo de R. L. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*. 2.ª edición. Alianza Editorial, Madrid, 2006.

poderes son como vasos comunicantes), en el caso francés, por el contrario, la solución parece ser otra radicalmente opuesta: la Constitución es un documento político y con fuerza en este orden exclusivamente, que recoge lo que en un momento concreto otorgó y decidió la soberanía en orden a la construcción de un futuro ansiado, una soberanía convertida en poder constituyente, pero sin que esto implique un legado inmutable para las generaciones sucesivas, incluida la propia hacedora del texto. La soberanía no puede reducirse a texto escrito: ni queda petrificada, ni queda inmovilizada, sino que sigue en constante movimiento y con plena libertad de decisión. En el modelo americano, ese poder constituyente queda solidificado en un texto escrito que opera como norma superior (en lo formal y en lo material) en relación con todos los poderes constituidos (poder constituyente equivale a Constitución en estado puro), mientras que, en el modelo europeo, el poder constituyente no es visto así y queda residiendo en una suerte de soberanía perpetua, en ebullición perenne, continuamente activada que no tiene ninguna suerte de restricción a su actividad política, esto es, que puede decidir el orden que se quiera cuantas veces lo desee y como lo estime oportuno. La soberanía triunfa como poder constituyente en continuo ejercicio, por encima de cualquier límite formal o de cualquier texto. Es tan absolutamente libre que puede mostrarse y activarse en cualquier momento y cambiar cualquier partícula constitucional, de cualquier clase que sea. Nucleada en torno a la idea de Nación y de Ley, Francia alumbró una completa lista de derechos del hombre y del ciudadano, paso previo para hablar a partir de ahí de nuevas instituciones y poderes en sus relaciones con los ciudadanos<sup>53</sup>. El ciudadano que forma la Nación toma la iniciativa y se ubica en una primera posición de preeminencia, auspiciado por un respeto reverencial a la ley, valor en sí mismo e instrumento para activar todos los derechos y libertades referidos, en tanto en cuanto es el recipiente donde se armonizan esa Nación recién constituida, la soberanía que acompaña a la anterior y la igualdad formal predicable de todo individuo en oposición de las listas de privilegios. La propuesta francesa, en el orden de los poderes, es más drástica al concebir cada uno de aquellos como una suerte de compartimento estanco y no como vasos comunicantes, lo que lleva a excluir la posible cooperación en las funciones referidas, marcado además por una indiscutible preponderancia del legislativo, donde queda depositada la soberanía temporalmente, donde está la Nación y de donde surge la ley. Cada poder ejercita la función que se le ha encomendado de forma exclusiva y excluyente, y no puede interferir en el normal desempeño de sus vecinos. Quedan excluidos de raíz la cooperación o las zonas comunes, los controles y los equilibrios. Cada poder desarrolla la pieza de la soberanía que le ha tocado activar en función de lo que dice la ley, suprema rectora, y sin injerencias de ninguna clase<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Para esta nueva fundamentación de lo público, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Civitas Ediciones, Madrid, 2001.

<sup>54</sup> Para los modelos constitucionales en conflicto, en relación a la determinación básica de los derechos y libertades, *vid.* M. FIORAVANTI, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia*

Es precisamente en Francia donde se formula una definición del fondo, sustancial o material, de la Constitución, una definición en función de contenidos y no de externalidades, que se convirtió de alguna manera en el mecanismo de validación de tal categoría normativa de cara a futuras realizaciones. Es la imagen donde se verán reflejados textos posteriores, donde se buscarán modelos y emulaciones. La *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, del mes de agosto de 1789, luego incorporada como preámbulo a la monárquica Constitución de 1791, proclamaba en su artículo 16 que eran dos los elementos determinantes para hablar con propiedad de una Constitución, de un modo o al estilo moderno: garantía de los derechos y separación de los poderes<sup>55</sup>. El orden de los elementos no era arbitrario o neutral, ni tampoco baladí. Poseía una significación propia. Las piezas tenían una posición muy concreta y deliberada. Demostraba el convencimiento del poder soberano de que en el nuevo escenario el hombre, sus derechos y sus libertades, ocupaban el primer puesto, eran los elementos esenciales que fundaban el orden y debían, por ello, ser citados en primer lugar. Primero, pues, derechos sujetos, personas, sin corporaciones mediatizadoras; después, más adelante y en función de defensa de los anteriores, llegaban las instituciones, los poderes, la fuerza. El poder constituyente no admitía otra lógica que ésta. La sociedad la creaban y construían los individuos, luego eran ellos mismos los que se encargaban asimismo de dar forma a los necesarios e implacables poderes. El esquema lógico implementado llevaba, por ende, desde la primera declaración o reconocimiento de derechos y libertades (que no su creación porque no se podía crear algo que ya existía) hasta la suprema garantía de los mismos (su defensa, su tutela, su salvaguardia, dando libertad para articular mecanismos a tales fines), para lo cual el vehículo indispensable parecía ser, en primer lugar, la separación de los poderes, principal mecanismo que oponía un freno claro al despotismo al fraccionar el poder uniforme en tres instancias independientes y restringir las tendencias opresoras de cada uno de ellos. Todo poder tiende al infinito. Con su división, se trataba de encauzar esta tendencia hacia la finitud, esto es, hacia la limitación<sup>56</sup>. La Constitución moderna trata, en definitiva, de armonizar los intereses contrapuestos

---

*de las constituciones*. 4.<sup>a</sup> edición. Presentación de Clara Álvarez Alonso. Traducción de Manuel Martínez Neira. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta, Madrid, 2004, pp. 55 ss.

<sup>55</sup> El texto en *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Présentation par Jacques Godechot. Édition mise à jour. GF Flammarion, Paris, 1995, p. 35. Constitution de 1791. *Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789 (placée ensuite en tête de la Constitution de 1791)*. Artículo 16: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas point de constitution». Una versión en castellano en *La Revolución francesa en sus textos*. Estudio preliminar, traducción y notas de Ana Martínez Arancón. Colección Clásicos del Pensamiento, núm. 66. Editorial Tecnos, 1989, p. 8.

<sup>56</sup> Vid. B. CLAVERO, «Garantie des droits: emplazamiento histórico del enunciado constitucional», en *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistici. Atti di un convegno in onore di Francisco Tomás y Valiente (Messina, 15-16 marzo 1993)*. A cura di Andrea Romano. Università degli Studi di Messina. Facoltà di Scienze Politiche. Serie Studi Storico Giuridici, núm. 2. Giuffrè, Milano, 1994, pp. 19-39.

de los dos grandes protagonistas jurídicos de la Modernidad, el individuo con su nueva subjetividad personalizada al máximo, volcada sobre su ente físico y jurídico, y el Estado con su nuevo poder restringido, supeditado al orden jurídico, pero sin que se llegue a una anulación del mismo que lo haría prescindible. Tal armonización se efectúa colocando al individuo, como fundador de la sociedad y del propio Estado, en una posición de preeminencia<sup>57</sup>. Pero lo hace desde la perspectiva concreta de una exaltación del ser humano que, preso por múltiples ataduras en el pasado, se somete a un proceso de emancipación que le lleva a constituir una nueva sociedad y un nuevo poder, y a dotar a ambos de una norma máxima que los regula y aprisiona. Dicha norma se articula sobre dos presupuestos: lo primero que se tiene que contener en la misma, las primeras palabras, deben ir dirigidas hacia los ciudadanos, no para reconocer derechos y libertades (que, al ser naturales, se entienden ya poseídos, reconocidos y consolidados, ya existentes y creados), sino para declarar *erga omnes* y garantizar con idéntica amplitud esos derechos y libertades, esto es, asegurarlos para que sean efectivos, se realicen, se respeten y se cumplan, y, en caso de contravención, sean restaurados y reparados con las responsabilidades subsiguientes a que todo eso pudiera dar lugar. La primera función del nuevo orden político es la asunción de un rol protector activo de ese estatuto jurídico singular de cada individuo. No basta con reconocerlo; es preciso crear todas aquellas medidas precisas para que se asegure el respeto, el desarrollo libre y la realización plena del conglomerado de facultades subjetivas que se han depositado en cada persona por el mero hecho de serlo. Se supera la condición de súbdito o de vasallo; se erradica la servidumbre política en un sentido amplio. Al mismo tiempo, ese individuo abandona la corporación, estamento o grupo social al que tradicionalmente pertenecía para ser nombrado él mismo sujeto pleno de derechos y de deberes, de forma directa y sin la mediación de ningún cuerpo intermedio. Para que esto se pudiese llevar a cabo era precisa una primera medida que es la que refleja el inciso siguiente del mencionado artículo 16: la separación de los poderes. Es el mecanismo originario en que de inmediato se piensa para alcanzar el primer fin propuesto. Solamente con ese presupuesto orgánico o institucional, el primer inciso podría ser realizado. Los derechos se garantizan, en primer lugar, por medio de un fraccionamiento del poder, de un poder que no es absoluto y que no es incontrolado, sino que tiene su razón de ser en la reivindicación del estatuto jurídico de ese ciudadano que queda situado por encima de las fuerzas públicas. Los poderes se separan para asegurar derechos y no al revés. Ahí está la clave del éxito constitucional porque ese fraccionamiento es el que neutraliza cualquier deriva despótica, siempre guiados por el papel salvífico y redentor que se otorga a la ley en el nuevo diseño político-jurídico, y con la frontera inviolable que supondrán derechos y libertades<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Vid. P. GROSSI, «Modernità politica e ordine giuridico», en *QF*, núm. 27 (1998), pp. 13-39.

<sup>58</sup> Para separación o división de poderes, hay abundante bibliografía, incluso curiosas visiones retrospectivas, como la que muestra J. ALVARADO PLANAS, *De la ideología trifuncional a la*



Son muchos los autores que se pueden traer a colación como responsables de la presentación de este principio político-constitucional de alcance indiscutible y realización heterogénea, pero un triplete esencial sobre el que hay coincidencia, cuando no unanimidad, es el que conforman Locke, Montesquieu y Rousseau<sup>59</sup>, no obstante las circunstancias diferentes en que escriben sus respectivas obras, la difusión de las mismas, los efectos perseguidos en cuanto a la organización del poder, los resultados reales alcanzados y el tono especial que tiene cada una de ellas. Todos son teóricos, algunos incluso dogmáticos cerriales, y presentan planteamientos y lecturas diferentes, lo que no impide su extraordinaria divulgación por Europa y la conversión de su doctrina en tópico político. El problema de éste, como el de todos los tópicos, es que su realización efectiva admite graduaciones y matices, no es instantánea y se difunde de un modo irregular y particularizado. John Locke se refiere a la Inglaterra que está viviendo o va a vivir la *Revolución Gloriosa* de 1688, tras el dramático

---

*separación de poderes*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1993, sobre todo, en las dos primeras partes. A modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, *vid.* M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho constitucional comparado*. 5.ª edición. Manuales de la Revista de Occidente. Revista de Occidente, Madrid, 1959, pp. 154 ss. (= *Obras Completas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. Tomo I, pp. 223 ss.); M. DUVERGER, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Prólogo de Pablo Lucas Verdú. Traducción de Jesús Ferrero. Publicaciones del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona bajo la dirección del profesor Jiménez de Parga, núm. 6. Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona, 1962, pp. 179 ss.; M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Clarendon Press, Oxford, 1967 (= *Constitucionalismo y separación de poderes*. Presentación de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007); M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. Préface de Charles Eisenmann. Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique. Tomo XLVIII. R. Pichon et R. Durand-Auzias Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1973; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri. I*. Pubblicazioni dell'Istituto di Scienze Giuridiche, Economiche, Politiche e Sociali della Università di Messina, núm. 116. Giuffrè, Milano, 1979; J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. 3.ª edición revisada. Vicens Universidad, Barcelona, 1984, pp. 216 ss.; J. F. MERINO MERCHÁN, M. PÉREZ-UGENA COROMINA y J. M. VERA SANTOS, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 1.ª reimpresión. Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pp. 37 ss.; D. LÓPEZ GARRIDO, M. F. MASSÓ GARROTE y L. PEGORARO (dirs.), *Nuevo Derecho constitucional comparado*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 207 ss.; M. ARTOLA, *Constitucionalismo en la historia*. Editorial Crítica, Barcelona, 2005, pp. 104 ss., y B. CLAVERO, *El Orden de los Poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad Constitucional*. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta, Madrid, 2007.

<sup>59</sup> Para cada uno de los tres autores, *vid.* las páginas que respectivamente les dedican A. TRUYOL Y SERRA, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, ed. cit., nota núm. 2, pp. 250-255, pp. 292-299, y pp. 344-358; J. M. RODRÍGUEZ PANIAGUA, *Historia del Pensamiento Jurídico. I. De Heráclito a la Revolución francesa*. 8.ª edición. Universidad Complutense. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones, Madrid, 1996, pp. 163-172, pp. 199-223 y pp. 247-258; C. ÁLVAREZ ALONSO, *Lecciones de Historia del Constitucionalismo*. Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 109-114, pp. 143-146 y pp. 156-161; G. H. SABINE, *Historia de la Teoría Política*. Revisada por Thomas Landon Thorson. Traducción de Vicente Herrero. 3.ª edición en español corregida y aumentada. 6.ª reimpresión. Sección de Obras de Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2002, pp. 402-415, pp. 422-430 y pp. 439-454; y J. TOUCHARD, *Historia de las ideas políticas*. 6.ª edición. Colección Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política. Editorial Tecnos, Madrid, 2006, pp. 292-295, pp. 305-311 y pp. 326-333.

experimento republicano cromwelliano y la fallida restauración de los Estuardo, que ha significado la vuelta a la tiranía y la negación de las antiguas libertades inglesas (incluida la religiosa o de conciencia). Sostiene, como refutación a Filmer, Hobbes y Hooker, la necesidad de un sistema político armónico y moderado, de libertades naturales no transferidas al poder, liderado por el legislativo (nunca poder absoluto, pero sí preeminente) y acompañado por el ejecutivo y el federativo, así como el excepcional poder de prerrogativa que corresponde al rey. El judicial queda subsumido entre los dos primeros por la especial conformación que tiene en el *Common Law*, donde el peso de la costumbre tradicional sigue notándose y la labor del juez se aproxima más a la de un generador de derechos que a la de un simple declarador de los mismos. El gobierno existe en función de los ciudadanos y el poder adquiere solamente sentido en relación a aquellos y a la defensa de sus derechos esenciales, tales como la vida, la libertad y, sobre todo, la propiedad<sup>60</sup>. El Barón de la Brède se mueve en otros parámetros: desarrolla su obra una reflexión histórica sobre la esencia de las leyes, sus caracteres y elementos, bases y realizaciones, así como sobre las diversas formas de gobierno y sus fundamentos. Desemboca tras esos postulados en el modelo de moderación por antonomasia, contribuyendo a que surja el mito: esa leyenda política, después difundida por toda Europa, nos lleva a Inglaterra y a su Constitución descrita desde una óptica continental, con un resultado diverso al de Locke, pero haciendo siempre hincapié en esa necesidad de la separación como cauce para conseguir el equilibrio y la moderación no sólo desde el punto de vista político, sino también social. El poder ha de limitarse y controlarse por medio del poder mismo. No hay otra opción. El pasado europeo así lo ha demostrado y no ha quedado otra solución drástica que ese fraccionamiento<sup>61</sup>. Son tres los poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) y lo que debe primar es la armonía entre todos ellos: un equilibrio político al que se llega desde el equilibrio social que debe reinar en la base de cada una de esas instancias. Se separan funciones y órganos, pero no se detiene aquí la acción de restricción. A lo orgánico y funcional, se le sumaría una división procedimental, de modos o formas de actuación: deliberación reposada para el legislativo; simplicidad y dinamismo para el ejecutivo; figuras procesales para el judicial<sup>62</sup>. Montesquieu

<sup>60</sup> Vid. J. LOCKE, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Traducción, prólogo y notas de Carlos Mellizo. 5.ª reimpresión. Alianza Editorial, Madrid, 2008. Capítulo 11, §. 134-142, pp. 141 ss., para el legislativo; Capítulo 12, §. 143-148, pp. 151 ss., para el ejecutivo y el federativo; Capítulo 13, §. 149-158, pp. 154 ss., para las relaciones entre los citados poderes; y Capítulo 15, §. 159-168, pp. 164 ss., para la prerrogativa regia. Sobre estas cuestiones, *vid.* las clarificadoras páginas de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La soberanía en la doctrina británica (De Bracton a Dicey)», en *Fundamentos*, núm. 1 (1998) (= *Soberanía y Constitución*), pp. 87-165, específicamente, pp. 106-119.

<sup>61</sup> *Cfr.* MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. cit. Parte Segunda. Libro XI, Capítulo VI, pp. 107-114. No obstante, como puso de relieve G. H. SABINE, *Historia de la Teoría Política*, ed. cit., p. 425, esa mitificación no excluye ciertas críticas hacia Inglaterra que pueblan los primeros diez libros de la obra citada. Para una lectura de Montesquieu, *vid.* R. L. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, ed. cit., pp. 69-96.

<sup>62</sup> *Cfr.* L. SÁNCHEZ AGESTA, «División de poderes y poder de autoridad del Derecho», en *REDC*. Año 9, núm. 25 (enero-abril, 1989), p. 13.

asigna funciones diversas a órganos diversos, cuya extracción social también lo es, de un modo racional, de suerte tal que ninguno de los poderes interfiera en el otro, salvo cuando se infrinjan los límites precisos de acción. Debe primar la coordinación, la vigilancia recíproca, los frenos y los contrapesos, una vez establecida la división. La razón de ser de los poderes es ordenar por sí mismos y corregir lo ordenado por otro, con posibilidad máxima de anular decisiones, en defensa siempre de la libertad política, el auténtico protagonista de su relato, el valladar inexpugnable y la pieza más codiciada por el gran rival al que se trata de embridar: ese poder al que se mira con recelo, desconfianza y cierto temor. Los recíprocos controles son la garantía de la estabilidad<sup>63</sup>. Completa esta tríada, Jean Jacques Rousseau quien, por su parte, sacrifica la división en provecho de la voluntad general, esa entidad absorbente y compleja, dotada de un poder absoluto y personalidad propia, que actúa la soberanía, y deja al gobierno, al ejecutivo, en manos y bajo el control del legislativo como mecánico ejecutor de sus designios, diseñando así un modelo de corte y factura ensamblaría que tendrá mucho predicamento en la práctica de la Revolución francesa y en los primeros años de las Cortes gaditanas<sup>64</sup>.

Tres poderes aparecen en el escenario constitucional, pero no tres poderes iguales (dos solamente en el caso de Rousseau). La división o separación trae consigo asimismo jerarquía por su propia esencia. El legislador ocupa posición de preeminencia porque es la primera instancia creadora, la que define el sistema, lo desarrolla, lo impulsa. Crea el instrumento, la ley, que marca el terreno de juego que corresponde a cada uno de los restantes poderes, una ley entendida como fruto de la voluntad soberana con perfiles nuevos (abstracta, general, vinculante, no dispensable, etc.). Quien crea la ley, manda; los restantes sujetos, la ejecutan y la obedecen. Implícitamente se afirma una desigualdad lógica y justificada de pleno. El legislativo hace la ley; el ejecutivo la lleva a la práctica, la ejecuta, cualquiera que sea el significado de este verbo; y el judicial la interpreta ciegamente para resolver conflictos entre particulares, siendo en cierta forma, un poder nulo ¿Qué ha de hacer cada poder? ¿Qué significado corresponde a los verbos que designan sus funciones? La cosa estaba clara desde el punto de vista teórico. Oigamos a Montesquieu. El legislativo debía hacer leyes, pero leyes desde una perspectiva novedosa en cuanto a su conformación intrínseca, en el

---

<sup>63</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. cit. Parte Segunda, Libro XI, Capítulo VI, p. 110, confiere al ejecutivo el poder de impedir (derecho de anular una resolución tomada por otro) y a las dos cámaras, la hereditaria y la popular, el poder de estatuir (derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro). Cfr. M. GARCÍA-PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional»; en *RDP*, núm. 18-19 (verano-otoño, 1983), pp. 7-9, y voz «División de Poderes», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.), *Diccionario del sistema político español*. Akal Diccionarios, núm. 2. Serie Diccionarios de Política. Akal Editor, Madrid, 1984, pp. 228-239 (= en *Obras Completas*, ed. cit., tomo III, pp. 2.931-2.945).

<sup>64</sup> Vid. J. J. ROUSSEAU, *El contrato social o Principios de Derecho político*. Estudio preliminar y traducción de María José Villaverde. Colección Clásicos del Pensamiento, núm. 54. Editorial Tecnos, Madrid, 1988. Libro III, Capítulo I, pp. 55 ss., donde se muestra la absoluta dependencia del gobierno, mandatario y ejecutor de la voluntad general, respecto del poder legislativo que encarna aquélla. Vid. al respecto M. BONACHELA, «Comentarios sobre el principio de separación de poderes en J. J. Rousseau»; en *REP* (Nueva Época), núm. 28 (julio-agosto, 1982), pp. 75-123.

sentido de normas generales y abstractas, fruto de la voluntad de ese ente que encarnaba la voluntad de la Nación, esto es, la soberanía: «*Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes*»<sup>65</sup>. El judicial debía juzgar solamente; es quien «*castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares*»<sup>66</sup>, es decir, aplicar de forma mecánica a los diversos conflictos la ley y eludir cualquier acción creadora, interpretativa, distorsionadora o manipuladora del texto legal, siendo un poder nulo porque no llegaba a constituirse como poder auténtico, sino como vasallo de la ley misma<sup>67</sup>. Quedaba el ejecutivo del cual se decía que debía ejecutar la ley, sin precisar en qué consistía tal misión o cómo debía llevarse a cabo. Poco más se añadía a tales funciones. Se creaba con ello un enigma y se procedería entonces a rellenar el apartado competencial de este nuevo poder vislumbrado, aunque también con diferencias. El desarrollo de este principio de la separación, su recepción en los principales cuerpos constitucionales, la paulatina especialización y toma de conciencia de cada poder respecto de su ámbito específico de acción, entre otros factores, permitirán afirmar a lo largo del siglo XIX la completa diferenciación de funciones que se traducirá en la práctica en una diferenciación de acciones jurídicas<sup>68</sup>. Pero eso nos desvía de la temática de este trabajo. Volvamos al hilo conductor, volvamos al campo de acción del ejecutivo para clarificar un poco su actividad.

Ahora bien, la duda, que ya se ha planteado en páginas anteriores, es la siguiente: admitiendo la necesidad de la división de poderes y su importancia para racionalizar el aparato público y restringir un poder ilimitado, y asumiendo que se sabía lo que era legislar (un poder real y auténtico que basculaba alrededor de la ley) y lo que era juzgar (un aparente poder que era en realidad simple técnica aplicativa, como se ha visto: boca que decía las palabras de la ley sin alterarla lo más mínimo) o, cuando menos, los pasos que debían darse para articular tales funciones siguiendo los ejemplos de los autores citados, ¿qué sucedía con el poder restante, con ese ejecutivo de caracteres inciertos y sombrío futuro? ¿Qué significaban gobernar y gobierno? ¿Qué significaban ejecutar y

<sup>65</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. cit., Parte Segunda, Libro XI, Capítulo VI, p. 107.

<sup>66</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. cit., Parte Segunda, Libro XI, Capítulo VI, p. 107.

<sup>67</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. cit., Parte Segunda, Libro XI, Capítulo VI, pp. 108 y 110. El poder de juzgar, que no debe estar en manos de un Senado permanente, sino de personas del pueblo nombrados por tiempo determinado, se acaba por hacer invisible y nulo al no estar ligado a estado o profesión alguna. Se consigue así su ocultación: el objetivo puntual es que se tema a la magistratura como institución y no al magistrado individualmente considerado. De ahí, se infiere, en *ob. cit.*, p. 112, la famosa frase que sintetiza la opinión del noble bordelés sobre el judicial y sobre su limitada función: «Los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes».

<sup>68</sup> Ley, sentencia y acto serían las tres formas predominantes de manifestación del poder público desde comienzos del siglo XIX hasta nuestra actualidad, conforme a lo expuesto por L. MANNORI y B. SORDI, «Justicia y Administración», en *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*. Edición de Maurizio Fioravanti. Traducción de Manuel Martínez Neira. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 65.

ejecutivo? Volvamos a nuestros autores para ver si clarifican algo estos planteamientos. Locke ofrece un primer perfil: ejecución es aplicación de las leyes en las relaciones internas o externas, realización efectiva de las mismas en el orden interno y externo<sup>69</sup>, dejando al margen el poder extraordinario de prerrogativa, que se asimilaría a la gracia y que se deposita en manos del ejecutivo<sup>70</sup>. Montesquieu elude, en un primer momento, cualquier referencia a la ejecución de las leyes, que parece quedar subsumida en la órbita del legislativo. Las atribuciones de ese poder ejecutivo «*en asuntos que dependen del derecho de gentes*» van desde la disposición de la guerra y de la paz, o el envío y recepción de embajadores, hasta el establecimiento de la seguridad y la prevención de invasiones, así como la de «*ejecutar las resoluciones públicas*». Si el legislativo es la voluntad general, el ejecutivo lleva a la práctica dicha voluntad. Es un poder eminentemente protector de la comunidad, que no está supeditado a la dirección que marca el legislativo porque sus frenos vienen dados por la naturaleza al ocuparse de cosas momentáneas, aunque se reconoce a aquél una facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes por él promulgadas. Ha de estar en manos del monarca, como garantía de una mejor y más rápida administración, cuya persona es inviolable, sagrada, no así la de sus consejeros. El ejecutivo debe respetar siempre el margen de acción del legislativo, aun reconociéndole un derecho de veto, y operar *a posteriori*, especialmente en sede de impuestos y de organización de los ejércitos, que precisan de disposiciones normativas anuales a partir de las cuales se determinan las competencias del primero<sup>71</sup>. Más estrecha es esta vinculación en el modelo de Rousseau, puesto que no se diseña un campo propio y singular de acción ejecutiva, sino que su sustantividad se reduce a la aplicación estricta, rigurosa e inapelable de las decisiones de la voluntad general y al mantenimiento de la libertad para lo que aparece apoderado de soberanía y actos de magistratura<sup>72</sup>. Estas dos últimas atribuciones serán relevantes porque

<sup>69</sup> Sin entrar a valorar quién ha de desempeñar esos poderes, cuestión de la que se ocupan también nuestros autores, centrémonos en la definición del contenido: para Locke, el ejecutivo es el encargado de la puesta en práctica de esas leyes y de la aplicación de las mismas. Ha de ser un poder separado del legislativo, pero, sobre todo, ha de ser siempre activo, constante y duradero, ininterrumpido (Cfr. *Segundo Tratado*, ed. cit., Capítulo 12, §. 144, p. 152). Al poder federativo, que puede estar residenciado sin mayores problemas en un mismo titular, le competen las cuestiones de guerra y paz, establecer ligas y alianzas, y tratos con todas las personas y comunidades de fuera del Estado (Cfr. *Segundo Tratado*, ed. cit., Capítulo 12, §. 146, p. 152). En resumidas cuentas, el ejecutivo se encarga de la ejecución de las leyes municipales de la comunidad dentro de ella y en relación a las partes que la componen, mientras que el federativo se ocupa de la seguridad e interés en los asuntos internacionales (Cfr. *Segundo Tratado*, ed. cit., Capítulo 12, §. 147, p. 153).

<sup>70</sup> Cfr. LOCKE, *Segundo Tratado*, ed. cit., Capítulo 14, §. 159-160, pp. 164-165, previsto para los casos que no ha contemplado el legislador, ni tampoco el ejecutor, para supuestos de lentitud o de extremo rigor inflexible. Se trata de un poder basado en la discreción destinado a aplicarse de acuerdo con el bien y el beneficio del pueblo, un «poder de actuar a discreción para el bien público, sin hacerlo conforme a lo prescrito por la ley, y aún contra ella en ciertos casos».

<sup>71</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. cit. Parte Segunda, Libro XI, Capítulo VI, pp. 107-108 y 111-113.

<sup>72</sup> Cfr. J. J. ROUSSEAU, *El contrato social*, ed. cit., Libro III, Capítulo I, pp. 56-57: «(...) el poder ejecutivo no puede corresponder a la generalidad, en tanto que legisladora o soberana, ya que

el ejecutivo aparecerá configurado en nuestro primer constitucionalismo de acuerdo con esa pauta: un papel políticamente pasivo de conservación del orden, la paz y la seguridad por medio de la fuerza pública, y asimismo un papel jurídicamente pasivo, derivado de la vinculación con clara subordinación absoluta al legislativo hasta el punto de fundirse con él y convertirse en una suerte de apéndice sin capacidad propia (y también viceversa), lo cual permite impugnar de forma clara la propia construcción de una primigenia división de poderes, que se queda en una simple distinción de los mismos, incapaz de ir más allá, de profundizar en sus esencias respectivas. Nada resta en ese diseño para una función de gobernar, esto es, de dirección, impulso, acción propia, evaluación o coordinación, que queda en manos del omnipotente legislativo<sup>73</sup>. Anulado el judicial, ejecutivo y legislativo parecen acabar por configurar un mismo e idéntico poder que ya no habla por medio de la jurisdicción, sino por medio de un elemento que estaba ya prefigurado durante el absolutismo y que ahora se convierte en vehículo usual de expresión: la legislación entendida como creación de normas nuevas en un escenario político igualmente nuevo. Eso es lo que va a ocurrir en Cádiz y en su Constitución: la eclosión de un poderoso legislativo (no necesariamente acompañado de una ley igualmente poderosa) al que se sujeta y somete un ejecutivo ampliamente capacitado por su directa relación con el anterior, compartiendo plano y dimensiones hasta la casi confusión de sus funciones de tipo constitucional<sup>74</sup>.

#### 4. CANON II: EJECUTIVO, GOBIERNO Y PODER EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

Tras este *excursus* sobre la formulación teórica de la división de poderes y sus recorridos consecuenciales alternativos que acaban, como se ha visto, en una suerte de coordinación de poderes, como quería Montesquieu, o en una

---

este poder ejecutivo consiste sólo en actos particulares que no incumben a la ley, ni por consiguiente al soberano, cuyos actos todos no pueden ser sino leyes. Necesita, pues, la fuerza pública un agente propio que la reúna y la ponga en acción, según directrices de la voluntad general, que sirva para la comunicación del Estado y del soberano, y que de algún modo haga de la persona pública lo que hace del hombre la unión del alma con el cuerpo (...) ¿Qué es, pues, el gobierno? Un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política. Llamo, pues, gobierno, o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado, al hombre o cuerpo encargado de esta administración». Es, conforme a *ob. cit.*, p. 59, «un nuevo cuerpo dentro del Estado, distinto del pueblo y del soberano, e intermedio entre uno y otro; pero carece de voluntad propia», de acuerdo con *ob. cit.*, pp. 59-60, porque el Estado existe por sí mismo y el Gobierno por voluntad del Estado: «Así, la voluntad dominante del príncipe no es, o no debe ser, más que la voluntad general, es decir, la ley; su fuerza no es más que la fuerza pública concentrada en él».

<sup>73</sup> Vid. L. SÁNCHEZ AGESTA, «Poder ejecutivo y división de poderes», en *REDC*. Vol. 1, núm. 3 (septiembre-diciembre, 1981), pp. 9-42.

<sup>74</sup> Sobre el modelo gaditano, que en puridad no se pliega a ninguno de los modelos constitucionales esbozados, *vid.* las sugerentes reflexiones de J. PORTILLO VALDÉS, «La historia del primer constitucionalismo español. Proyecto de investigación», en *QF*, núm. 24 (1995), pp. 303-373.



unidad al estilo de Rousseau, capitaneados por la voluntad general, volvamos la vista hacia la Península Ibérica. En el ámbito de nuestra Ilustración, antecedente inmediato del que será nuestro primer constitucionalismo que perfila y culmina aquélla, las cosas no estaban nada claras precisamente porque el poder era algo único, uniforme, no partido, ni compartido, no obstante el reformismo cultivado por los Borbones que había provocado ciertas aperturas en cuanto a la acción pública más allá de los campos tradicionales (los intendentes son el ejemplo arquetípico de esta *dinámica estatal*). Se conocía la obra de los pensadores citados. Eso es indudable en el contexto de movilidad intelectual y ebullición de ideas que vivía Europa en esa época, apenas sujeta por el poder político y religioso. Cuestión diferente es si había calado entre nuestra intelectualidad. Parece que no era así del todo. Esa trifuncionalidad constitucional o bien no era contemplada ni por asomo, o cuando lo era, aparecía de un modo erróneo y distorsionado<sup>75</sup>. No obstante lo cual, hay algunos indicios que permiten vislumbrar cierta recepción ideológica. La voz «Gobierno» puede servirnos de hilo conductor. Con ese término, se quería indicar, en primera instancia, la forma política concreta que una determinada sociedad había adoptado, su régimen definidor por medio del cual se había conseguido la articulación del poder, significando el mismo Estado respecto del cual se estaba hablando. Gobierno, como sucedía en las páginas del anteriormente citado *Semanario Patriótico*, era el poder y la configuración jurídico-política que éste había adoptado con sus valores basilares e instrumentos de acción. Aludía, en una línea continuada de reflexión que nos remontaba al pensamiento grecorromano y a su reformulación medieval y renacentista, a los principios y medios a través de los cuales era

---

<sup>75</sup> Así, T. M. FERNÁNDEZ DE MESA, *Arte histórica y legal, de conocer la fuerza, y uso de los Derechos Nacional, y Romano en España, y de interpretar aquel por este, y por el propio origen*. Imprenta de la Viuda de Jerónimo Conejos, Valencia, 1747, en concreto, aludo a la segunda parte, formalmente hablando: *Arte histórica, y legal de interpretar el Derecho de España, por el Romano, y por el propio origen*. Libro II, referido a los jueces y tribunales del Reino de Valencia y a sus estilos, pp. 71 ss.; A. CORNEJO, *Diccionario histórico, y forense del derecho real de España*. Por D. Joachim Ibarra, Impresor de Cámara de S. M., Madrid, 1779, voz «Gobernación», p. 321; J. FORNER, «Discurso sobre el modo de formar unas instituciones de derecho español», en *Obras de Don Juan Pablo Forner, fiscal que fue del extinguido Consejo de Castilla, recogidas y ordenadas por Don Luis Villanueva*. Imprenta de la Amistad, Madrid, 1844. Parte Segunda, §. I., pp. 384-385 y §. 4., pp. 391-392, quien sitúa el poder ejecutivo en manos del rey, actuado por jueces y tribunales; P. J. PÉREZ VALIENTE, *Derecho Público Hispano*. Estudio preliminar de Pablo Fernández Albaladejo. Traducción del latín de María de los Ángeles Durán Rivas. Colección Clásicos del Pensamiento Político y Constitucional Español. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000. Libro I, Capítulo XII, pp. 156-161; y Capítulo XX, pp. 245-253; y Libro II, Capítulo XX, pp. 416-434, presenta, como no podía ser de otra forma, una unidad del poder del monarca soberano; y G. M. DE JOVELLANOS, «Dictamen sobre la concentración del ejecutivo (Sevilla, 6 de septiembre de 1809)»; y «Apéndices y notas a la Memoria de Don Gaspar de Jovellanos», núm. V, XII, XV y XVII, en *Obras Completas iniciadas por José Miguel Caso González*. Tomo XI. *Escritos Políticos*. Edición crítica, estudio preliminar, prólogo y notas de Ignacio Fernández Sarasola. Colección de Autores Españoles del Siglo XVIII, núm. 22-XI. Ayuntamiento de Gijón. Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII. KRK Ediciones, Oviedo, 2006, pp. 246-247, pp. 623 ss., pp. 685 ss., pp. 708 ss. y pp. 717 ss., respectivamente, aunque luego, *cfr. infra*, mejorará sus conocimientos sobre el particular.

posible conseguir la felicidad pública y en ese sentido lo hallamos en dos artículos programáticos y preliminares de la Constitución de Cádiz. En su Título I, Capítulo III, el artículo 13 y el artículo 14, imbuidos de espíritu ilustrado, pero certeros en cuanto al desarrollo y a la comprensión de esta primera acepción, advierten lo que sigue: el Gobierno, el poder en suma que se encarna en el Estado<sup>76</sup>, tiene como objeto la felicidad de la Nación «*puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bien estar de los individuos que la componen*», para lo cual se adoptaba como modelo la «*monarquía moderada hereditaria*»<sup>77</sup>, forma política que se entendía cumpliría a la perfección con esos nobles propósitos, al unificar en su enunciado el quién y el cómo del poder, que aspiraba finalmente a un objetivo lejos de extremismos y proclamas radicales: la moderación, la medida, es decir, el equilibrio<sup>78</sup>.

Pero había más trazas que se referían al Gobierno y lo gubernativo, en un sentido diverso al anterior, como realidades y conceptos más cercanos y tangibles. Se debe transitar del poder, así concebido en general, a la práctica de ese poder, a su realidad más específica. Gubernativo describe el poder concreto ejercido para la gestión de asuntos propios dentro de un marco competencial determinado, entendiendo que se trata de algo público y ligado a los intereses del gestor de la comunidad, cualquiera que sea su denominación<sup>79</sup>. Es el poder activo o dinámico. Si se parte de una idea clave ya esbozada, aquella que nos indica que todo poder en el Antiguo Régimen es (o debe reconducirse a) la *iurisdictio*, se debe concluir *prima facie* que no era posible en este contexto hablar en puridad de una función gubernativa o ejecutiva como algo propio, diferente y separado de las acciones jurisdiccionales diseñadas y llevadas a la práctica por el poder en cualquiera de sus formas y por medio de cualquiera de

<sup>76</sup> Aunque la Constitución gaditana también habla de Estado para referirse al sistema interior público, en varias acepciones que van desde el «buen gobierno y administración del Estado», en el Preámbulo y en el artículo 232; a los gastos del Estado, en el artículo 8; la seguridad del Estado, en artículos 170, 172.11, 306 y 308; el servicio del Estado, en artículo 345, o la defensa exterior e interior del Estado, en artículo 356.

<sup>77</sup> Vid. T. FREIXES SANJUÁN, «La Jefatura de Estado monárquica», en *REP* (Nueva Época), núm. 73 (julio-septiembre, 1991), pp. 83-117.

<sup>78</sup> Así, manejan con soltura este campo semántico, Gobierno como poder, como Estado, tanto el anónimo autor que se esconde tras las iniciales P. P. A., en sus *Discursos sobre la necesidad y utilidades de la Constitución española*, ed. cit., Discurso II, pp. 16 y 22-23, Discurso III, pp. 25 y 28; y Discurso XI, p. 126; como R. SALAS, *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Edición y estudio preliminar de José Luis Bermejo Cabrero. Colección Clásicos del Constitucionalismo Español, núm. 2. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982. Parte I, Lección XIII, pp. 92-96; Lección XV, pp. 106-108; y Lección XVI, pp. 109-115. Vid., a mayor abundamiento, M. C. SEOANE, *El primer lenguaje constitucional español (Las Cortes de Cádiz)*. Prólogo de Rafael Lapesa. Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1968, pp. 60-63 y p. 108, con leves alusiones; y, más completo, M.<sup>a</sup> T. GARCÍA GODOY, *El léxico del primer constitucionalismo español y mejicano (1810-1815)*. Publicaciones de la Cátedra de Historia de la Lengua Española. Series Lexica, núm. IX. Universidad de Granada. Diputación de Cádiz. Granada, 1999, pp. 45 ss., especialmente, pp. 194-197.

<sup>79</sup> Por ejemplo, se halla así en J. CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*. 2.<sup>a</sup> edición. Imprenta de Don Manuel Calero y Portocarrero, Madrid, 1833-1834. Tomo I, voz «Gobierno del Estado», pp. 573-574.

sus entidades o corporaciones delegadas. Hablar de poder en el Antiguo Régimen, ya se ha dicho, es hablar de jurisdicción y viceversa: la jurisdicción ha de ser contemplada como la única expresión cumplida del poder, como su forma más depurada<sup>80</sup>. Nada hay fuera de ese amplio campo semántico en unos primeros momentos iniciales. Lo acreditó el Consejo de Regencia cuando, a los pocos días de su constitución, elevó una memoria a las Cortes Generales y Extraordinarias, viniendo como se venía de una cosmovisión diferente, donde se preguntaba qué era eso del poder ejecutivo, en qué consistía y cuáles eran sus límites. Porque en el universo mental de la larga época del Derecho Común, no compararía poder de esa rúbrica, ni con contenido específico, ni con procedimiento *ad hoc*. El poder aparecía como una masa informe. No había sido diseñado de un modo claro y nítido, sino gestado por acumulación o agregación de potestades. No era fruto de una voluntad racionalizadora, sino que venía decantado por la suma de instancias y atribuciones. Ni respondía a un plan global, ni presentaba una variedad de registros para ser realizado. Su aspecto externo prototípico era el jurisdiccional. Con esa jurisdicción y por medio de la misma, el soberano producía preceptos jurídicos, generales o concretos, a partir y por derivación de otro orden jurídico general y preexistente (o eso se creía), por vía interpretativa, empleando la *aequitas* como fuente y medio. Lo probaban textos, glosas y comentarios a los principales textos del Derecho Común. El Derecho, como venía sucediendo desde tiempos medievales, era algo dado, estaba ya creado y solamente precisaba ser descubierto, respetado y aplicado. Tal era la misión del poder. No obstante lo cual, la Edad Moderna asiste a un proceso de fortalecimiento de esa soberanía y de su titular que culminará en la gestación, siempre bajo moldes jurisdiccionales en el aspecto externo, de una actuación normativa propia, auténticamente creativa, innovadora del orden jurídico, que se traducirá en la aparición de nuevas normas, creadas por la voluntad de un gobernante absoluto o que pretendía serlo. Había, pues, legislación, subsumida en el campo jurisdiccional, como actividad pública que se traducía en generación normativa puntual, sin perjuicio de que se ocultase bajo otros ropajes y vestiduras. El rey, soberano absoluto, creaba Derecho y no simplemente lo declaraba. Otra cosa era la presentación de ese cuerpo normativo, su envoltorio y las reflexiones de los juristas sobre el particular (una pieza más del sistema, pero no la única, ni la determinante). El poder hablaba por medio de formas procesales, siendo indiferente el asunto, materia o temática principal que justificase aquella interven-

---

<sup>80</sup> Además de la bibliografía sobre el particular citada *supra*, nota núm. 26, y con las matizaciones apuntadas *infra*, que se referirán a la necesidad de admitir una auténtica actividad creadora del Derecho y no simplemente declarativa del mismo, como lo prueban, a modo de ejemplo, los Decretos de Nueva Planta, *vid.* B. CLAVERO, «Beati Dictum: derecho de linaje, economía de familia y cultura de orden», en *AHDE*, núm. 63-64 (1993-1994), pp. 7-148; C. GARRIGA, «Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», en *Istor. Revista de Historia Internacional*. Año IV, núm. 16 (primavera del 2004) (= *Historia y Derecho, Historia del Derecho*), pp. 13-44 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 43-72), y P. COSTA, «La soberanía en la cultura político-jurídica medieval: imágenes y teorías», en *Res Pública. Revista de filosofía política*. Año 10, núm. 17 (2007) (= *Las ideas políticas medievales*), pp. 33-58.

ción, así como la específica construcción del proceso mismo, es decir, fuese éste más o menos complejo, más o menos sumario, más o menos garantista, con más o menos tiempo para su formalización y determinación final. Se entendía que todo era jurisdiccional y todo se adaptaba a esas formalidades precisas, cualquiera que fuese la materia debatida. Descansaba el edificio político en el acto mismo de juzgar, ese acto por medio del cual el poder hablaba y pronunciaba cuál era el Derecho, legislando o juzgando para las partes, ese acto que se quería siempre justo y recto, de carácter imperativo y directamente ejecutivo. Debía nacer aquél con arreglo a un proceso metódico y reglado de reflexión, fundamentado en la imparcialidad de quien tomaba la decisión (para que se actuase siempre en atención a los intereses de las partes implicadas y no en beneficio propio, sin perjuicio del empleo de fórmulas inquisitivas), con citación y contradicción de argumentos, y basado en la inexistencia de una impugnación en tiempo y forma (o bien en el agotamiento de las vías de impugnación concedidas y reconocidas), para dotar así a la decisión final de firmeza, hacerla inatacable y, por ende, realizable de forma inminente. Con estos mimbres básicos, lo que podía hacerse era aumentar o disminuir plazos, gradaciones derivadas de la naturaleza de las cosas, las materias o las personas, pero siempre conservando ese mínimo esquema genérico referido pues era la garantía misma de la Justicia material. El poder era el juzgar; todo poder era juez, por tanto, y ese acto de juzgar con los perfiles aludidos presumía lo justo de la determinación final. Ese orden complejo, compuesto, pluralista, de múltiples factores y elementos que lo forman y también lo conforman, ese orden corporativo, religioso y teológico, *societas* más que *universitas*, donde no comparecía el individuo, sino en la medida en que se integraba en uno de los múltiples cuerpos que lo circundaban<sup>81</sup>, traía como consecuencia la ausencia de unidad y homogeneidad en todos los sentidos de la acción pública. Cada cuerpo intermedio, coordinado en las instancias supremas por el príncipe –que es garante superior de todo el orden construido, lo que le da un *status* distinto– procedía a autoabastecerse en atención a sus necesidades concretas y las de cada uno de sus miembros, sin que existiese una apetencia de bien común más allá de cada uno de los integrantes de cada corporación. Función inicial del poder es la conservación del equilibrio entre todos esos elementos complejos, la armonía entre los varios cuerpos estamentales, y la forzosa intervención allí donde fallasen los mecanismos de composición propios, no obstante asistir al avance imparabile del soberano absoluto que trastoca en cierta forma los esquemas diseñados y comienza a tener un posición activa, no solamente declarativa, es decir, una posición de acción deliberada, que traía consigo el eventual cambio y la posible alteración

---

<sup>81</sup> Aunque con una concepción muy *sui generis* de la subjetividad, antigua y moderna, *vid.* B. CLAVERO, «Almas y cuerpos, Sujetos del derecho en la Edad Moderna», en *Studi in memoria di Giovanni Tarello. Volume I. Saggi Storici*. Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova. Collana di Monografie, núm. 64. Giuffrè, Milano, 1990, pp. 153-171. Vuelve sobre el mismo tema en «Principio constitucional: el individuo en estado»; en *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta, Madrid, 1997, pp. 11-40.

de ese orden jurídico. En el caso hispánico, basta recordar el siglo XVIII y la política borbónica, sobre todo en los primeros años. El rey resuelve los conflictos y lo hace como encarnación de la Justicia y como vicario de Dios en la tierra, bien juzgando, *id est*, aplicando el Derecho ya dado, bien legislando, vale decir, resolviendo de modo imperativo el conflicto dado a través de la introducción de nuevas normas que pasan a integrarse en el orden jurídico como una pieza más; en la práctica, surgen o parecen surgir de modo excepcional, pero teóricamente el rey podía acudir a esas nuevas normas cuando lo tuviese a bien y hacer de su voluntad ley porque formaban parte del propio diseño político<sup>82</sup>.

El rey aplica y repara el orden natural quebrado, sin perjuicio de que él mismo contribuya a reforzar, integrar o actualizar ese orden natural a través de los poderes que le han sido conferidos. Porque él mismo es parte de ese orden natural y puede operar en su seno con ciertas limitaciones (pocas, la verdad sea dicha) para perfeccionarlo, mutarlo, reemplazarlo por otro o erradicarlo de modo drástico (pensemos, otra vez, en la Nueva Planta aragonesa, sin ir más lejos). El poder gustaba de actuar en cada caso concreto, aunque no siempre era así porque dependía de la voluntad de su titular. El proceso era la garantía de ese modo de obrar con una equidad y un arbitrio que conferían elasticidad al juego jurídico para atender a las necesidades específicas de cada cual, a los fines sociales y a las oportunidades políticas. En ocasiones, el monarca, en un clima de excepcionalidad, se apartaba del orden jurídico normal, ordinario o cotidiano, para tomar decisiones que iban más allá del Derecho y de la Justicia. Eran su gracia y su merced las que hablaban, títulos amparados en su sola liberalidad, sin que existiese deber alguno por parte del príncipe de adoptar decisiones en uno u otro sentido, o del súbdito para exigir las, que contribuían a reforzar el sistema en su conjunto, mostrando el juego de otros principios lejanos de amor, piedad, clemencia o misericordia, que lo dotaban de una mayor entereza y solidez.

Ahora bien, cierto es que al margen de la jurisdicción, hallamos prefiguradas algunas actividades que van más allá de lo que se entiende propiamente por *iurisdictio* en su acepción etimológica (decir el Derecho, lo que supone resolver conflictos en los que es preciso expresar jurídicamente las posiciones de las partes y confrontarlas). Al lado del aspecto jurisdiccional o contencioso, hay un elemento que empieza a fraguarse en la Modernidad en relación con otro dato relevante que ha de ser tenido en cuenta para comprender el orden político pre-revolucionario. Radica en la figura máxima del rey, del monarca, del príncipe, menospreciada por la visión jurisdiccional del orden político, como auténtico sujeto determinante de todo el orden, en un doble sentido: por su importancia

---

<sup>82</sup> Vid., por todos, M. I. CABRERA BOSCH, «El poder legislativo en la España del siglo XVIII (1716-1808)», en *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*. Edición e introducción de Miguel Artola. Alianza Editorial. Banco de España, Madrid, 1982, pp. 185-268, y S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «La ley en la España del siglo XVIII», en *AHDE*, núm. 80 (2010), pp. 183-242.

capital sacralizada, siquiera simbólicamente hablando, y porque, en efecto, lo determina, esto es, lo define en todos y cada uno de sus rasgos, a través de su legislación, creada por medio de cauces procesales o jurisdiccionales, pero efectivamente creada desde la nada y no como declaración de órdenes trascendentes previos y superiores, que también existen, pero que no agotaban, ni mucho menos, el compendio jurídico de cada reino y la actividad de gestión del príncipe. El monarca es absoluto; por eso, desligado del Derecho, su voluntad se puede positivizar en cualquier instante y está colocado en un plano superior al orden jurídico mismo, que no rige para él y sobre el que actúa de forma libre e ilimitada, como auténtico soberano que es. No toda acción del monarca es necesariamente una labor creadora del Derecho. No habría estructura de poder que soportase tal inflación normativa, por lo demás, común hoy en día (con las consecuencias de todos conocidas). Las diversas piezas del orden jurídico complejo coexisten gracias a los malabarismos del monarca y de los juristas, teóricos y prácticos, que lo acompañan, pero, sobre todo, gracias al primero por cuanto que es el elemento fundador de todo el orden político y jurídico y no al revés. Se argumentará que hay límites, jurídicos (las Leyes Fundamentales) y sociales (las corporaciones varias), pero tales límites proceden del campo teórico, del discurso de juristas que casan mal con la realidad cotidiana que se vivían alrededor de la Corte, o bien de la exacerbación de privilegios que traían su causa de la voluntad regia. Los múltiples asuntos y las múltiples competencias que jalonan la acción pública del rey dejan paso, junto a lo propiamente jurisdiccional (en su doble acepción), a otros campos donde se comporta de forma diferente, más sencilla y esquemática, más rápida y eficaz, pero no menos contundente y rotunda en cuanto a resultados, sometida en todo caso a revisión judicial *a posteriori*<sup>83</sup>. Un espacio de acción más dinámico y veloz va apareciendo, al margen de la jurisdicción, derivado de la realidad de las cosas, un espacio que ocupa el monarca en detrimento de familias y corporaciones, confiscando esas áreas de intervención que tradicionalmente correspondían al *pater familias*, regente discreto del orden doméstico (esa confiscación es otro botón de muestra de que el monarca no era una pieza así sin más del orden jurídico, sino la pieza axial del mismo). Para los primeros casos, los contenciosos, se ven naturales los términos jurisdicción, conflicto, rigor, castigo, punición, contradicción, sentencia, cosa juzgada; para los segundos, los domésticos, los económicos o políticos, el papel del rey deviene tutelar y protector. Se produce por otras vías y con otros fundamentos. Se trata de defender, de realizar una acción tuitiva, de proteger, tutelar, cuidar, de conservar personas y derechos: es el papel

---

<sup>83</sup> Son asuntos contenciosos aquellos que se refieren al dominio, a la posesión, a la conservación de honores y a la imposición de penas, supuestos todos ellos donde se produce confluencia con derechos de terceras personas. Eran gubernativas las materias, donde primaba el interés común y no el derecho o privilegio singular, sin perjuicio de que pudieran devenir contenciosas mediando impugnación. Debe destacarse que la vía gubernativa, desarrollada sin figura de juicio, sin estrépito o forma procesal alguna, no excluía la audiencia de las partes, sino los trámites judiciales más complejos. Cfr. J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia del Derecho. I. Instituciones político-administrativas*. Editorial Dykinson, Madrid, 1995, p. 667.



de un padre de familia, siendo su familia el reino en su conjunto. Nos encontramos ante aquellas relaciones de poder que no suponían conflictos de intereses, rupturas del orden jurídico, que no implicaban crisis (no había derechos contrapuestos) y cuyas decisiones no requerían cauces procesales estrictos. Incluso cabía la ausencia total de proceso, pero siempre con posibilidad de impugnación, es decir, de convertir el asunto gubernativo en uno contencioso y de someterlo a un control jurisdiccional posterior (lo que impedía fijar una clasificación estricta de materias consagradas a esta modalidad de actuación: todo asunto podía presentar ese doble perfil). Por esta vía, se dulcifica el rigor del Derecho, sin que se excluya totalmente la coacción, y también se altera la forma de actuación, el comportamiento regio: se hace éste más ágil, menos jurídico y formal, más vinculado a otros principios ajenos al orden jurídico estricto, pero complementarios del mismo. Nuevos campos de intervención justifican la adopción de medidas más expeditivas, rápidas, anti-formalistas, simplificadas, campos en los que no prima el deseo de conservar el orden dado, sino de articular un poder de mando para asuntos del día a día que contribuya a hacer efectivo ese orden aludido, a perfeccionarlo y a modificarlo en pequeña medida, al margen de cuestiones jurisdiccionales declarativas de derechos y facultades. Es donde hace eclosión la *administratio*, como complemento de (o no en absoluta oposición con) la *iurisdictio*, una administración que se va a traducir en la idea de *cura* y *gubernatio*. Son formas administrativas de gestión revestidas del *imperium* y de la *coercitio*, por lo tanto, de la posibilidad de acción física inminente, sin someterse a trámites, ni a plazos<sup>84</sup>. Este novedoso campo gubernativo (ya político, ya económico), que no implicaba la suma labor de impartir Justicia, de hacerla efectiva, venía integrado por todas aquellas relaciones del soberano, padre o tutor, con sus súbditos que no presuponían conflictos de intereses, sino paz duradera y establecida, interrumpida por la acción pública dirigida al provecho común de todos y cada uno de los vasallos. Todo lo que no era litigioso o contencioso se englobaba en este rubro. Las materias que no traían consigo derechos contrapuestos, intereses confrontados o privilegios debatidos o en juego, sino que se referían a la pacífica acción del poder en relación con el sometido y en su provecho cabían en este ámbito. Su resolución tampoco requería estrictos marcos procesales y formalismos innecesarios. La familia, lo doméstico, lo económico en sentido etimológico, era su campo de actuación prototípico, un campo donde no penetraban, pues, Derecho y Justicia, sino que otras consideraciones religiosas eran las que imperaban también con amplias dosis de fuerza y coacción (piedad, amor, amistad, reverencia, caridad). No era posible su definición previa material porque todas las causas podían devenir litigios, pero sí autorizaba para separar autoridades de acuerdo con su potestad, la cual marcaba el tipo de acción, sin que esto implicase división de poderes de ninguna clase, ni mucho menos. Lo jurisdiccional seguía siendo contencioso;

---

<sup>84</sup> Vid. J. M. PORTILLO VALDÉS, voz «Política», en V. FERRONE y D. ROCHE (eds.), *Diccionario histórico de la Ilustración*. Versión española de José Luis Gil Aristu. Alianza Editorial, 1998, pp. 112-113.

presuponía el conflicto, la litigiosidad; en el campo gubernativo, político o económico (referidos al buen gobierno del reino y a las cuestiones domésticas, respectivamente), las materias semejaban alejadas de cualquier discusión y en relación a las mismas era posible una administración, en tanto que gestión pacífica y no controvertida (aunque pudiera serlo en el futuro). Había una actividad pública, sin que se pueda calificar ni como actividad administrativa propiamente dicha, ni tampoco como una real función administrativa en su integridad y con todos sus perfiles. El poder hablaba por medio del proceso o por medio de esa acción inmediata y expeditiva<sup>85</sup>.

Cuando a lo largo del siglo XVIII las atribuciones del poder soberano se vayan acrecentando al fagocitar muchas de las materias que, en principio, correspondían a las corporaciones intermedias, incluida la primera de todas ellas, la familia, cuando muchas de esas acciones abandonen o se excluyan del campo jurisdiccional (lo militar, lo económico, lo político, lo fiscal, por ejemplo), será preciso insertar mecanismos de corrección que, sin desvirtuar el modo de trabajo convencional, construyan una maquinaria más efectiva, ágil y dinámica. Es el tiempo de la «*Monarquía Administrativa*», con la Policía como idea central a los efectos de ser el principal argumento de la intervención pública del monarca y de sus servidores para todo cuanto interesase al bien común del reino<sup>86</sup>. Una gestión ejecutiva toma forma, ya no meramente jurisdiccional, sino diversa y distinta, discrecional o al margen del Derecho y de la Justicia, inspirada por etéreos fundamentos que no guardan conexión con las piezas centrales del orden jurídico, aunque deben tenerse como parte del mismo, orientadas a su perfeccionamiento. Los tradicionales oficiales dan paso a los comisarios (los intendentes, de nuevo, son el paradigma). No se oponen policía (*id est*, administración) y jurisdicción (acción ordinaria jurídicamente fundada), sino que se integran en función de las materias, se complementan en ámbitos diversos, se superponen y definen en virtud del eventual contencioso. Por medio de ambas, se recuerda a los súbditos la forma y modo en que deben cumplir sus respectivos deberes políticos naturales, con lo que se alcanza el objetivo final de estos oficiales o comisarios, cual era la conservación en todo momento del orden jurídico-político dado y establecido, sin ánimo de cambiar nada, sino de hacerlo perdurar como algo perfecto e inmodificable. Ése es el espacio que acabará siendo ocupado, cuando nazca, tome cuerpo y forme su personalidad, la Administración pública a la que ya me he referido hace un rato, si bien con unos

<sup>85</sup> También se halla acepción de este jaez en la Constitución de Cádiz, en su Título VI, bajo la denominación *Del Gobierno Interior de las Provincias y Pueblos*, artículos 309 y siguientes, trufados de referencias a lo político y a lo económico en el sentido apuntado. Unos años después, esta visión doméstica se puede todavía encontrar en J. ESCRICHE, *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Nueva edición reformada y considerablemente aumentada. Imprenta de Eduardo Cuesta, Madrid, 1874-1876, Tomo II, voz «Gobernación y Gobierno», p. 1.138.

<sup>86</sup> Vid. A. NIETO «Algunas precisiones sobre el concepto de policía», en *Revista de Administración Pública*, núm. 81 (septiembre-diciembre, 1976), pp. 35-75, y J. VALLEJO, «Concepción de la Policía», en M. LORENTE SARIÑENA (dir.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una Historia de sus orígenes*. Cuadernos de Derecho Judicial, núm. VII-2008. Consejo General del Poder Judicial. Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2009, pp. 115-144.

fundamentos diferentes, toda vez que la ley marcará los cauces de su actividad. Es esta época de la Policía la que asiste al nacimiento de una función discrecional administrativa que, sin embargo, no se ve acompañada de un idéntico cuerpo de Administración que jugase el papel centralizador de aquélla. Sería necesario aguardar, cuando menos, hasta finalizar el primer tercio del siglo XIX para que función y cuerpo pudiesen ya felizmente cohabitar. No había, pues, espacio propio para un ejecutivo y para su consecuente y necesaria organización conforme a un sistema preciso de jerarquía, obediencia, centralización y perfecta delimitación competencial de sus acciones, porque tal función no aparecía dotada de un órgano complementario dotado de sustantividad propia y de personalidad jurídica. Había algo análogo, aunque plural, pero que no llegaba a la identidad total, ese componente gubernativo que aludía más a instancias y a procedimientos que a elencos de materias y asuntos propios<sup>87</sup>.

## 5. FUGA: 1810-1812 CON CÁDIZ EN EL HORIZONTE O UNA NACIÓN QUE NO LO ERA DEL TODO

Todo este diseño pergeñado (poder único, aunque con diversos modos de acción según el ámbito en que aquél se mueva) comienza a modificarse en septiembre de 1810 con las Cortes reunidas e incentivando un cambio de rumbo político que será efectivo en los primeros compases para luego postergarse, retardarse y ser reformulado en otra dirección más retrospectiva e histórica que de futuro y de progreso. El escenario constitucional que crea el inaugural Decreto I de las Generales y Extraordinarias marca el protagonismo indiscutible del poder legislativo, que aquéllas se reservaban en toda su extensión, y subordinaba a las mismas al poder ejecutivo sin contemplaciones. Nada especial disponía respecto al judicial, al cual se limitaba a confirmar en el ejercicio de sus funciones, lo que, en principio, suponía conservar sus modos y estilos de antaño, convalidarlos, sin mayores o ulteriores precisiones. De todas formas, hay que detenerse en ese contexto en el que se proclama la Nación y se declara la soberanía de la misma. ¿Qué Nación y qué soberanía aparecen ante nuestros ojos? Una Nación capitidismínuida, anclada en el pasado e imposibilitada para romper con él, tutelada por Dios y por el Rey, desmembrada o desarticulada por

---

<sup>87</sup> Para estas cuestiones atinentes a lo gubernativo, a la función administrativa y a la posterior aparición de la Administración, *vid.* L. MANNORI, «Per una preistoria della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune», en *QF*, núm. 19 (1990), pp. 323-504; y «Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime», en *Magistrati e potere nella storia europea*. A cura di Raffaele Romanelli. Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 39-65; L. MANNORI y B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*. 3.<sup>a</sup> edición. Editori Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 73 ss., y, de nuevo, en solitario, L. MANNORI, «Giudicare e amministrare: preistoria e genesi di un dualismo istituzionale», en AA.VV., *Tavolarotonda, I. Conversazioni di Storia delle Istituzioni Politiche e Giuridiche dell'Europa Mediterranea*. Università degli Studi di Messina. Facoltà di Scienze Politiche. Pubblicazioni del DISCOGIPO. Quaderni, núm. 1. Giuffrè, Milano, 2004, pp. 119-142.

el peso de las corporaciones, atomizada en suma, con una representatividad muy dudosa y precaria, incapaz de articular un auténtico poder constituyente o un discurso que lo evoque, una Nación que no es, mal que le pese, expresión de ninguna sociedad civil subyacente<sup>88</sup>, ha decidido romper no sin múltiples dificultades con el orden político de la Monarquía Católica y lo consigue en un primer momento, pero tomando el lugar de aquella e insertándose en la misma. Se rompe con el pasado, ocultándose en el mismo, buscando cobijo en esa herencia de centurias. Ocupa su lugar sin expulsar a esa Monarquía; no en vano, la Nación era católica y era monárquica, lo que facilitaba la simbiosis, la cohabitación, el paso no traumático y sin cesuras. Su código genético no podía conducir a otra solución alternativa. Catolicismo y Monarquía van a presidir la peculiar conformación de ese cuerpo político<sup>89</sup>. Con tales materiales, estaba construyéndose la Constitución histórica, la Constitución interna, como elemento explicativo del tránsito. Estaba naciendo el mito constitucional hispánico y su consecuente empleo político. El horror al vacío que esa ruptura provoca fuerza de inmediato a recuperar los vínculos con ese pasado directo y tender puentes que hiciesen fructífera una comunicación con el ayer para que Nación y Monarquía caminasen de la mano, cuando no se fundiesen. Las Cortes dan paso a esa unión hipostática de la Nación y del Rey. El orden político se destruye para después ser reconstruido por medio de la Constitución, la cual se apoya en el pasado, en la Historia. No es casualidad que los *poderes* divididos en 1810, con todo lo que el término traía implícito, pasen a ser denominados simples *potestades* en 1812. Tampoco lo es que la división de 1810 sea revisada en 1812 y se buscase una mayor coordinación antes que una férrea separación, lo que conducirá a la confusión de los poderes funcionalmente hablando y la correspondiente negación del dogma anterior que desaparece como por ensalmo. El cambio no es sólo de léxico, sino de significado profundo. Desde la eclosión del orden nuevo, representado por la Nación, la soberanía y la división de poderes, va a comenzar el diálogo y la transustanciación del aparato público conceptual del pasado encarnado en la Monarquía, dirigidos hacia una nueva dimensión organizativa y funcional del poder en la que aquella forma de gobierno va a tomar parte: la jurisdicción como sinónima de poder, de todo el poder, dará paso a la legislación (que ya estaba en su seno y ahora se desprende del manto judicial que la revestía), concepto capital en el nuevo escenario político, con la Constitución y la Ley como fuentes centrales del Derecho (sobre todo, la

<sup>88</sup> Así, *vid.* las concluyentes páginas de J. M. PORTILLO VALDÉS, *Revolución de Nación*, ed. cit., pp. 257 ss., y la reciente recopilación de M. LORENTE SARIÑENA, *La Nación y las Españas. Representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*. Colección Historia Política y Social, núm. 2. Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2010. Sobre estas cuestiones y la posible existencia de dos Naciones o dos conceptos sucesivos de Nación, una real y existente, clásica, y otra proyectada, que no llega a hacer implosión, *cfr. supra*, nota núm. 40.

<sup>89</sup> Así como su extensión a otros lares. *Vid.* B. CLAVERO, «Vocación católica y advocación siciliana de la Constitución española de 1812», en A. ROMANO (a cura di), *Alle origini del costituzionalismo europeo*. Accademia Peloritana dei Pericolanti. Presso l'Accademia, Messina, 1991, pp. 11-56.

primera). Alrededor de ella, se vertebrarán todos los demás poderes, bien en función de aplicación ejecutiva, bien de aplicación contenciosa, siempre con perspectiva unitaria y negadora de cualquier suerte de división, por lo menos, en sus comienzos, una división que se antoja depauperada por la hegemonía del legislativo<sup>90</sup>. El paradigma jurisdiccional da paso al paradigma legislativo<sup>91</sup>, a una ley que presenta perfiles nuevos, aunque su formación evoque pasadas experiencias<sup>92</sup> y aunque quede privada de mecanismos de difusión, de publicidad o nomofiláticos<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Para completar la negación de esa división de poderes, derivada de la unión entre legislativo y ejecutivo, dos caras de la misma moneda, la voluntad y la acción de esa voluntad (que era reproducción de la unión procedente de los absolutistas siglos anteriores), se debe seguir en buena lógica la ausencia de afirmación de un perfil propio al poder judicial. No cristaliza una Justicia concebida al estilo de Montesquieu, ciega aplicadora de la ley, entre otras cosas, porque esa ley no era todo el Derecho, ni se concebía como el objeto primario de su actuación. Una Justicia nueva tarda en cuajar. Jueces y tribunales actúan conforme a los parámetros del Antiguo Régimen, solucionando conflictos resultantes de un orden jurídico complejo y de un orden social que lo era todavía más (no es tiempo de Códigos simplificadores del marasmo normativo). El aparato judicial hace equidad particularizada y, con ello, hace Justicia en cada caso, pero sin una dependencia acentuada hacia la ley, ni tampoco hacia el Derecho, pues ambos son pequeñas partes de la complejidad del orden normativo de raíces teológicas que impera en ese momento. Su conducta discurre, pues, por cauces antiguos y convencionales que apenas son modificados en las Cortes gaditanas: ello implica la presencia del arbitrio, la ausencia de motivación de las sentencias, la falta de uniformidad interpretativa con el peso de los estilos singulares de cada tribunal, la carencia de recursos que defendiesen el Derecho unitario, etc. No estará sujeto a ley, pero sí a Constitución, lo que incide de modo pleno en su conformación, a caballo entre la necesidad de formar un cuerpo de magistrados fieles ejecutores de los mandatos de la norma suprema, y la responsabilidad derivada del incumplimiento del bloque de constitucionalidad. La Justicia retendrá la más literal facultad que se desgaja de la jurisdicción, esto es, la dicción del Derecho, pero ya no la creación de norma alguna que pasará sin restricciones al legislativo. En todo caso, el problema esencial respecto a jueces y magistrados no era exclusivamente el anterior, sino, sobre todo, el recelo hacia esos hombres del Antiguo Régimen, formados en sus categorías mentales, esos amigos del pasado y de sus inercias, así como la necesidad de educarlos dentro de los cauces y valores constitucionales. Interesaba más que su pericia o su ciencia, su fidelidad a los nuevos dogmas políticos, aunque siguiesen conduciéndose de acuerdo con usos, prácticas y estilos antiguos que son aceptados sin mayores traumas en el nuevo horizonte constitucional al que se debe ser plenamente leal, como dispuso el Decreto CLXVIII, de 3 de junio de 1812, en *Colección III*, p. 10. *Vid.*, sobre este poder ambiguo y situado entre dos mundos, M. LORENTE SARIÑENA, «División de poderes e interpretación de la ley», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ed. cit., pp. 401-420; C. GARRIGA y M. LORENTE, «El juez y la ley: la motivación de las sentencias (Castilla, 1489-España, 1855)», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1 (1997) (*La vinculación del juez a la ley*), pp. 97-142 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 261-312); y, como visión más completa e integral, F. MARTÍNEZ PÉREZ, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo (1810-1823)*. Colección Historia de la Sociedad Política. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

<sup>91</sup> *Vid.* B. CLAVERO, «El cambio político a examen clásico: de la diarquía jurisdiccional a la monocracia constitucional», en AA.VV., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. I. Visiones generales*, ed. cit., pp. 127-135, aunque con bastante ambigüedad.

<sup>92</sup> ¿Qué ley aparece en estas circunstancias? ¿qué caracteres la acreditan? ¿no hubo hasta entonces normas de alcance general y de formulación abstracta, los dos atributos referidos a la norma liberal por antonomasia? Es una ley con elementos singulares y novedosos, que supera el particularismo del Antiguo Régimen, pero desactivada en cuanto a su eficacia jurídica plena. Parte de una Nación que no es comunidad absolutamente libre, sino anclada en lo pretérito, representada

por unas Cortes, lo que lastra de principio su nacimiento, y llega a un escenario de absoluta indefensión al no estar acompañada de medidas que aseguren su primacía. No obstante lo cual, la ley se apoyará en la Constitución a la que sirve de forma inmediata todo texto legal y comparte de este modo la supremacía que correspondía a aquella, asegurada por las Cortes mismas. La Constitución transmite sus poderes a todos los órganos que están en su seno, a todos, digámoslo así, los órganos constituidos. Opera como fuente y como límite: inspira la ley y los decretos, así como las sucesivas normas que se vayan derivando de estas dos primigenias, dentro de los marcos que les crea. Esto no es obstáculo para ver a un legislador actuando de un modo ya conocido, por medio de consultas y preguntas recibidas de diferentes corporaciones y particulares, al estilo de un gran Consejo que va respondiendo a esas cuestiones planteadas casuísticamente, aunque afectando de generalidad todas sus respuestas normativas y dándoles la fuerza de ley, de las que carecían en el pasado hasta que fuesen asumidas como propias por el Rey. Una incipiente opinión pública parece intervenir en este nuevo proceso. La supremacía de la Constitución, basada en su incontestable fuerza histórica más que en poder constituyente alguno, fue puesta de relieve por M. LORENTE SARIÑENA, *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*. Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; y , de nuevo, aunque con perspectivas más amplias, en «Del control de los hombres al control de las leyes: Parlamento y Constitución en España (1810-1931)», en *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi – Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*. A cura di - Hrs. von Anna Gianna Manca – Luigi Lacchè. Istituto Trentino di Cultura. Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento – Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Contributi / Beiträge, núm. 13. Il Mulino, Bologna – Duncker & Humblot, Berlin, 2003, pp. 187-211 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 421-444), publicado asimismo con variaciones bajo el título «Constitución, ley y administración: una propuesta de (re)lectura de nuestra Historia constitucional (1812-1931)», en AA.VV., *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Luis Díez-Picazo*. Thomson-Civitas, Madrid, 2003. Tomo IV, pp. 6.403-6.424. Una lectura singular, basada en paradigmas del Antiguo Régimen, la ofrece F. MARTÍNEZ PÉREZ, «Ley expresa, clara y terminante. Orden normativo y paradigma jurisdiccional en el primer constitucionalismo español», en *Historia Constitucional*, núm. 3 (2002), pp. 99-132, sin destacar lo suficiente ese anclaje constitucional clave. Una cosa es que la ley se forme con arreglo a procedimientos antiguos y otra cosa muy distinta es que esa ley no aparezca revestida de perfiles nuevos, los cuales no lo son tanto si se observa con detenimiento y sin lentes precomprensivas las múltiples posibilidades que ofrecía la legislación del monarca soberano en el Antiguo Régimen. Soy de la opinión de que la ley en las Cortes de Cádiz (leyes o decretos) es un auténtico producto normativo, fruto de un poder legislativo que actúa la soberanía de un modo excepcional y parcial, pero eficaz, cuyo pecado original radica en la ausencia de mecanismos de defensa que aseguren una difusión mínima y uniforme, una publicidad y una vinculación originaria a la misma (que no derivada, pues ésta existe merced a la Constitución), lo que no impide que tenga una incuestionable fuerza política y moral, que no jurídica, pero que puede servir y mucho en tiempos convulsos, inciertos y caóticos como los que se viven entre 1808 y 1814.

<sup>93</sup> No se incorpora a la obra legislativa gaditana ninguno de los mecanismos empleados en Francia para asegurar la primacía de la ley y su superioridad en el nuevo orden jurídico. Queda a su exclusiva merced, abandonada e indefensa, una ley que podrá ser general, abstracta, imperativa, no obstante su formación por mecanismo procesal jurisdiccional, pero que es abandonada en manos del poder que la creó y de los demás poderes, que no serán propiamente tales. No hay principio de legalidad vigente, ni jerarquía normativa exacta y precisa, salvo la que corresponde a la Constitución, norma, ésta sí, suprema y merecedora de una protección especial operada por las Cortes. Como he dicho antes, la ley queda al albedrío de los poderes por lo que su supremacía



El poder legislativo, las Cortes, ha recogido el testigo de la soberanía exclusiva del Rey y la han trasladado a una Nación compleja y peculiar, sin desapoderar de forma total al monarca, que de alguna manera acaba por integrarse en dicha Nación, preexistente y predeterminada en muchos de sus rasgos<sup>94</sup>. Con esa Nación que no es todo lo soberana que debiera, por el peso de los elementos tradicionales que la determinan, va de la mano una soberanía que no es todo lo única que se pensaba en ese intento de hacer encajar lo nuevo con lo antiguo. Se insinúa paulatinamente la coparticipación en tal poder, aunque sea un contrasentido o una paradoja. La soberanía parece que camina hacia su fragmentación. Es lógico que con este radical tránsito el legislativo resulte apoderado mayormente y, a su lado, cobre fuerza el ejecutivo. Las Cortes se dotan a sí mismas de ese catálogo de poderes incluidos en la soberanía nacional. Se autoinvisten como titulares de ese poder ordenador primario. Esto sucede antes de la Constitución. Esa coexistencia dependiente da paso a una eminente coordinación de sus poderes, a una cooperación entre instancias y a una final confusión de los mismos en el articulado de 1812, que actúa como una suerte de recomposición de la estructura de poder impulsada por la Historia: un solo poder, con dos rostros, el de las Cortes y el del monarca Fernando VII. Un Jano bifronte. Comienza a encajarse ese poder ejecutivo, el cual tardará tiempo en conseguir perfiles propios, en adquirir sustancia identificativa, personalidad, cuerpo y alma.

Hay, por ende, una forma de poder anterior a la Constitución de 1812 y una forma de poder posterior. La primera está eminentemente depositada en las

---

solamente es política, no jurídica, derivada del peso específico que tienen las Cortes en relación con los otros poderes que, como se verá, es mucha hasta el punto de sojuzgarlos. El carácter sabio y justo de la ley, afirmado, por ejemplo, en los artículos 4 y 12 de la Constitución de Cádiz, es garantía de la superioridad moral que debe revestir su aparición para proteger derechos legítimos o la propia religión católica, en ambos casos de la Nación. La ley vale en tanto en cuanto desarrolla la Constitución, mediante las Cortes, que protegen a ambas, y en cuanto es expresión de esos dos elementos que le dan pleno sentido. El ejecutivo, indisociable del legislativo, hace el resto. Nadie protege a la ley realmente, salvo la Constitución y las virtudes que la deben adornar, así como las mayorías parlamentarias que la conforman. No hay casación, ni vinculación a la ley del poder, ni *référé législatif*, ni obligación de motivar sentencias, por lo que el riesgo de su fragmentación y descomposición por vía interpretativa era asimismo grave e inminente. Pero para recomponer esas taras estaban las Cortes, operando en nombre de la Constitución en todos los sentidos apuntados. *Vid.*, además de lo citado *supra*, notas núm. 90 y 92, C. GARRIGA y M. LORENTE, «El modelo constitucional gaditano», en *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800. Atti del Seminario Internazionale di Studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente (Messina, 14-16 novembre 1996)*. A cura di Andrea Romano. Università degli Studi di Messina. Facoltà di Scienze Politiche. Serie Studi Storico Giuridici, núm. 4. Giuffrè, Milano, 1998, pp. 587-613 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 373-392).

<sup>94</sup> Nada menos que Argüelles hablará de un monarca al que corresponde una parte alícuota de la soberanía, en *DSCGE*, núm. 92. 27 de diciembre de 1810, p. 238. Esto explica que para vehicular la defensa de la Constitución, que realizan finalmente las Cortes, se puedan presentar peticiones, acciones o memoriales tanto a éstas como al Rey, de acuerdo con el artículo 373 de la Constitución, para reclamar la observancia del texto, lo que implica que el Rey también está hondamente comprometido en esa defensa de la Constitución siquiera sea de manera instrumental y participa, por tanto, en la misma.

Cortes que actúan como centro o eje de la vida política en todas sus dimensiones, no obstante la aparente separación de instancias orgánicas. Las Cortes imponen una clara dictadura que no se va a traducir realmente en una dictadura de la ley o del decreto, pero sí de su voluntad y de su acción, cuando menos desde una perspectiva política y moral. A partir de 1812, los ánimos se serenán y el impulso revolucionario cede ante una vocación meramente reformista que es la que acaba por hacerse valer. Las Cortes ven matizadas sus potestades; la Regencia debilitada, da paso, en el marco constitucional, a un Rey que recupera pulso moral, político y jurídico, que no es el monarca absoluto de antaño, pero tampoco el ejecutivo inferior que se había supeditado a esa asamblea que todo lo podía y todo lo hacía. Cortes y Rey se van aproximando, a pesar de ciertas notas que los separan, hasta el punto que sus funciones, esencia de las potestades correspondientes, acaban por confluír, borrar fronteras entre ellas, y fundirse, dando como resultado un solo poder, fruto de la combinación de sus acciones, puesto que legislar y ejecutar será todo uno de forma sucesiva. No hay planos que los distingán. Hasta 1812, las Cortes campean a sus anchas. El legislativo es el poder triunfante, pero el triunfo no es eterno, ni sólido. El ejecutivo, azuzado por las circunstancias, identificado con una Regencia que era contemplada con desconfianza, muy débil, renuente a los nuevos aires (el ejemplo del juramento del obispo de Orense es claro a este respecto), que no tenía fe en lo que se estaba gestando, dispuesta a impugnar todo lo que se hacía o se quería hacer, apenas podía comportarse de otro modo que el puro sometimiento, no de manera total, a los designios de la Nación, a la espera de nuevos tiempos que mejorasen sus perspectivas. Mientras tanto, mientras llegaba ese futuro alentador, el ejecutivo se presentará y representará como vicario del poder legislativo, acaso de un modo análogo a ese judicial que se venía postulando desde instancias liberales radicales. Porque ese encumbramiento de las Cortes trae como consecuencia la superioridad absoluta del legislador y la vinculación subordinada, asimismo absoluta, de los restantes poderes que acabarán por no ser tales, sino meras prolongaciones del central legislativo. La división de poderes no es aséptica; es jerárquica y esa jerarquización acaba por anular su efectividad. Al legislativo siguen, por este orden, ejecutivo y judicial. La tríada es constante y en orden descendente: ley, reglamento sentencia, si de productos normativos se trata; o bien, en forma orgánica, parlamento, gobierno, juez. La posición del poder ejecutivo queda relegada a un segundo puesto, por detrás del hacedor de las leyes y por encima de una Justicia que no acaba de ser definida del todo en un sentido moderno (boca que dicta las palabras de la ley, en expresión de Montesquieu ya conocida) y a la que se intenta embridar de acuerdo con el credo constitucional, presuponiendo sus maneras antiguas. De este modo, acaban ambos por englobarse en el propio campo de acción del legislativo desde el momento en que ejecutar la ley será realizarla, lo que no puede hacerse olvidando lo sancionado por el legislador, sino, al contrario, disponiendo los medios precisos para llevarlo a su plena realización.

Comienza a hablarse del Gobierno. Los revolucionarios y reformistas europeos van a emplear una nueva acepción (ya se ha visto que Gobierno había sido

sinónimo de Estado, de poder, de cierta forma de administración de la cosa pública en algunos campos domésticos, económicos o políticos). Va a ser creado un tercer sentido semántico, que es el que acabará por imponerse en el siglo XIX. El diccionario político-constitucional de la época se enriquece. Aún tenía otra acepción preparada que es la que más me interesa y la que acabará por hacerse más común. La voz «Gobierno» acaba por fundirse con la voz «Ejecutivo» en tiempos gaditanos, desde el momento mismo en que se crea un poder así adjetivado y se convierten en voces sinónimas, sin que implique un correlato orgánico, un órgano público así denominado y con una función propia. Ese segundo poder es el que subsumirá la voz «Gobierno» como una parte integrante de su esencia, con el Rey a la su cabeza y otra serie de autoridades vicarias que no llegan a conformar un órgano así denominado, ni mucho menos. Ejecutivo es el Rey, principalmente, y al Rey acompañan una serie de anexos orgánicos vinculados de modo estricto a sus órdenes y mandatos, pero carentes de una sustantividad propia, de personalidad política en sentido propio, aunque sólo de forma aparente. Tenemos los encargados de la función (Rey, Secretarios, Consejo de Estado), pero paradójicamente falta la función misma. Como se ha visto, nadie sabía qué es lo que significaba poder ejecutivo, en primer lugar la propia Regencia, encargada de tales menesteres. Ejecutar y además ejecutar la ley era función ignota, algo que no se había producido anteriormente, entre otras cosas, porque el Derecho no se ejecutaba, sino que era aplicado por medio de mecanismos jurisdiccionales que implicaban litigios o contenciosos, discrepancias (salvo casos puntuales); porque no había existido un órgano encargado en exclusiva de tal misión (todo poder era jurisdicción, de suerte tal que allí donde había jurisdicción, había posibilidad de decir o de crear Derecho); y porque la idea de ley que se estaba manejando presentaba o quería presentar perfiles diversos: no se trataba de ejecutar el Derecho o de establecer la Justicia por medio de la equidad o del arbitrio, sino que había un mandato claro y terminante derivado del legislador que debía ponerse en práctica, sin opción alguna de objetarlo o contravenirlo. No obstante su indefensión hispánica, fruto de una ausencia de mecanismos para activarla y protegerla en todo momento, la ley aparecía como un mandato preciso, concreto y determinado, general y abstracto, obra del legislativo, que trasladaba e imponía al Gobierno la función de llevarlo a cabo, de materializarlo.

Ejecutar era poner la ley en funcionamiento, hacerla efectiva, disponer de todos los medios para hacer exactamente lo que la ley decía en sus propias palabras, sin desviación, ni atajo de ninguna clase, sin interpretación o modulación alguna. Ésa era la función esencial de lo ejecutivo, aunque no era la única. Es decir, se trataba de un mecánico aplicador de esa ley, un realizador concreto de sus contenidos generales, respecto de la cual nada tenía que decir, ni aclarar, ni matizar, salvo acatarla, pues ésta era la esencia de los poderes divididos, y materializarla. En palabras de Ramón Salas, todo el gobierno de la sociedad política se reducía a tres verbos denotativos de acción, de movimiento, de dinamismo: querer, obrar, aplicar. La primera acción correspondía al legislativo; la segunda era propia del ejecutivo (obrar lo querido previamente); y la tercera,

aplicar la voluntad o la ley, era la del judicial<sup>95</sup>. El efecto voluntarista señala la ley como la guía o norte del obrar. Se han disipado los componentes racionales que pudieran estar presentes en las construcciones de tradición escolástica. Leyendo en esa Constitución histórica, buscando en el pasado, se podían rastrear otras misiones ejecutivas o gubernativas, otras funciones reservadas al rey y a sus ministros, que ya habían venido desempeñando y que ahora convenía poner de relieve para aportar un poco de claridad en el nuevo diseño público<sup>96</sup>.

El poder ejecutivo es un poder reconstruido a partir de la lectura de las Leyes Fundamentales que se efectúa en las Cortes desde septiembre de 1810 en adelante, donde está la base de su legitimidad y de su legalidad<sup>97</sup>. Ese poder ejecutivo es el poder monárquico pasado por el tamiz de la reforma, del ajuste y de la Constitución, el cual se verá ahora habituado a compartir espacio político con la Nación. Ésta, dotada de toda la iniciativa ante el secuestro de la voz regia, le da y le quita, de forma alternativa, vitalidad, funciones, facultades y prerrogativas, al mismo tiempo que las recibe desde el núcleo monárquico originario. La monarquía se *nacionaliza*, pero la Nación también se *monarquiza*. Opera un traslado de papeles con la soberanía como fondo sin que ninguno de los sujetos que intervienen quede absolutamente desapoderado. Insisto en que debe verse una coordinación de poderes, articulados alrededor de las Cortes, que prácticamente anula la idiosincrasia de los dos menores, ejecutivo y judicial, y los funde con el primero. Orgánicamente, se mantendrán las diversas instancias de poder. Aunque la arquitectura política se construye con varias

<sup>95</sup> Vid. R. SALAS, *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, ed. cit., Parte I, Lección XV, p. 107.

<sup>96</sup> Como hace G. M. DE JOVELLANOS, alrededor de 1810, en sus «Notas a los Apéndices. Primera Nota», en *Obras Completas*. Tomo XI. *Escritos políticos*, ed. cit., pp. 790-791. Es el poder ejecutivo el poder de gobernar, el verdadero poder soberano. Aunque las leyes sean reglas o dictados a cuyo tenor se debe arreglar la acción común, ni son ellas, ni son sus autores quienes las dirigen: «El poder legislativo declara y estatuye, pero el ejecutivo ordena y manda, y cuando manda por establecimiento perpetuo y a nombre propio, como en el caso de que voy hablando, él es el que dirige soberanamente la acción común, por más que la dirija conforma a las leyes». Poder ejecutivo implica no sólo ejecutar leyes, sino dirigir la acción común, regir y gobernar la sociedad, poder vigilante y activo, que se ocupa de la dirección de la fuerza y de la administración de la renta del Estado, proveer ocurrencias eventuales que la conservación del orden y sosiego interior y la comunicación y seguridad exterior requieren, nombramiento, dirección y conducta de los agentes públicos, y constante vigilancia de la conducta pública de los ciudadanos. Hay ya en el erudito asturiano mayor claridad conceptual y mayor precisión competencial que la que acredita en páginas anteriores, aceptando una concepción amplia del ejecutivo, de conformidad con las optimistas ideas ilustradas que veían en la administración la piedra de toque para cambiar la dinámica de los reinos. *Cfr. supra*, nota núm. 75, donde limitaba el ejecutivo a la concesión de empleos, gracias y pensiones.

<sup>97</sup> Sirva, a modo de ejemplo, la identificación de las *Leyes Fundamentales* relativas a los poderes del monarca que efectúa, en el seno de la Junta de Legislación, Ranz Romanillos, en F. TOMÁS Y VALIENTE, «Génesis de la Constitución de 1812», *cit.*, pp. 115-116; y en I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*. Colección Clásicos del Pensamiento Político y Constitucional Español. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 664-673, leyendo con lentes del siglo XIX textos medievales, en línea directa y congruente con lo que había sido la Ilustración jurídica española.

estancias, sin embargo, el mobiliario que hallamos en cada una de ellas es el mismo. Funcionalmente, manda y dispone el legislativo y se expande hacia los territorios limítrofes de los otros dos poderes por medio de su incontestable voz nacional y las de otros cuerpos asimismo representativos que auxilian a consolidar el poder de esa Nación que se dice formada en las Cortes y también viceversa: la Nación admite muchas formas de representación, se fragmenta, y de esa fragmentación nace una retroalimentación dirigida a activar y a proteger el orden constitucional todo<sup>98</sup>. La soberanía, base de todo el edificio, se trae desde la Historia y se reforma, modifica o mejora puntualmente en atención a las circunstancias de excepción que rigen a lo largo de la Guerra de la Independencia. Conformado ese poder ejecutivo o gubernativo en 1810, son las Cortes las que lo van a ir dotando de virtualidad. No me voy a ocupar de las vicisitudes prácticas de ese Consejo de Regencia antes y después de la Constitución, del número de regentes, ceses, nombramientos y fricciones con las Cortes<sup>99</sup>, aunque sí haré alguna mención a los sucesivos Reglamentos donde aparece definida tal función ejecutiva de un modo incipiente, rudimentario, no del todo claro y, a la par, oscilante. Sobre todo, me voy a detener pausadamente en el *sistema*, como gustaba decir Argüelles, esto es, en la visión específica y coordinada que de los poderes suministra la Constitución de 1812 en relación al poder ejecutivo conformado por el Rey con el apoyo de Secretarios o Ministros (que no llegan a constituirse en Gobierno), y de un único y solitario Consejo. Dejemos que sea la Constitución quien nos indique el camino a seguir, si bien veamos antes cómo y bajo qué premisas llega ese nuevo poder ejecutivo a los aledaños del texto constitucional, el cual operará como límite cronológico a mi exposición que termina, por tanto, el 19 de marzo de 1812, en el puro diseño constitucional.

Como dije en el segundo apartado de este trabajo, una vez fijado el ficticio y aparente reparto de los poderes, al amparo de la soberanía, y consagrada la supremacía (rayana en la exclusividad) de las Cortes Generales y Extraordinarias y de su voluntad que pretende ser la de la Nación, la primera duda que habrá de responderse en las propias Cortes recién constituidas es la que se refiere al poder ejecutivo, depositado por decisión soberana provisionalmente en manos de la Regencia, a la espera de que ésta jurase el sometimiento al nuevo legislativo emergente y a sus normas, y en tanto en cuanto no se dispusiese novedad alguna acerca de la forma política que hasta ahí venía existiendo<sup>100</sup>. Está diseñado con claridad un gobierno *asambleario*, al estilo de la Convención como había sucedido en Francia, que conduce a una negación de la división de poderes, se diga lo que se diga por las mismas Cortes y por sus diputados, toda

---

<sup>98</sup> Se trata, como puede imaginarse, de las provincias y los ayuntamientos. La estructura representativa de la Nación no se agota en las Cortes, sino que se proyecta hacia otras corporaciones donde se combina el orden antiguo y el nuevo orden representativo. Vid. C. MUÑOZ DEL BUSTILLO, «Los otros celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales», en J. M. IÑURRITEGUI y J. M. PORTILLO (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, ed. cit., pp. 179-213.

<sup>99</sup> Vid. bibliografía citada *supra*, nota núm. 28.

<sup>100</sup> Decreto I, de 24 de septiembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., pp. 2-3.

vez que son las Cortes las que hacen todo, todo lo intervienen, dirigen la política general e inspeccionan la acción de los restantes órganos. ¿Qué espacio puede quedar para los demás poderes, para los restantes órganos legalmente reconocidos? La verdad es que ninguno o muy escaso. Hay separación orgánica, pero no existe la funcional porque toda acción del poder es legislativa, controlada por o derivada de ella, reconducible a los dominios de esa voluntad nacional que las Cortes reclaman para sí. Los conflictos con la Regencia serán constantes, fruto de ese *asamblearismo* del que se hará gala y que se explica y justifica por las excepcionales circunstancias que se estaban viviendo, las cuales requerían de una acción pública unitaria y concentrada (el ejemplo de las plurales Juntas era el más reciente y éstas habían acabado por subordinarse a una Junta Central). El nuevo poder asimismo central y centralizador querrá inmiscuirse en todo campo y las viejas instancias no estarán dispuestas a este tránsito pacífico e incruento. Pero no es menos cierto que la inercia del poder unificado y homogéneo, antes jurisdiccional y ahora legislativo, hace sentir sus efectos y los prolonga en el tiempo. Con estos mimbres, precedentes y coetáneos, la división de poderes no deja de ser algo meramente nominal y puramente retórico. Hay un solo poder, las Cortes. A ella se vinculan los dos restantes como sus complementos para actuar la ley en momentos sucesivos a su creación. Bajo esta premisa, comienza la construcción del contenido material que se atribuirá al ejecutivo, lo cual se va a hacer casuísticamente, en función de las peculiares circunstancias que concurren y en respuesta a las dudas, interrogantes y consultas suscitadas por la indeterminación de los campos propicios en los que debía intervenir aquél. Este particularismo no obsta para condensar finalmente el elenco de atribuciones en sucesivos Reglamentos destinados a clarificar ese panorama institucional, unos Reglamentos en los que se pueden contemplar, sin mayores problemas, la mayoría de las antiguas atribuciones que correspondían al Rey (ejercitadas provisionalmente por la Regencia) y que después se volcarán en el articulado gaditano (volviendo de nuevo al monarca). Estos textos generales no llegan a interrumpir el flujo continuado de preguntas y dudas referido, que seguirá dándose en éste y otros campos.

El 27 de septiembre de 1810, las Cortes habilitan a la Regencia para ocuparse, con todo el poder de que pudieran disponer y que fuese necesario, de tres asuntos principales, que definen *ab initio* su marco competencial, las tareas propiamente ejecutivas: defensa, seguridad y administración del Estado, sin determinar procedimientos, ni pautas para hacer operativas esas tres metas, esos tres destinos, que parecen referirse a la guerra, a la política interior y a la consolidación de una precaria maquinaria administrativa (la *máquina del Estado* o la *gran máquina del Gobierno*, como dirán las propias Cortes), ámbitos en los cuales se moverá ese ejecutivo con el máximo de los poderes imaginables<sup>101</sup>. A

<sup>101</sup> Decreto IV, de 27 de septiembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., p. 6. La ausencia de una delimitación clara de materiales, competencias y procesos no debe interpretarse, a mi juicio, como un triunfo del legislativo, sino sólo en parte y con muchos matices. La Regencia queda habilitada por las Cortes para hacer lo que quiera en relación a esas tres acciones y además con poderes



partir de ahí y teniendo en cuenta la centralidad de las Cortes, motor político del momento, máxima autoridad y cuyas decisiones son las que activan y dirigen la vida pública, la primera gran misión en que se concreta este poder será la difusión, circulación y publicación de todas las normas emanadas de aquéllas, decretos y órdenes, tarea compleja en tiempos de guerra como los que se están sufriendo<sup>102</sup>, que no es sino una forma mecánica de distribución de lo ordenado por el legislativo sin producir injerencias de ninguna suerte en su contenido, sin tocarlo, ni, por descontado, alterarlo: le compete difundirlo, darlo a conocer en su literalidad, transmitirlo de autoridad a autoridad, de modo que su distribución no se hace desde un modo general, sino desde la confluencia de varios espacios particulares, aquellos que representan cada una de las autoridades implicadas en el proceso normativo completo<sup>103</sup>. Opera como mensajero de los mandatos de las Cortes, como comunicador de estos, con una fórmula que se repite decreto tras decreto: toda norma la tendrá entendida la Regencia para su cumplimiento, en primer lugar, y, acto seguido, ordenará su impresión, publicación y difusión o circulación, dependiendo en su aplicación final de la asunción de formas de conducta pseudo-místicas que reconducen a la época del Antiguo Régimen en su plenitud y, en resumidas cuentas, a la circulación jerárquica, de autoridad a autoridad, por tanto, no unitaria, de toda norma jurídica<sup>104</sup>.

---

máximos («todo el poder que sea necesario»), es decir, recibe un apoderamiento general con los riesgos que ello comporta. La lucha posterior entre Cortes y Regencia en cuanto a ámbitos de decisión puede tener su origen en esa distinta lectura que los sujetos políticos hacen del citado Decreto, norma ambigua que no resolvía para nada la consulta previa: la Regencia tenderá a verlo como habilitación general y, por ende, a reclamar cierta autonomía cada vez más amplia; las Cortes, por su parte, pensarán que conservan, en su virtud, siempre la posibilidad de delimitar el marco en el que se mueve aquélla y de seguir subordinándola a sus mandatos.

<sup>102</sup> De lo que da cuenta la Orden de 2 de octubre de 1811, *En que se manda á la Regencia que cuide de la circulación de todas las resoluciones de S. M.*, en *Colección II*, ed. cit., pp. 11-12.

<sup>103</sup> Con arreglo a la fórmula que establece el Decreto II, de 25 de septiembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., pp. 4-5. Para otras fórmulas, *vid. infra*, y también los artículos 154 a 156 de la Constitución gaditana. En el mismo Decreto, se habilita a la Regencia para que supervise el reconocimiento y juramento de obediencia que todas las autoridades, del signo que fuesen, debían prestar a las Cortes, con arreglo al modelo que la propia Regencia había empleado conforme al Decreto I, es decir, reconociendo la soberanía de la Nación representada por los diputados de las Cortes, jurando obedecer sus decretos, leyes y eventual Constitución, y mandando observarlos y hacerlos ejecutar, comprometiéndose a conservar la independencia, libertad e integridad de la Nación, su religión, su gobierno monárquico, haciendo lo posible por restablecer al monarca legítimo y mirando siempre por el bien del Estado. Estas son las primeras verdades del credo constitucional, que no diferían de las que podía suscribir perfectamente un ilustrado del siglo anterior. *Vid.*, sobre esta cuestión de la publicación y de la difusión jerárquica de las normas, M. LORENTE SARIÑENA, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 31 ss., y, ahora, «Inconsistencia de un principio y debilidad de un Estado (Una reflexión sobre el estado de la publicación de las normas y el acceso a su conocimiento en el Ochocientos español)», en *AHDE*, núm. 80 (2010), pp. 243-267.

<sup>104</sup> No existe publicidad normativa, ni determinación exacta del momento en que cada norma entra en vigor, ni siquiera en el caso de la misma Constitución, que también será circulada y paseada a lo ancho y a lo largo del país. De ahí la importancia del juramento, tanto el constitucional de diputados y demás sujetos como el que se exige a toda autoridad, comenzando por el

Ejecutar aparece, pues, como sinónimo de difundir, sin que en ningún caso la Regencia pudiera desempeñar ninguna otra actividad al respecto, salvo la de situar los medios necesarios o cuantas medidas considerase oportunas, todo lo indispensable, para el cumplimiento de lo que sancionan las Cortes y en los mismos términos que lo han sancionado, vedando cualquier acción normativa autónoma, esto es, cualquier capacidad reglamentaria propia. En un proyecto constitucional de época posterior, se nos dice que la acción del ejecutivo implica la ejecución literal de las leyes y actas emanadas del poder legislativo, así como la conducción de las operaciones militares y diplomáticas: esos tres elementos son su esencia, añadiendo que una orden no puede ser ejecutiva si no expresa la ley o el acta que la motiva, las formalidades legales de su ejecución y la firma del ministro y de cuantos intervinieren en su ejecución<sup>105</sup>. Esa es la idea que se tenía de ejecutar: fidelidad absoluta a la ley, sin injerencias de ninguna clase. Lo que sí cabían, a tenor de esas habilitaciones implícitas anteriores, eran pequeñas instrucciones, breves reglamentos o justas recomendaciones, reglas mínimas dictadas para llevar a buen puerto lo sancionado por las Cortes, siempre general, para crear las bases por medio de las cuales el mandato de la ley se hiciese efectivo. Pero estamos en una fase en que la potestad reglamentaria se concibe como un acto de ejecución y no de desarrollo del material legal, es decir, como acto de cumplimiento estricto de la ley y no de prolongación de la misma, ni de creación de ningún precepto complementario. No hay, en puridad, una norma secundaria (el reglamento) desarrollada al amparo y como continua-

---

Rey, porque esa declaración es la que activa cada partícula del orden jurídico y conforma su correcta recepción en cada instancia de poder. *Cfr.* en la Constitución de Cádiz, para los diversos poderes y autoridades, artículos 117, 173, 196, 212, 241, 279, 337 y 374, anteponiendo la religión al propio texto constitucional. Trae su causa del propio juramento que se exige a la Regencia, en el Decreto I, de 24 de septiembre de 1810, que se extiende a las principales autoridades civiles, militares y eclesiásticas, en virtud del Decreto II, de 25 del mismo mes y año, ambos ya citados *supra*, lo que hace que la aceptación del poder de las Cortes, en primer lugar, y luego de la propia Constitución, no tenga una raíz exclusivamente política, ni se base en la publicidad normativa, sino en un instrumento de matriz religiosa, en un acto de reconocimiento, confesión y aceptación de un credo político, y de final comunión con el mismo. *Cfr.*, asimismo el Decreto CXXXVII, de 14 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 100-102, la Orden de 14 de marzo, en *Colección II*, ed. cit., pp. 102-103; los Decretos CXXXVIII y CXXXIX, de 18 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 172-175.; y el Decreto CLXI, de 22 de mayo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 219. *Vid.*, al respecto, M. LORENTE SARIÑENA, «El juramento constitucional: 1812», en P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO y M. ORTEGA LÓPEZ (eds.), *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. 3. Política y Cultura*, ed. cit., pp. 209-226; y, con mayor amplitud, «El Juramento Constitucional», en *AHDE*, núm. 65 (1995), pp. 585-632 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 73-118), y F. MARTÍNEZ PÉREZ, «La dimensión jurídica del juramento constitucional doceañista», en A. RAMOS SANTANA y A. ROMERO FERRER (eds.), *1808-1812. Los emblemas de la libertad*. Monografías Universidad de Cádiz. Historia y Arte. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2009, pp. 376-392. Trabajos todos ellos tributarios de la brillante reflexión de P. PRODI, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*. Collezione di testi e di studi. Storiografia. Il Mulino, Bologna, 1992.

<sup>105</sup> Me refiero al conocido como *Acta constitucional de los españoles de ambos hemisferios*, publicado en I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España*, ed. cit., pp. 315 ss.

ción de una norma primaria (la ley), sino que la ley extiende su aplicación mediante las medidas adoptadas por el ejecutivo y las subsume dentro de su círculo primero de acción. No se distinguen como elementos jurídicos separados, sino que forman una misma entidad, como los poderes de los que emanan<sup>106</sup>. Solamente da a conocer las normas de ese su poder superior del que trae causa y apoderamiento, y las aplica, sin introducir ningún material normativo nuevo o distinto al que suministra la ley. Pero, como también se ha dicho, la acción de la Regencia irá más allá de esa simple labor de transmisión jurídica y se convertirá en un interlocutor cualificado de cara al ejercicio del poder legislativo. Las Cortes siguen operando por medio de consultas y la Regencia, sin capacidad para impulsar proceso legislativo alguno, ni para culminarlo al carecer de sanción conclusiva, será el vehículo por medio del cual se canalicen buena parte de las mismas. Las recibirá y transmitirá a las Cortes para que se dé audiencia a todas aquellas peticiones formuladas desde las más diversas instancias. Eso quiere decir que una parte sustancial de la obra legislativa, traducida en decretos y órdenes, sobre las más diferentes y heteróclitas materias, ha llegado a existir merced a la colaboración y participación, conforme a usos añejos, del ejecutivo, razón que induce a pensar en el esbozo de esa posterior fusión que se contemplará más tarde en la Constitución de 1812. Las Cortes actúan *motu proprio*, por el impulso de sus diputados, pero también en virtud de preguntas, consultas, expedientes, exposiciones, recomendaciones, propuestas, decretos, cuestiones y memoriales, procedentes de corporaciones y particulares, hábilmente canalizadas por medio del poder ejecutivo, que es el cauce usual de comunicación<sup>107</sup>. Incluso en ciertos casos, se excita la participación de éste y

<sup>106</sup> Vid. A. GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el Derecho público occidental*. Prólogo de José Luis Villar Palasí. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, pp. 30 ss.; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y Monarquía», *cit.*, pp. 162-168; J. CHOFRE SIRVENT, *Codificación de las normas aprobadas por las Cortes (1810-1837)*. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert. Excma. Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 1991, pp. 19 ss., y *Categorías y realidad normativa en las primeras Cortes españolas (1810-1837)*. Serie IV. Monografías, núm. 31. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 116 ss., y C. GARRIGA, «Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)», en *AHDE*, núm. 65 (1995), pp. 449-531 (= *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, ed. cit., pp. 169-258).

<sup>107</sup> Así, a modo de ejemplo, las Cortes Generales y Extraordinarias, dando respuestas particulares o generales sobre los más diversos temas, actúan de acuerdo o activadas por medio de una exposición del Consejo de Regencia (Declaración en relación al Decreto XII, de 21 de noviembre de 1810, en *Colección I*, ed. cit., p. 24; Orden de 30 de mayo de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 7; Decreto CLXIII, de 13 de junio de 1812, en *Colección III*, pp. 22-23; Orden de 18 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 168-169; Decreto CCXCI. De 2 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 177-178); de un decreto del mismo Consejo (Decreto XXII, de 15 de enero de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 48); de una consulta del intendente de Valencia realizada a través del Consejo aludido o del Consejo interino de Guerra y Marina (Decreto XXVII, de 28 de enero de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 65; Orden de 14 de septiembre de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 231; Orden de 10 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 26-27; Decreto CCXXXI, de 9 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 6-7); de consultas evacuadas por la Regencia misma (Órdenes de 14 de septiembre de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 230-231, Orden de 30 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 172-173); de medidas propuestas

por el Consejo de Regencia (Decreto LXIV, de 5 de mayo de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 148; Orden de 28 de septiembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., pp. 6-7; Decreto CXXXIV, de 14 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 83); de un dictamen de la misma Regencia (Orden de 15 de mayo de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 161, Órdenes de 13 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 125-127; Orden de 14 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 10-11; Decreto CCXLIII; de 24 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 19-20; Orden de 10 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 65-66; Orden de 23 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 127; Decreto CCLXXII, de 3 de julio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 131-132; Orden de 13 de julio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 135-136); de una propuesta de aquélla (Orden de 19 de mayo de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 162-163; Decreto LXXII, de 2 de junio de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 167; Orden de 4 de agosto de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 185; Decreto CXLIII, de 28 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 181; Decreto CLV, de 23 de abril de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 207-208; Orden de 1 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 160; Decreto CCXXXIV, de 15 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 11; Decreto CCLXVI, de 13 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 100-101, Decreto CCCI, de 9 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 222; Decreto CCCIII, de 10 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 226-227); de órdenes del Consejo de Regencia (Orden de 18 de julio de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 178-179; Orden de 22 de julio de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 181; Orden de 23 de agosto de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 202; Órdenes de 8 y 9 de agosto de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 196-197; Órdenes de 25, 27 y 28 de agosto de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 206-208; Orden de 12 de noviembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 31; Órdenes de 23 de noviembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., pp. 35-36; Orden de 7 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 48; Orden de 12 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 52; Orden de 5 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 96; Orden de 20 de junio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 32; Orden de 28 de julio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 41-42; Decreto CLXXXVI, de 17 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 56-57; Orden de 16 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 128; Orden de 21 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 129-130; Orden de 31 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 141-142; Orden de 3 de noviembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 142-143; Orden de 16 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 167-168; Orden de 24 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 171-172; Orden de 23 de enero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 183-184; Orden de 16 de febrero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 194-195; Decreto CCXXII, de 18 de febrero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 195 ss.; Orden de 13 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 66; Orden de 27 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 76-77; Orden de 1 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 78-79; Orden de 29 de julio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 142-143); de disposiciones de aquél (Orden de 25 de julio de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 183); de dudas que le ocurren a la Regencia (Orden de 10 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 26-27; Orden de 6 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 45); de oficios que le remiten otras instancias (Orden de 3 de noviembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 27: el Monte Pío de Oficinas y del Ministerio; Orden de 10 de noviembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 29: la Junta del Principado de Asturias; Orden de 4 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 91: el Consulado de Mallorca; Orden de 6 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 162-163: representación del jefe político de Sevilla; Orden de 6 de enero de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 181: intendente y comisión ejecutiva de confiscaciones y secuestros de Cataluña; Orden de 5 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 31-32: la Junta de Presidencia de Valladolid, Orden de 3 de julio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 134: oficio del Consejo de Estado); de exposiciones de altas personalidades (Orden de 26 de septiembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 88: exposición de la infanta Carlota Joaquina); de providencias (Orden de 9 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed.

se le reconoce, en el marco de la ley, capacidad normativa, nunca libre, sino supeditada a lo que las Cortes imponen<sup>108</sup>.

Del mismo modo, la actuación de las Cortes precisa de un mecanismo de difusión indispensable en lo jurídico, mas también en lo político. La Regencia es el órgano que se ha venido relacionando con juntas de todo signo, ejércitos, provincias, generales, corporaciones y demás instancias. Es el interlocutor cualificado del que precisan las Cortes para actuar y difundir su actuación. Al margen de la labor de publicación de las normas, las Cortes se comunican al mundo por medio de la Regencia y la Regencia comunica al mundo con las Cortes, en una labor de recíproco intercambio que dará lugar a tensiones, pero que escenifica asimismo una colaboración indispensable y necesaria, la cual abunda en la irrefrenable cooperación a la que ambas instancias estaban llamadas. La Regencia hace saber todo aquello que va aconteciendo en la dinámica parlamentaria, sin que se ciña su actividad exclusivamente a la traslación a los interesados del material normativo que se va a ir gestando en cada sesión. Comunica decretos y órdenes a la sombra de las Cortes, es evidente, pero también declaraciones, recomendaciones, mensajes, premios, indultos, honores y distinciones, nombramientos y ceses, que se van aprobando en la reunión congresual de Cádiz y que adoptan alguna de las formas normativas anteriores. Es el portavoz cualificado del legislativo<sup>109</sup>, aun cuando se produce el choque entre sus voluntades,

---

cit., pp. 47-48; Orden de 13 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 68); de pareceres (Orden de 3 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 89-90); de expedientes (Orden de 5 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 32-33); o de quejas directas (Orden de 23 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 58-59). También hay casos de consultas y propuestas en las subsiguientes ordinarias. *Cfr.*, a modo de mínimo ejemplo, *Colección V*, ed. cit., pp. 21, 24, 34, 85, 91 y 155-156.

<sup>108</sup> Orden de 2 de abril de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 122: «Es la voluntad de S. M. que el Consejo de Regencia proponga á su soberana aprobación la forma y quota que se fixe á los impuestos expresados (...)»; Orden de 5 de abril de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 124: «Y que á fin de que se verifique, disponga el Consejo de Regencia se forme con urgencia, y remita para la sancion de S. M. el reglamento que, atendidas las circunstancias, deba darse á dicho tribunal»; Orden de 22 de julio de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 137-138: «Es la voluntad de S. M. que el Consejo de Regencia proponga el método que deba seguirse para evitar abusos, y establecer un órden fixo (...) quieren las Córtes que el Consejo de Regencia adopte en esta parte las providencias que juzgue mas conformes para evitar fraudes»; Decreto XCVIII, de 26 de septiembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 5; Orden de 1 de octubre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 7; Decreto CXIII, de 29 de diciembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 45; Orden de 29 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 79; Orden de 22 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 88-89; Orden de 2 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 93; Órdenes de 2 y 3 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 91-92; Orden de 18 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 176; Orden de 5 de mayo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 216-217; Orden de 12 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 51-52; Orden de 28 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 60-61; y Orden de 13 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 101, todos ellos con pronunciamientos parecidos o idénticos.

<sup>109</sup> Casos abundan también sobre el particular. P. ej. Decreto XI, de 19 de noviembre de 1810: «El Consejo de Regencia cuidará de hacer saber al Rey de la Gran Bretaña (...)», en *Colección I*, ed. cit., p. 20; Decreto XIV, de 30 de noviembre de 1810: «El Consejo de Regencia dirigirá este decreto á los de Castilla y de Indias para que le circulen á los tribunales y otras autoridades de su dependencia por reales cédulas», en *Colección I*, ed. cit., p. 29; Orden de 2 de diciembre de 1810, para que la Regencia pase a las Cortes una nota con los empleos vacantes en todos los ramos de la



administración en América y en Asia, avisando de los que fueren vacando, en *Colección I*, ed. cit., p. 35; Orden de 26 de enero de 1810, para que los Tribunales de Minería se comuniquen con las Cortes por medio del Consejo de Regencia, en *Colección I*, ed. cit., p. 63; Instrucción de 31 de enero de 1811, para que el Consulado de Cádiz proponga por medio del Consejo de Regencia, en *Colección I*, ed. cit., p. 69; Decreto XLIII, de 18 de marzo de 1811, Reglamento provisional para el gobierno de las Juntas de provincia, en *Colección I*, ed. cit., pp. 90 ss.; Decreto LXIII, de 3 de mayo de 1811, Reglamento sobre la imposición e inversión de una manda forzosa en los testamentos, en *Colección I*, ed. cit., pp. 140 ss.; Decreto LXV, de 8 de mayo de 1811, en *Colección I*, ed. cit., p. 158; Decreto LXVII, de 12 de mayo de 1811, para indultos, en *Colección I*, ed. cit., p. 160; Decreto LXX, de 24 de mayo de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 165 ss.; Decreto LXXVI, de 14 de julio de 1811, sobre responsabilidad de las autoridades en el cumplimiento de las órdenes superiores, en *Colección I*, ed. cit., pp. 176-177; Decreto LXXXIV, de 22 de agosto de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 200 ss.; Orden de 15 de octubre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 16; Decreto CVII, de 11 de noviembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., pp. 30-31; Orden de 7 de diciembre de 1811, en *Colección II*, ed. cit., p. 37; Orden de 9 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 49-50; Orden de 16 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 59; Decreto CXXII, de 30 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 79-80; Orden de 1 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 80-81; Orden de 8 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 82; Orden de 17 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 84; Decreto CXXXV, de 20 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 86-88; Orden de 27 de febrero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 90; Orden de 9 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 97; Decreto CXLVI, de 10 de abril de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 91 ss.; Decreto CL, de 17 de abril de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 199-200; Decreto CLII, de 17 de abril de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 201 ss.; Decreto CLIII, de 17 de abril de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 204-205; Decreto CLIV, de 22 de abril de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 206-207; Orden de 7 de mayo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., p. 217; Decreto CLXII, de 23 de mayo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 220 ss.; Decreto CLXVII, de 1 de junio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 7 ss.; Orden de 9 de junio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 20; Decretos CLXXIV y CLXXV, de 16 y 17 de junio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 24 ss.; Decreto CLXXIX, de 10 de julio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 37-28; Decreto CLXXXI, de 4 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 43-44; Decreto CLXXXII, de 7 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 46; Decreto CLXXXIV, de 11 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 48 ss.; Orden de 15 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 53-55; Decreto CLXXXVII, de 22 de agosto de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 58-60; Decreto CLXXXIX, de 2 de septiembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 62-64; Decreto CXC, de 3 de septiembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 64 ss.; Órdenes de 15 y 17 de septiembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 76-78; Orden de 26 de septiembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 88-89; Orden de 7 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 92-93; Decretos CCI y CCII, de 9 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 98 ss.; Orden de 21 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 129; Orden de 27 de octubre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 132 ss.; Órdenes de 5, 6, 7 y 8 de noviembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 144-147; Decreto CCVIII, de 10 de noviembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 150-151; Orden de 13 de noviembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 152-153; Orden de 8 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 165-166; Orden de 10 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 166-167; Orden de 12 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 167; Orden de 21 de diciembre de 1812, en *Colección III*, ed. cit., p. 170; Decretos CCXIV y CCXV, de 4 y 6 de enero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 174 ss.; Orden de 4 de febrero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 186-187; Orden de 13 de febrero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 190-191; Decreto CCXX, de 16 de febrero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 192-193; Decreto CCXXVI, de 22 de febrero de 1813, en *Colección III*, ed. cit., pp. 203 ss.; Orden de 6 de marzo de



prevaleciendo la de aquél<sup>110</sup>. Por medio de la Regencia ejecutiva, se conseguirá implantar poco a poco el nuevo régimen constitucional, siendo aquélla relevante en tales lides a los efectos de depurar y limpiar de cualquier excrecencia ese espíritu político de los nuevos tiempos<sup>111</sup>.

---

1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 3; Órdenes de 13 y 14 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 9-10; Decreto CCXXXVII, de 21 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 14-15; Decreto CCXLIV, de 24 de marzo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 20 ss.; Decreto CCXLVIII, de 8 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 42 ss.; Decretos CCL y CCLI, de 12 y 13 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 48 ss.; Orden de 17 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 54; Orden de 1 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 61; Órdenes de 2 y 9 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 62-64; Orden de 13 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 67; Orden de 19 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 69-70; Decreto CCLVII, de 25 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 71-73; Orden de 29 de mayo de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 77; Decreto CCLXI, de 8 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 84-86; Decreto CCLXIII, de 10 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 87 ss.; Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 105 ss.; Orden de 23 de junio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 126; Decreto CCLXXI, de 3 de julio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., p. 131; Orden de 31 de julio de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 145-146; Decreto CCLXXX, de 7 de agosto de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 147 ss.; Decreto CCLXXXVI, de 22 de agosto de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 172 ss.; Decretos CCXCIV, CCXCV y CCXCVI, de 4 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 215-217; Decreto CCCIV, de 13 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 229 ss.; Decreto CCCVIII, de 13 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 245-246; y Decreto CCCXII, de 13 de septiembre de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 253 ss. También en la legislatura ordinaria continúa esta simbiosis. *Cfr. Colección V*, ed. cit., traducida en órdenes y decretos varios, como los recogidos en pp. 6-7, 8, 15, 16, 18-19, 39, 50 ss. (Decreto XXXVI, de 19 de noviembre de 1813. *Reglamento para el gobierno y dirección del establecimiento del Crédito público*), 116 ss. (Decreto LV, de 13 de marzo de 1814. *Reglamento del supremo Tribunal de Justicia*), 136-138 y 201. Tiene la Regencia una participación decisiva en la organización de los fastos conducentes a festejar el retorno de Fernando VII y en la ordenación de un pacífico traslado de poderes, que no fue tal. *Cfr.*, especialmente, Decreto XXXVIII, de 2 de febrero de 1814; Órdenes de 8, 9 y 10 de marzo de 1814; Orden de 24 de marzo de 1814; Órdenes de 29 de marzo de 1814; Decreto LXXXVII, de 3 de mayo de 1814; y Decreto LXXXII, de 7 de mayo de 1814, en *Colección V*, ed. cit., pp. 88-91, 106-109, 147-148, 154, 204-207 y 210-211, respectivamente.

<sup>110</sup> Orden de 16 de enero de 1812, *En que se prohíbe la concesión de gracias de Cadete á los niños de tierna edad*, en *Colección II*, ed. cit., p. 60; Orden de 1 de julio de 1812, *Se anulan los nombramientos hechos en Galicia y otras partes para los empleos que quedaron vacantes por el decreto de 6 de A. de 1811: quedan los pueblos expeditos para elegirse sus Alcaldes ordinarios*, en *Colección III*, ed. cit., pp. 34-35; y Decreto CXCV, de 21 de septiembre de 1812, *Impuestos al vecindario de Cádiz para la obra del Trocadero, en que se anula la medida propuesta por la Regencia*, en *Colección III*, ed. cit., pp. 82-83.

<sup>111</sup> Así, en la Orden de 12 de abril de 1812, *Para que los empleos públicos se provean en personas amantes de la Constitución y de la independencia nacional*, en *Colección II*, ed. cit., pp. 197-198; en el Decreto CLVII, de 29 de abril de 1812, prohibiendo la reimpresión de la Constitución sin licencia del Gobierno, en *Colección II*, ed. cit., pp. 209 ss, con las órdenes subsiguientes; en el Decreto CXCVI, de 21 de septiembre de 1812, *Medidas para asegurar la confianza de la Nación respecto de los empleados y otras personas públicas*, en *Colección III*, ed. cit., pp. 78 ss.; en la Orden de 26 de septiembre de 1812, *En que se mandan quemar las banderas cogidas á los españoles juramentados que sirven al rey intruso*, en *Colección III*, ed. cit., p. 87; en la Orden de 8 de octubre de 1812, *Que la Regencia se sujete en un todo al lenguaje de la Constitución*, en *Colección III*, ed. cit., p. 93; en el Decreto CCIX, de 14 de noviembre de 1812, *Se prescriben las reglas para la rehabilitación de los empleados que continuaron en sus destinos baxo el gobierno del rey intruso*, en *Colección III*, ed. cit., pp. 153-155; en la Orden de 30 de marzo de 1813, por la que quedan

Si observamos los diversos Reglamentos de la Regencia, tampoco podemos detectar un contenido exacto sobre cuál sea esa función ejecutiva de acción, porque no son explícitos en ese sentido. No hay una definición, aunque sí se va creando todo un entorno en el que se subsume el poder ejecutivo al diseñar los campos propicios para su actividad pre- y post-constitucional. La preocupación que inspiraba el momento no era tanto trazar los marcos positivos definitorios, sino fijar las limitaciones de ese poder en el que no se tenía fe ninguna. Se buscaba acantonar al ejecutivo, delimitarlo de modo férreo y además de un modo que favoreciese e incrementase su falsa incapacidad, solamente salvada por la mediación de las Cortes. Por eso, éstas se titulan *Majestad*, mientras que la Regencia no pasa de ser *Alteza* y sus titulares *Excelencia*. Ese léxico protocolario dice mucho. Las Cortes van acumulando y destilando, a partir de las antiguas funciones desarrolladas por el Rey y por sus Consejos, las nuevas atribuciones de la Regencia, puliendo el legado del Antiguo Régimen en atención a las difíciles circunstancias que se vivían y a la desconfianza que suscitaba ese primer ejecutivo, que no veía con buenos ojos los nuevos aires constitucionales. El primero de esos textos, contenido en el Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811, intitulado *Reglamento provisional del Poder ejecutivo*, diseña los primeros perfiles elementales<sup>112</sup>. Compuesta por tres miembros, que no pueden ser diputados, elegidos y cesados por las Cortes, sus primeras competencias van ceñidas a aquellos actos que precisaban de la firma del rey. No se les reconoce iniciativa legislativa en sentido estricto: «Podrá y deberá presentar al Congreso los planes, reformas, proyectos y medidas que estime oportunas para que sean examinadas; pero no le será permitido proponer á las Córtes proyectos de decretos extendidos»<sup>113</sup>. Una debilitada función de inspiración política parece abrirse paso, sin que se pueda calificar de auténtica capacidad de dirección. Orientar a las Cortes, sí es posible; lo que no se permite es la elaboración de proyectos articulados en sentido estricto, que quedan en manos de los diputados. La iniciativa para la suprema gestión política no le corresponde, sino que se deposita en las primeras, como es lógico. La Regencia tampoco participa en la fase final del ciclo legislativo puesto que no se le reconoce sanción normativa alguna<sup>114</sup>. Sus

---

*suspensio de sus funciones todos aquellos á quienes se les manda formar causa por infractores de la Constitucion*; en el Decreto CCXLVI, de 8 de abril de 1813, *Sobre el extrañamiento ó permanencia en el reyno de los súbditos de Napoleón*, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 33-34; en la Orden de 18 de junio de 1813, *Sobre substituir nombres españoles á los extranjeros de algunos empleos de palacio; y sobre uniformar su etiqueta á los terminos y espíritu de la Constitucion*, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 103-104; en el Decreto CCCXI, de 13 de septiembre de 1813, *Que se note el año corriente de la Constitucion en todos los documentos en que se exprese el del Reynado de Fernando VII*, en *Colección IV*, ed. cit., p. 253, en el Decreto LVI, de 14 de marzo de 1814, sobre las reglas para determinar los pleitos incoados ante los tribunales del rey intruso, en *Colección V*, ed. cit., pp. 134-136; o en el Decreto LXXXIII, de 8 de mayo de 1814, en *Colección V*, ed. cit., p. 211.

<sup>112</sup> En *Colección I*, ed. cit., pp. 50-58.

<sup>113</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo I, artículo IV.

<sup>114</sup> Lo cual venía contemplado en el primer Reglamento de las Cortes, de 28 de noviembre de 1810. Citado por M. J. TEROL BECERRA, «La dimensión constitucional de la obra normativa de

funciones típicamente ejecutivas son las que venían desarrollando la Cámara de Castilla y con arreglo a sus usos y estilos: provisión de todos los empleos civiles y eclesiásticos, presentación de arzobispos, obispos y demás beneficios y dignidades, concesión de honores y gracias por razón de servicios señalados a la Nación, sin atribuir privilegios, ni dispensar del cumplimiento u observancia de las obligaciones que imponga la patria a todo ciudadano bajo ningún pretexto, y, sobre todo, el nombramiento libre y a discreción de los Secretarios de Estado y del Despacho Universal, responsables ante el propio Consejo, con el deber de comunicarlo a las Cortes antes de su publicación<sup>115</sup>. Eso es el poder ejecutivo concebido de forma reducida o estricta; esas son las atribuciones que se engloban propiamente bajo el adjetivo «Ejecutivo». Las demás materias conferidas se diseñan en función de la relación de la Regencia con los otros poderes y van marcando una ampliación semántica del adjetivo anterior porque permiten el desarrollo de la referida función y de otras conectadas con aquélla: en relación con el legislativo, su poder se refiere a la simple difusión de leyes y decretos, sin que pueda dispensar de su cumplimiento, ni tampoco someterlos a interpretación<sup>116</sup>. Con el judicial, es función de tutela, de defensa, de cuidado<sup>117</sup>, pero también se le sustraen acciones hasta entonces desarrolladas por los monarcas<sup>118</sup> y se le prohíben asimismo ciertas conductas que afectaban al poder judicial y a los ciudadanos<sup>119</sup>. En cuanto a la Hacienda, el control de las Cortes es

---

las Cortes de Cádiz en la transición (1810-1812)», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ed. cit., p. 723; y publicado ahora por M. ARTOLA y R. FLAQUER MONTEQUI, en *II. La Constitución de 1812*, ed. cit., pp. 304-311.

<sup>115</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo I, artículos VII y VIII, sin que pueda recaer el nombramiento en ascendiente o descendiente en línea recta o pariente dentro de segundo grado de los regentes; lo primero se dispone también en Capítulo VII, artículo IV, para los generales en jefe de los ejércitos. Competencias que prácticamente se identifican con las que recogerá el artículo 171 de la Constitución de 1812, núms. 4, 5, 6, 7, 10, 13 y 16.

<sup>116</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo II, artículo I: «El Consejo de Regencia hará se lleven á efecto las leyes y decretos de las Córtes, para lo qual los publicará y circulará en la forma prevenida en el decreto de 25 de Setiembre. El Consejo de Regencia no podrá dispensar la observancia de las leyes baxo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos». *Cfr.* asimismo en la Constitución, artículos 170 y 171, núm. 1.

<sup>117</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo III, artículo I: «El Consejo de Regencia cuidará de que se observen las leyes en la administración de justicia». *Cfr.* en la Constitución, artículo 171, núm. 2.

<sup>118</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo III, artículo I: «El Consejo de Regencia no podrá conocer de negocio alguno judicial avocar causas pendientes, ni executoriadas, ni mandar abrir nuevamente juicios contra lo prevenido en las leyes. La notificación personal, que antes se hacía á S. M. en el grado de segunda suplicacion, se hará á las Córtes como está mandado». *Cfr.* artículos 242-243 y 245-246 de la Constitución.

<sup>119</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo III, artículos II y III. La Regencia no puede deponer a los magistrados y jueces, salvo causa justificada, aunque sí puede suspenderlos con justa causa. Tampoco puede trasladarlos a otros destinos. Todo esto lo supervisan las Cortes. Ni tampoco podrá detener a ningún individuo más de cuarenta y ocho horas, poniéndolo de inmediato a disposición del tribunal competente: «La infracción de este artículo será reputada por un atentado contra la libertad de los ciudadanos, y qualquiera en este caso estará autorizado para recurrir con queja ante las Córtes». *Cfr.* en la Constitución, artículo 172, núm. 11 y artículos 252-253.

total<sup>120</sup>. En el gobierno interior del reino, aparece como encargado de esa policía que le da un amplio margen de maniobra en defensa de la libertad<sup>121</sup>. Para los negocios extranjeros, se dibuja un panorama de idéntico sometimiento a las Cortes, puesto que ha de dar cuenta de todo cuanto actúe en este campo<sup>122</sup>. Más libertad, pero sin excesos, posee en el campo militar: la Regencia nombra todo empleo y cargo militar con arreglo a las ordenanzas, con matices para generales en jefe, virreyes, capitanes generales de provincia, gobernadores e intendentes, en que se exige cierto secretismo que no debe sorprender por la relevancia de los puestos y por las circunstancias de la época. Asimismo informa sobre el estado mensual de los ejércitos en toda su extensión y de las novedades más relevantes<sup>123</sup>. Se le da un poder amplio, sobreentendido que en el campo bélico y directamente orientado a tales fines, para «*tomar por sí, y sin comunicarlo al Congreso, todas las medidas de seguridad interior y exterior que crea convenientes, á reserva de participarlo á las Córtes en tiempo oportuno*», pero no podrá ni la Regencia como órgano, ni ninguno de sus miembros particularmente considerados, mandar destacamento militar alguno, salvo su guardia ordinaria<sup>124</sup>. Por tanto, visto lo visto hasta aquí, ejecutar parece ser difundir, transmitir, comunicar el Derecho, sin excepcionar la norma, ni tampoco estar capacitado para su interpretación, que se reservan las Cortes en exclusiva. Pero también supone algo más: intervenir en cuestiones como el orden público (*la policía interior del estado*), la política internacional, el mando del ejército o los aspectos económicos que afectan al reino en su conjunto, de acuerdo con las pautas

<sup>120</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo IV, artículos I-III, tanto en la recaudación y cobro de rentas y contribuciones como en la propia fijación de la planta personal de la Hacienda, con una interesante restricción (artículo II: «no podrá variar los empleos de la Real Hacienda, establecidos por las leyes, ni crear otros nuevos, ni gravar pensiones al erario público o alterar el método de recaudación y distribución, sin la previa autorización de las Cortes»). Desempeña, por lo demás, funciones de información sobre el estado anual de los ingresos y gastos, así como otro semestral abreviado de entradas, salidas y existencias. Ambos serán examinados por las Cortes y serán suficientemente difundidos. *Cfr.* artículo 172, núms. 8 y 10, y Título VII, artículos 338-355 de la Constitución de Cádiz.

<sup>121</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo V, artículo I: «El Consejo de Regencia cuidará de la policía interior del estado: por consiguiente será de su cargo conservar expedita y segura la correspondencia en todo lo respectivo á correos y demas comunicaciones por mar y tierra, dentro y fuera del reyno. Tomará todas las medidas que estime oportunas para asegurar la tranquilidad y salud pública, y hacer respetar la libertad individual de los ciudadanos, valiéndose á este efecto de todos los medios ordinarios y extraordinarios para que está autorizado».

<sup>122</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo VI, artículos I-V, como la declaración de guerra o los tratados de paz, alianza y comercio. Para nombrar embajadores, ministros y agentes diplomáticos debe dar parte a las Cortes antes de publicarlo, salvo que el secreto de las negociaciones exija lo contrario. *Cfr.* artículo 171, núm. 3, y artículo 172, núms. 5 y 6, de la Constitución de 1812.

<sup>123</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo VII, artículos I y II. *Cfr.* artículo 171, núm. 8 y 9, de la Constitución.

<sup>124</sup> Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811. Capítulo VII, artículos III y IV, excepcionado o dispensado en el caso del general Joaquín Blake, al cual, siendo regente, se le autorizó para mandar tropas expedicionarias, en virtud del Decreto LIV, de 8 de abril de 1811, en *Colección I*, ed. cit., pp. 125-126.

generales marcadas por las Cortes y a partir de una intensa comunicación con las mismas. Si lo que hacen las Cortes afecta a todos esos supuestos y dicha actuación asume forma externa de ley, el poder ejecutivo, habilitado por tal norma previa, es el que está llamado a su realización práctica, precisa y puntual. La Regencia no era, ni mucho menos, el Rey al que se estaba acostumbrado, ni tampoco sus Consejos, sino un poder inferior, resultante del choque del Antiguo Régimen con la precaria situación de excepcionalidad que se estaba viviendo, un poder interino, derivado de la voluntad de las Cortes, subordinado a las mismas, sin iniciativa legislativa (aunque sí política), pero con un amplio campo de acción en otras sedes conforme a lo que esas mismas Cortes le indicaban. Sobre todo, se le va habilitando un espacio propio, donde el ejecutivo consolidará su capacidad de acción en el futuro: ese orden, esa seguridad interior, esa fuerza pública, dirigida a la defensa de los derechos del buen ciudadano y mejor burgués, a la creación de las condiciones donde sea posible explayar la libertad y la propiedad, dos derechos esenciales y citados de forma reiterada en el articulado constitucional, así como la misma atribución en el campo de la política exterior. Las relaciones con los otros poderes se establecían desde la misma perspectiva de la limitación, aunque la sombra de las Cortes sobrevolaba todo el entramado diseñado, haciendo, hay que insistir en ello, que la división de poderes fuese mera palabrería hueca, *flatus vocis* en suma. Esta tónica se conservará en sucesivos Reglamentos posteriores, en los cuales se modifican algunos aspectos que no afectan para nada al panorama hasta ahora descrito, salvo añadir, matizar o condicionar el ejercicio de algunas competencias.

El segundo Reglamento, aprobado por Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812, para «*fixar los términos en que la Regencia del reyno, creada por decreto de 22 del corriente, ha de ejercer su autoridad, y con el fin de asegurar el desempeño de sus importantes obligaciones*», derogando expresamente el texto reglamentario anterior<sup>125</sup>, se redacta y aprueba con el texto constitucional, parcialmente elaborado, en la mano y a la vista. Por tal motivo, muchos de sus preceptos anticipan la regulación del ejecutivo que se insertará en el final texto constitucional de 1812. Como regla general y en ese propósito de tener sometida la Regencia a la acción de las Cortes, éstas conservan amplias facultades para determinar la acción del ejecutivo<sup>126</sup>, incluso prohibiendo la movilidad de sus componentes. Se da un considerable peso al Consejo de Estado, recién crea-

---

<sup>125</sup> La nueva Regencia del reino, ahora compuesta por cinco miembros, se crea por Decreto CXXV, de 22 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 64-66. El *Nuevo Reglamento de la Regencia del reyno* se aprueba por el citado Decreto CXXIX, en *Colección II*, ed. cit., pp. 68-75, con ulterior clarificación por medio del Decreto CXXXVI, de 13 de marzo de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 98-99.

<sup>126</sup> Al que reclaman una especial colaboración para que puedan reunirse y actuar, conforme al Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II. artículo XXI: «Expedirá todas las órdenes, y prestará todos los auxilios que la Diputación de Córtes crea convenientes para la reunion de estas; sin que por pretexto alguno pueda diferirla, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los Regentes y los que les aconsejaren ó auxiliaren en qualquiera tentativa para estos actos, son declarados traydores, y serán perseguidos como tales».

do<sup>127</sup>, en el sentido de intervenir para modular las competencias más trascendentales de la Regencia, como son la potestad reglamentaria, la política internacional y los tratados, que serán ratificados por las Cortes, la propuesta de declaración de guerra, el nombramiento de magistrados, la suspensión de estos, la provisión de cargos eclesiásticos, la elaboración de proyectos de ley, siempre sin forma de decreto extendido, o el pase regio en asuntos particulares o gubernativos<sup>128</sup>. El enunciado de su poder global evoca lo que después consagrará el artículo 170 de la Constitución de 1812 para la figura del Rey: «*La Regencia cuidará de hacer ejecutar la Constitución y las leyes, protegiendo la libertad individual de los ciudadanos, y velará sobre la conservación del orden público en lo interior, y sobre la seguridad exterior del Estado*»<sup>129</sup>. El objetivo es ejecutar y todo lo que se le atribuya se hace con la vista puesta en ese primer fin jurídico. El ejecutivo, valga la redundancia, se construye para ejecutar y para ello se le da poder interior y poder exterior para la defensa y conservación del orden y de la seguridad, sin los cuales ninguna ejecución parece factible. Esos objetivos le proporcionarán un margen de discrecionalidad amplio en tiempos inmediatos. Sigue siendo esa Regencia la encargada de difundir las normas aprobadas por las Cortes con una nueva fórmula de promulgación que es más recargada que la anteriormente usada: su actividad es reducida en el ciclo legislativo, puesto que continúa sin capacidad de propuesta normativa, ni derecho de veto bajo el expediente de la sanción<sup>130</sup>. Una importante cláusula delimita su actividad y marca restricciones infranqueables, salvo autorización posterior del legislativo<sup>131</sup>. Alguna novedad mínima parece detectarse de su articulado, la cual va a hallar de inmediato su reflejo en la Constitución que se está anticipando<sup>132</sup>. Sigue nombrando y cesando de forma libre a los Secretarios del Despacho, como ya se venía haciendo, quienes de un modo paulatino irán asumiendo

<sup>127</sup> Establecido por Decreto CXXIV, de 21 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 63-64. Su Reglamento es aprobado por Decreto CLXIX, de 8 de junio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 11-19.

<sup>128</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II, artículos V, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIX y XXIII. Se reitera esto en Capítulo III, artículo VIII para los «asuntos graves» y los anteriormente indicados, que fuerzan a incorporar en toda la documentación expedida la cláusula «oído el dictamen del Consejo de Estado». *Cfr.* artículos 171, núms. 1 y 3; artículo 172, núms. 5 y 6; artículo 171, núm. 4; artículos 252 y 253; artículo 171, núms. 6, 14 y 15; y artículo 236, todos de la Constitución de 1812.

<sup>129</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II, artículo I.

<sup>130</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II, artículo II. *Cfr.* artículo 155 de la Constitución gaditana.

<sup>131</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II, artículo XXIV: «Las facultades de la Regencia serán las que quedan expresadas en los artículos anteriores, y no otras; teniéndose por abuso de autoridad todo lo que sea excederse de ellas; á no ser que las Córtes en señalada ocasión, y por particulares motivos y circunstancias se las amplíen en el modo que crean conveniente». Excepcional sería lo preceptuado en Capítulo II, artículo XXII, la posibilidad de detener a personas cuando el bien y la seguridad del Estado lo requiriesen, pero es de inmediato delimitado por las Cortes, en cuanto a plazos y en cuanto a intervención del poder judicial.

<sup>132</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II, artículos VI, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII. *Cfr.* artículo 171, núms. 2, 5, 8, 9, 10, 11 y 12, de la Constitución de 1812.



el peso específico de la función ejecutiva<sup>133</sup>. Se da mayor precisión a la forma de actuación de Regentes y Secretarios entre sí y en sus relaciones con el Consejo de Estado, órgano clave para auxiliar a todos ellos en el desarrollo de sus funciones, con regulación de la importante figura del refrendo incluida<sup>134</sup>, y se estatuye un más completo régimen de responsabilidades que se extiende a todo el ejecutivo, sustanciado con arreglo al modelo establecido por la Constitución aún no aprobada<sup>135</sup>. El ulterior Reglamento de la Regencia, de 8 de abril 1813<sup>136</sup>, es mera repetición de éste, salvo pequeñas mutaciones derivadas de la experiencia y con una clara apertura hacia la Monarquía de tipo parlamentario<sup>137</sup>. Con esto quedaba, pues, perfilado el poder ejecutivo en la legislación ordinaria, un poder construido a partir de lecturas y relecturas, adaptaciones y readaptaciones de aquellas primitivas funciones que correspondían al Rey y a toda su maquinaria subordinada, ahora supeditada a la acción dominante de unas Cortes que, en ausencia del monarca, toman sus atributos y diseñan con los residuos el campo de acción de un ejecutivo precario, débil, pero necesario colaborador en la tarea que se había propuesto el legislativo. La Regencia va a ejecutar las normas procedentes de las Cortes, implicándose en tal tarea hasta el punto de fundirse con la ley misma. Para ello, recibirá amplias facultades, nunca absolutas, con las que conducirse en el orden interno y en el externo para realizar esa labor de

<sup>133</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo II, artículo XX. *Cfr.* artículo 171, núm. 16, de la Constitución de Cádiz.

<sup>134</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo III, artículos I-IX. También con paralelismos significativos, por ejemplo, Capítulo III, artículo VI o artículo IX, en relación con los artículos 225 y 125 de la Constitución de 1812.

<sup>135</sup> Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812. Capítulo IV, artículos I-VI. *Cfr.* artículos 226-228 de la Constitución de 1812.

<sup>136</sup> Decreto CCXLVII, de 8 de abril de 1813, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 35-42.

<sup>137</sup> Se comienza a recorrer el camino desde la simple Monarquía constitucional a una Monarquía de tipo parlamentario, más compleja, caracterizada por una cierta igualdad entre legislativo y ejecutivo, así como por su separación más acentuada que no llega a ser drástica, debido a la aparición de enlaces entre ambos y de efectivos mecanismos de control mutuos. Entre estos cambios, presentes en el postrer Reglamento gaditano para la Regencia, que obedecían a razones varias dictadas por la experiencia, hay que destacar la nueva reducción de la Regencia a tres miembros (Cap. I, art. I); algunos pequeños añadidos normativos (Cap. II, arts. III, IX y XV) o nuevos preceptos (Cap. II, arts. XXIV y XXV). Se da mayor libertad de actuación a los Secretarios, incluso con esbozo de un Gobierno como tal (Cap. III, arts. I-IX). Se introduce un nuevo Capítulo IV, artículos I-III, que regula la asistencia de los Secretarios a las Cortes, en una senda de *parlamentarización* del régimen ya indicada, la cual tiene asimismo su correspondiente reflejo en el Decreto CCXCIII, de 4 de septiembre de 1813, por el que se aprueba el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 180-215, especialmente, en el Capítulo VI, artículos LXVII y LXVIII. Por último, la responsabilidad, tratada en el Capítulo V, artículos I-V, insiste en esa línea de actuación en sede parlamentaria y excluye cualquier culpabilidad de la Regencia y de sus miembros: solamente los Secretarios serán responsables de los actos de Gobierno, ya los adoptados de forma individual, ya los determinados colectivamente. Sobre temática vinculada a la responsabilidad del ejecutivo, *vid.* S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «La responsabilidad de los ministros en la España constitucional», en *AHDE*, núm. 56 (1986), pp. 543-590; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad*, ed. cit., pp. 447 ss., y E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *La responsabilidad penal del Gobierno*. Prólogo de Jorge de Esteban. Colección Cuadernos y Debates, núm. 128. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 119-125.

exaltación y devoción normativa en que parecía consistir su primera y originaria misión. Allí, en el compendio que forman los sucesivos decretos de las Cortes, se marcaban muchas de las líneas que iba a recorrer la propia Constitución.

## 6. **ARIA DA CAPO: EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812 O DE CÓMO LO ANTIGUO TOMÓ LA FORMA DE LO NUEVO**

Es tiempo de recapitular algunos de los planteamientos hasta aquí desarrollados. Desde unos presupuestos iniciales de indeterminación competencial por estar ausente en la propia cosmovisión conceptual del momento la idea de ejecución, se ha transitado, gracias a la intervención de las Cortes y a la realidad de los tiempos, así como merced a las peticiones de la Regencia misma, a un paraje diferenciado en el cual se comienzan a atisbar los efectos de un poder soberano dividido en su ejercicio y la adquisición de un marchamo singular y propio por parte de ese poder ejecutivo, que realmente ha ido creándose a sí mismo, a impulsos propios y genuinos. Pasemos ya al escenario constitucional, al *sistema* como gustaba de denominarlo Argüelles, para desentrañar las esencias que corresponden a ese poder ejecutivo que se ha venido esbozando por medio de los sucesivos Reglamentos de las Regencias, dando pie a la determinación de varios campos de acción perfectamente acotados, al ejecutivo en sentido estricto, consistente en llevar a su aplicación específica lo sancionado por las Cortes mediante una precaria configuración de la capacidad reglamentaria y un sistema de difusión que parece ser lo que resume el sustantivo indicado. Ejecutar es, sobre todo, circular normas y trasladarlas a las autoridades, sin injerencias, ni interferencias de ninguna clase en su espíritu interior, sin que medie ninguna voluntad más que la que aparece explicitada en el texto normativo de referencia. A su lado y derivado de aquél, hallamos un poder reglamentario incipiente, poco claro y nítido, de perfiles gruesos, un poder exterior donde se percibe cierta discrecionalidad (nunca absoluta), unas relaciones con otros poderes, evaporando la idea de división, y los aspectos económicos y militares (específicos campos donde se articula la misión ejecutiva con clara dependencia del poder legislativo). Todos ellos parecen trazar el horizonte por el cual discurrirá la acción de ese poder en el articulado constitucional. Un ejecutivo que ejecuta la ley, pero hace más cosas: o precisamente porque ejecuta la ley se le permite adentrarse en todos esos ámbitos que la ley quiere dominar y donde no hay sitio para la improvisación. La ejecución implica ese haz competencial y lo presupone para su correcta realización. Se ha creado entre 1810 y 1812, por vía de los mencionados Reglamentos, la visión previa que en la Constitución triunfará mediante una recuperación de esas atribuciones por parte del monarca. Antes de llegar al Título IV, dedicado al Rey y no al poder ejecutivo, a diferencia de lo que acontecía con la Constitución francesa de 1791, que destinaba un capítulo a las personas que formaban el citado *pouvoir* y otro a las funciones del mismo, es decir, prevalece el órgano en nuestro primer constitucionalismo antes que la

función, el poder antes que el contenido o, mejor dicho, el órgano es el que determina el poder final resultante<sup>138</sup>, antes, como digo, de la referida invocación al monarca y de la delimitación de sus funciones, varios pasajes previos nos remiten a la fijación de un marco antecedente relativo al Rey y a la Monarquía en su conjunto.

Si nos fijamos en el Preámbulo de la norma gaditana, vemos comparecer a tres sujetos implicados en las lides constitucionales. No es casualidad, por ejemplo, que el primer nombre que figure en la Constitución, el primero que la inaugura, sea el de Fernando VII (aun cuando se trate de una manida fórmula promulgatoria), un monarca situado en esos albores constitucionales por encima de las Cortes e incluso por encima de la misma Divinidad, si bien con una interesante matización respecto a sus antepasados: ya no era solamente Rey por la gracia de Dios (que lo seguía siendo), sino además Rey por la gracia de la Constitución, lo que podría constituir una aparente novedad que no era tal. La Constitución eran las Leyes Fundamentales que en la doctrina tradicional hispánica se habían configurado no solamente como límites al poder del monarca, sino asimismo como sustentos esenciales de su poder total, de ahí el adjetivo calificativo. Ahora, en 1812, se ha hecho explícita esa remisión a la Constitución, esto es, a las antiguas Leyes Fundamentales, que son las que definen y perfilan el poder de ese monarca. Se ha invocado ese Derecho preexistente como base del poder monárquico. Ante la ausencia del Rey, es la Regencia la que, sin sancionar la Constitución, procede a su promulgación y publicación. La mención al Rey es meramente formal, si se quiere, pero tiene una profunda carga simbólica. No se olvide que estamos en el Preámbulo de una Constitución Política dictada para la Monarquía española. Parece como si la Constitución no pudiese hacer otra cosa más que reconocer, aceptar y asimilar esa Monarquía que es, a todos los efectos, indisponible por parte de poder alguno y que coacciona la libertad del constituyente, anulándola, erradicándola, dejándole campo libre de actuación en otros ámbitos, pero no en ese primario relativo a la forma de gobierno. La Monarquía aparece como lo pretérito y lo predeterminado, como condicionante, que pasa a englobarse dentro de la órbita constitucional, esto es, que es acogida por ese documento donde se plasman las verdades políticas y ella, sin duda alguna, es la primera de todas esas verdades irrefutables e indiscutibles. Con la Monarquía, comparece en primer lugar el monarca, ese Rey de las Españas, de plurales territorios y más plurales súbditos. La Historia y no la Nación, cualquier cosa que ésta sea, lo han situado en el frontispicio de la Constitución y han reconocido así su valor primordial y fundador. Es la primera autoridad y como tal la que inicia la cadena de autoridades sobre la que se

---

<sup>138</sup> Es Espiga Gadea el que impulsa este cambio en Sesión de 9 de julio de 1811, pues el Proyecto de Constitución se refería a la potestad ejecutiva; el citado diputado propone la expresión *Del Rey o de la dignidad Real*, «con lo que se evitaría el que tuviese aire de copia del francés esta nomenclatura, que en su juicio era más para adoptarse por los autores del Derecho público, y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono original y más aceptable», en *Actas de la Comisión de Constitución*, ed. cit., pp. 134-137.

sustentará la difusión de la norma constitucional, la que origina la transmisión. No es cuestión que se deba desdeñar, ni olvidar, puesto que marca asimismo los límites por donde discurre ese poder que se quiere originario y no es tal, ni mucho menos. O no lo parece así. Como tampoco es desdeñable que, antes que la Nación misma, se invoque a Dios gracias al cual el Rey es Rey (no sólo por medio de la Constitución, sino por Su gracia que parece no haber perdido) y gracias al cual se articula toda la legislación universal, de la que esta muestra hispánica no deja de ser una parte más, integrada por unos mandatos sabios y justos, aquellos que la Nación ha de desarrollar para proteger derechos y para hacer efectiva la cláusula de confesionalidad, de los artículos 4 y 12, respectivamente. Dios, autor y supremo legislador de la sociedad, ha operado por medio del monarca y ahora la Nación, reunida en Cortes, parece recibir su poder de los dos sujetos anteriores, pero sin que nadie quede desapoderado porque esos dos personajes citados no desaparecen del escenario. Ni Dios agota su virtualidad en el Preámbulo, ni tampoco el monarca es privado de la relevancia constitucional que indudablemente posee. He aquí una auténtica trinidad constitucional que explica la dinámica política vivida, tres personas que se hallan en el origen de un solo texto constitucional. De la misma manera, Dios no sólo funda el orden jurídico, sino que lo verifica y lo hace efectivo: es el supremo legislador y también el supremo ejecutor. Basta ver las numerosas ocasiones en que las ceremonias políticas que describe la Constitución son acompañadas indisolublemente por ceremonias religiosas, fundiéndose entre sí.

Solamente después del Rey y de Dios, aparece la Nación confesando que lo que se ha hecho es revisar, bajo el impulso de los dos sujetos preconstitucionales anteriores, de quien tímidamente parece recibir poderes y normas, en ciertos aspectos, indisponibles, ese completo elenco de Leyes Fundamentales y adaptarlas a los nuevos tiempos, revisarlas, acompañarlas de providencias y precauciones que aseguren de modo estable y duradero su entero cumplimiento. Confesión de parte involucrada que implica negación de autoridad constituyente, exclusión o relevación de prueba para la parte contraria y traslación de cualquier reflexión que se quiera verter sobre tales materias al peso específico que desempeñan los dos sujetos anteriores, los sujetos que retienen para sí el poder, aunque sea discretamente y en la sombra: ese poder constituyente que se ha residenciado en la tradición, en la costumbre, en el pasado, en la Historia, en Dios y en la Monarquía como protagonistas decisivos de ese nuevo giro que se quiere dar a la vida política en 1812. Un giro que se pretende impulsar desde coordenadas convencionales y nunca revolucionarias. Es preciso que todo aparente cambiar para que todo permanezca igual. Y es preciso un ejecutor que lleve a la práctica esos elementos previos. Aquí aparece, ya en el propio articulado y no en el Preámbulo, esa Nación católica y monárquica como vehículo que lleva a cabo tales propósitos, como instrumento al servicio de la razón histórica que es la base misma del sistema.

Cuando nos adentramos en el texto constitucional, esa Nación a la que se ha aludido anteriormente, corporativa, católica y monárquica, por ende, alejada del modelo francés (es decir, no igualitaria, no aconfesional, no republicana), toma

el relevo de los anteriores protagonistas, de Dios y de la Monarquía, pero supervisada por ellos, integrada con y en ellos, férreamente marcada por sus designios. La Nación es el lugar complejo donde se combinan el pasado y el presente, donde se integran Dios y la Monarquía con el pueblo, al mejor estilo medieval, el conjunto de españoles que, antes de nada, han de rendir cuentas ante sus antepasados, han de pagar un tributo claro a los antecesores de donde proceden todos ellos sin excepción. Porque esa Nación no puede renunciar a su genética y en su código genético está Dios y está el Rey, que la integran como fondo de creencias místicas inspiradoras de todas sus acciones y como forma política que se adopta externamente. No puede cuestionarse esto y los diputados no lo harán. El artículo 1 la define, a la Nación, como reunión de españoles de ambos hemisferios. Esa Nación imaginaria no existe más que en un lugar real, donde comparece su representación, donde se reproduce aquella de forma indirecta a través del sufragio en atención y en relación con los sujetos primarios que la conforman: las Cortes. Allí se reúnen los diputados que la representan, nombrados por los ciudadanos (art. 27). La Nación son las Cortes. No nos engañemos con lecturas rousseauianas. Hay que dar pie a la representación porque cualquier otro modelo es inviable, incluso en estos tiempos de cambios y de sueños.

Una vez fijado el objeto o los objetos que componen y definen al sujeto que parece asumir ese protagonismo político tutelado, pasemos a ver cómo se caracteriza aquél. La Constitución procede a delimitar sus atributos: la Nación es libre e independiente y no puede ser patrimonio de nada, ni de nadie, ni de familia, ni de persona alguna, a diferencia de lo que había acontecido en tiempos recientes con las abdicaciones de Bayona en mente, cuando los reyes habían jugado de forma ilegítima y alegremente con ese patrimonio suyo y de todos (art. 2). La Nación es algo que pertenece a la esfera de lo público, a la esfera de la comunidad, y no es monopolio de ninguna persona en particular, ni de familia reinante alguna. Es titular en esencia (que no en exclusiva) de la soberanía, lo que le permite (ahora ya sí) en exclusiva soledad determinar o establecer las Leyes Fundamentales (art. 3), si bien para muchas materias son las Leyes Fundamentales las que la determinan a ella o le imponen ciertas direcciones. La soberanía no es exclusiva de la Nación porque en la construcción de ese poder originario *more hispanico* están la Historia, la Monarquía y Dios. Sobre todo, el segundo factor es el que incide en el diseño final. Soberanía nacional, sí, en efecto, no cabe duda, es indiscutible que así lo afirma la Constitución; pero desde el instante mismo en que la Monarquía forma parte de la esencia de la Nación se acaba desembocando en una coparticipación en esta primera función soberana, en una dualidad de sujetos soberanos, a pesar de la contradicción que esto pueda suponer<sup>139</sup>. Además si la soberanía supone legislación como poder principal, en esa sede actúan tanto la Nación, mediante las Cortes, como el Rey

---

<sup>139</sup> Recuérdese que, con base en todo esto y en relación al Rey, Argüelles aludió a la existencia en sus manos, como primer magistrado de la Nación, de una parte alícuota de la soberanía, de una porción de ese poder supremo, en *DSCGE*, núm. 92. 27 de diciembre de 1810, p. 238. Y recuérdese con ello el artículo 373 de la Constitución.

en persona, por medio de la sanción. Ya se ha comentado anteriormente: la Nación no desapodera al monarca, sino que lo integra en su seno y con sus caracteres singulares, hasta el punto de compartir atribuciones. No es una Constitución que se formule contra la Monarquía, sino que la recupera y la depura.

Así se podrá inferir a renglón seguido. La Nación no puede ser otra cosa que monárquica porque ésa es su esencia, de la misma manera que no puede ser otra cosa que católica, conforme al artículo 12. Como se ve, no ha aparecido el individuo, salvo el Rey, por ninguna parte. Si dificultoso es leer la Constitución de Cádiz en clave de división de poderes, mayores dificultades se plantean para hacer una lectura en clave de derechos y garantías individuales, aunque existen las segundas referidas a los primeros, pero con un centro de imputación diferente al que pudiera hacernos pensar el adjetivo que los acompaña<sup>140</sup>. Aquí la Nación, en su vertiente corporativa o colectiva (en ningún caso, individual) acaba por imponerse. Los derechos y libertades son entregados, conforme al artículo 4, a la Nación en su integridad, y no a los sujetos que la componen, pues es ésta la que está obligada por medio de leyes sabias y justas a conservar y proteger la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de los individuos que la componen (sin especificar cuáles sean estos que además no figuran precisados a lo largo y ancho del articulado constitucional; no así las garantías que es cosa diferente). Primero, la Nación; luego, con leyes emanadas de ella, se procederá a definir el estatuto de los ciudadanos. La Nación ocupa el primer puesto y a ella le cabe la gran responsabilidad de conservar y proteger (nunca de crear) el cúmulo de derechos y libertades de los individuos que la forman, los cuales no los reciben así, de primeras, de modo natural, virginalmente hablando, sino mediando la corrupción que implica una norma legal forjada por la propia Nación, que es titular en primera instancia de tal obligación de protección, conservación y desarrollo por vía normativa, y por un estado social de colectividad, que mediatiza tal atribución en detrimento del individuo. Esa misma función y en idénticos términos ha de desarrollarla en relación a la

---

<sup>140</sup> Idea apuntada por J. M. PORTILLO VALDÉS, «La historia del primer constitucionalismo español», *cit.*, pp. 325-338; y desarrollada por el mismo en su *Revolución de nación*, ed. *cit.*, pp. 364 ss. No todo el mundo comparte tal diagnóstico, tal preterición del individuo en beneficio de la comunidad en la que se integra, acaso porque se quiere ver lo que el moderno constitucionalismo actúa y no lo que el viejo decía. *Cfr.*, al respecto, J. M. ROMERO MORENO, *Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX*. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 64 ss., y A. E. PÉREZ-LUÑO, «Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812», en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2 (1983), pp. 347-365; y «Razón jurídica y libertades en la Constitución de Cádiz de 1812», en L. PEÑA y T. AUSIN (coords.), *Memoria de 1808. Las bases axiológico-jurídicas del constitucionalismo español*. Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2009, pp. 155-176, o más recientemente, F. ASTARLOA VILLENA, «Los derechos fundamentales en las constituciones históricas españolas», en *REP* (Nueva Época), núm. 92 (abril-junio, 1996), pp. 207-250, especialmente, pp. 212-218. I. FERNÁNDEZ SARASOLA, «La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana», *cit.*, pp. 396-405; y M. SEGURA ORTEGA, «Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812», en *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*. Bajo la coordinación de Francisco Puy Muñoz. Universidad de Santiago de Compostela. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, Santiago de Compostela, 2002, pp. 15-43.



religión católica, apostólica y romana, única verdadera y exclusiva del reino: de nuevo, es la Nación la que, por medio de leyes sabias y justas, la protege, en cierta forma, la nacionaliza, la hace suya, se funde con ella, y, como consecuencia de ese credo imperativo, prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

Una vez definida la Nación, aquilatada y precisada en sus contenidos definitorios, se puede pasar a hablar de los individuos que la componen. Los españoles, que no necesariamente ciudadanos, se definen en el artículo 5 y, dentro de ellos, como categoría especial, los ciudadanos aparecen diseccionados en los artículos 18-26. Sobre los mismos, individualmente considerados, recaen deberes morales (art. 6: el amor a la patria, el ser –o intentarlo, al menos– justos y benéficos), de claro aroma ilustrado, pero también deberes jurídicos, más estrictos en cuanto a su observancia y realización: fidelidad a la Constitución, obediencia a las leyes y respeto a las autoridades establecidas (art. 7); deber de contribuir en proporción a sus haberes a los gastos del Estado (art. 8 en relación con el Título VII, especialmente el art. 339); y deber de defender a la patria con las armas (art. 9 en relación con el Título VIII, especialmente el art. 361). Más deberes y obligaciones que derechos y facultades; más proximidad a la noción de súbdito o vasallo que a la de pleno ciudadano. Todo un síntoma de que el Antiguo Régimen seguía siendo algo muy cercano. No es casualidad que el artículo 366 disponga que en todos los pueblos de la Monarquía donde se establezcan escuelas de primeras letras, se enseñe a leer y a escribir, así como el catecismo de la religión católica, en cuyo seno se va a insertar una breve relación de las principales obligaciones civiles. No solamente este nuestro primer constitucionalismo inmaduro, protoliberal, ilustrado y romántico, presenta un componente historicista muy marcado, por los adjetivos indicados que lo rodean, sino que descuella asimismo por su querencia hacia el poder institucionalizado y hacia las obligaciones y deberes de los súbditos, antes que hacia los derechos y las libertades de los ciudadanos. Se prefiere una máquina de instituciones y una ciega obediencia servil, típicamente católica, en el diseño político antes que la creación de auténticos espacios de libertad para el ciudadano, que no llega a serlo en plenitud al faltar estos lugares de esparcimiento políticos y civiles.

Esa Nación tiene, pues, unos individuos que la habitan y la componen, tiene unos territorios que la conforman y por donde se extienden los primeros (arts. 10 y 11, a la espera de una división más conveniente cuando las circunstancias políticas lo permitiesen) y una religión que excluye a cualquier otra y debe ser protegida de forma sabia, justa y legal (art. 12). Lo que parece, como ya se ha dicho, es que todos estos elementos no son definidos por aquélla, sino asumidos por la misma: impuestos por algún poder ínsito en la Nación misma, anterior y superior a ella, que no le permiten llegar a ninguna otra conclusión diversa de la que ha plasmado por escrito finalmente. Son componentes previos a la Nación sin los cuales ésta no llega a existir, ni puede hacerlo. Semeja que nos hallamos ante fragmentos históricos de los cuales la Nación no puede abstraerse, sino que ha de proceder de modo diligente a insertarlos en el texto constitucional para cobrar así pleno sentido presente. Para que todo ese nuevo aparato público fun-

cione, se precisa de una forma de poder, de un sistema de gobierno. Su objetivo es la felicidad de la Nación, o sea, el bienestar de todos cuantos individuos la componen, como se lee en el artículo 13. Un bienestar concebido desde amplia perspectiva. Capmany gustaba de equiparar la Constitución con una gran obra arquitectónica, con una clave de bóveda que iba a servir para edificar y apuntalar el templo de nuestras leyes y, con ellas, de nuestra futura felicidad<sup>141</sup>. Desde las primeras palabras del Preámbulo, se abundaba en este componente tan típico de la Ilustración, en esa confianza ciega hacia el poder redentor del Derecho para arreglar todo cuanto problema social existiese y promover así la gloria, prosperidad y bien de toda la Nación. No en vano, la Constitución, concluía su Preámbulo, se dictaba para el buen gobierno y recta administración del Estado. Por eso, era tildada de política y no se le daba otro calificativo.

La forma política impulsada desde la Historia, antes que concebida por la Nación, la forma política que suministra el pasado, antes que decidida por esa reunión de los españoles de ambos hemisferios que se dice Nación española, es la Monarquía moderada hereditaria (art. 14). Supone esto la aceptación de la forma política clásica que ha dirigido los destinos de las Españas desde hacía siglos. De nuevo, la Historia se impone a la Nación. Otra victoria que no admite paliativos<sup>142</sup>. La Monarquía es algo anterior al sistema político. Es un presupuesto del sistema mismo. Dos casos concretos lo prueban. El primero es al que se refiere el artículo 3 del Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión de las Cortes, en cuya redacción inicial se decía que la soberanía residía esencialmente en la Nación y, por tanto, ésta tenía derecho a establecer sus Leyes Fundamentales, «y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga», inciso que se suprime en el articulado finalmente aprobado por ser algo evidente que no era posible ninguna otra forma de Gobierno más que la monárquica<sup>143</sup>. El segundo alude a un proyecto presentado en septiembre de 1809 por Juan Bosmeniel y Riesco, abanderado de una forma de pensar reformista y tradicio-

<sup>141</sup> Cfr. *DSCGE*, núm. 455. 1 de enero de 1812, p. 2.517.

<sup>142</sup> Tanto es así que no hay proyecto constitucional en las inmediaciones de los siglos XVIII y XIX que no prevea una forma o figura monárquica. El más explícito es Valentín de Foronda, en su «Carta sobre el modo que tal vez convendría a las Cortes seguir en el examen de los objetos que conducen a su fin, y dictamen sobre ellos (Lisboa, 29 de junio de 1810)», en *Escritos políticos y constitucionales*. Edición de Ignacio Fernández Sarasola. Textos Clásicos del Pensamiento Político y Social en el País Vasco, núm. 8. Servicio Editorial. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2002, pp. 165-177, especialmente, pp. 173-175. Para las propuestas restantes, cfr. I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España*, ed. cit., *passim*, incluso en algunos casos con una Monarquía tan disminuida y limitada, como la que propugna Flórez Estrada, en pp. 89 ss. Tiempo después dirá J. F. PACHECO, en sus *Lecciones de Derecho Político*. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente. Colección Clásicos del Constitucionalismo Español, núm. 5. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984. Lección Sexta, p. 91, que la Monarquía constitucional es la Monarquía pura, menos aquello que le quitó la Constitución.

<sup>143</sup> Cfr. *Actas de la Comisión de Constitución*, ed. cit. Sesión de 29 de marzo de 1811, en la cual se introduce ese inciso, luego suprimido en el artículo 3. Cfr. las opiniones de Aner, en *DSCGE*, núm. 330. 28 de agosto de 1811, p. 1.707, y GOLFÍN, en *DSCGE*, núm. 331. 29 de agosto de 1811, p. 1.720. Inguanzo destacará que las Cortes no podían hacer otra cosa más que aceptar una Monarquía, en *DSCGE*, núm. 455. 1 de enero de 1812, p. 2.519. Para el Proyecto, *vid.* I. FER-

nal, en cuyo Capítulo II, artículo 1, se puede leer que «*la primera autoridad y parte de la soberanía nacional reside en el monarca*»<sup>144</sup>. Más claro y alto, imposible. La Monarquía neutraliza el absolutismo y la exclusividad de la Nación; se coloca a su lado y comparte soberanía, aunque esto parezca un sinsentido y vaya contra la esencia de tal poder originario. Además se adopta una forma concreta de Monarquía donde lo relevante no es que sea hereditaria o electiva (la Historia suministra ejemplos en uno u otro sentido), sino que sea moderada, esto es, equilibrada, armónica, templada, mixta, que no dé pie ni a los excesos del despotismo, ni tampoco a los desmanes de las repúblicas<sup>145</sup>. El medio es la virtud y ese medio armónico se consigue merced a la distribución de los poderes, funcional y orgánicamente. Sin embargo, hay que notar dos cosas en esta división gaditana que se va a implantar de inmediato. En primer lugar, la corrección del sistema estricto que aparecía en el Decreto I de 24 de septiembre de 1810. Ya no hay un claro vencedor exclusivo, contundente e indiscutible. El ejecutivo, representado por la idealizada figura del Rey, cobra protagonismo y participa no en uno, sino en dos poderes, reforzando su presencia y menguando la que correspondía a las Cortes. Comienza a diluirse una división que nunca fue tal bajo el asamblearismo de las Generales y Extraordinarias, como se ha podido exponer. En segundo lugar, la nomenclatura, idea ya advertida en páginas precedentes: no se habla de *poderes*; se habla al estilo del Antiguo Régimen de *potestades*, que son cosa diferente de los poderes revolucionarios y nos vuelven a situar en el escenario de un orden jurisdiccional en tránsito hacia un orden legislativo, en una concepción del orden político-jurídico como ordenación dependiente de instancias trascendentales, superiores y previas (de nuevo, Dios, la Monarquía, todo aquello que figura como prolegómeno al texto constitucional, que lo antecede en sentido formal y sustancial). En resumen, de acuerdo con la Constitución, la forma política monárquica ha de ser moderada y esa moderación implica división de las potestades: la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey (art. 15), lo que implica que no es ni la solución del Decreto I de las Generales y Extraordinarias, ni tampoco la que usualmente se venía dando en tiempos anteriores, salvo que hagamos caso de ciertas visiones distorsionadoras, como la de Martínez Marina, de gran predicamento entre el estamento político de 1812<sup>146</sup>; la de ejecutarlas corresponde en exclusiva al monarca (art. 16), función nueva y a definir, si bien con los antecedentes inmediatos forjados desde septiembre de 1810; y la

---

NÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España*, ed. cit., pp. 191 ss. Un cotejo del texto proyectado y el aprobado lo ofrece M.<sup>º</sup> L. ALGUACIL PRIETO, «Proyecto y texto definitivo de la Constitución de 1812. Discurso preliminar. Facsímiles de la primera y última páginas de firmas de la Constitución», en *RCG*, núm. 10 (primer cuatrimestre, 1987) (= *La Constitución de 1812*), pp. 149-385.

<sup>144</sup> Cfr. I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España*, ed. cit., pp. 483-485.

<sup>145</sup> Para lo cual, el papel de las Cortes es determinante. Cfr. Borrull, en *DSCGE*, núm. 345. 12 de septiembre de 1811, p. 1.820; Inguanzo, en *ibidem*, p. 1.822, y Argüelles, en *DSCGE*, núm. 362. 29 de septiembre de 1811, p. 1.951.

<sup>146</sup> Así, en *Discurso Preliminar*, ed. cit., Parte I, p. 78.

de aplicarlas en causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley (art. 17), el poder que ahora menos interesa, pues en la mentalidad liberal no es tal poder. La ley ocupa un papel central, pero eso no implica que sean las Cortes el órgano por excelencia del diseño político, el poder absoluto, como había sucedido desde 1810. Todo gira en torno a aquélla, a la ley: a su elaboración, a su ejecución (se entiende que por cauces gubernativos) o a su aplicación (por cauces contenciosos).

No obstante el presunto diseño constitucional de división, se apunta hacia una estrecha colaboración, hacia una coordinación de instancias, lindando con la confusión de poderes, precisamente por esa hegemonía nunca exclusiva que corresponde a la ley y, con ella, al legislativo. Se observa una cierta comunicación funcional, si bien se mantiene la separación orgánica, a pesar de ciertos espacios comunes (sobre todo, en el campo de los nombramientos), donde los diversos poderes se ven obligados a cohabitar y a tomar decisiones conjuntas. En ciertos casos, la división funcional parece diluirse; en otros, es la división orgánica la que parece brillar por su ausencia. El primer aspecto, el funcional, vertebrado alrededor de la ley, determina que las fronteras entre poderes se vayan diluyendo y que realmente todo sea ley, ya su creación, ya su aplicación pacífica o litigiosa, ya su interpretación. Se conservan apariencias que impiden hablar de un solo cuerpo poderoso como sucedía con el monarca absoluto de antaño. Los órganos se separan y se aíslan entre sí, aunque no se puede predicar lo mismo en el caso del judicial, acaso porque no se concebía realmente como poder y sí se quería diseñar como simple y ciega técnica aplicativa. De esta forma, legislativo y ejecutivo quedan radicalmente separados desde el punto de vista orgánico con varios ejemplos evidentes. El Rey, por citar un primer caso conocido, es cuerpo extraño al legislativo, no es parte de él desde la perspectiva del órgano que encarna tal poder, no es miembro del mismo, y, por tanto, no puede impedir el normal desarrollo de la vida de las Cortes, ni convocarlas, ni suspenderlas, ni disolverlas, salvo el supuesto que se indicará de las Cortes Extraordinarias que responden a causas especiales relacionadas con la figura institucional del monarca, reuniones éstas que se agotan cuando la causa es resuelta y que carecen, por tanto, de continuidad<sup>147</sup>. Las Cortes ordinarias se convocan de forma automática todos los años y tiene su particular ritmo vital durante tres meses, al margen de cualquier designio regio<sup>148</sup>. Prueba clara de esa autonomía, de esa no sujeción a la voluntad regia, es que el legislativo escoge, de entre sus miembros, a su presidente, vicepresidente y secretarios, y no depende para ello de ningún criterio real<sup>149</sup>. Son cuerpos extraños, diversos, aunque se establecen cauces de comunicación entre ambos, institucionalmente

<sup>147</sup> Cfr. *infra*, nota núm. 161

<sup>148</sup> Cfr. artículos 104 y 106. Excepcionalmente, podrá establecerse una prórroga por un mes, por decisión de las Cortes, bien a petición del monarca, bien a petición de las dos terceras partes del cuerpo legislativo, conforme al artículo 107. De aquí en adelante, las referencias a los artículos se entienden realizadas a la Constitución de 1812, salvo que se indique lo contrario, por lo que ahorro la mención continuada al texto constitucional detrás de cada precepto.

hablando: las Cortes hablan con el Rey en relación de igualdad, le comunican su constitución, síntoma de su ajenidad, de que no forma parte de las mismas; le invitan a la apertura; le despojan de sus atribuciones simbólicas (la Guardia) cuando comparece ante ellas, como si le desnudasen de sus atributos, convirtiéndolo en un ciudadano cualificado, pero no privilegiado; le confieren la posibilidad de abrir las sesiones con un discurso<sup>150</sup>; pero nunca podrán deliberar en su presencia<sup>151</sup> y ahí se acaba su relación. Es más: se potencia esa separación y se penaliza cualquier intento de rebasarla<sup>152</sup>. Son dos mundos separados. Los Secretarios, por su parte, pieza clave del poder ejecutivo, no pueden ser diputados, lo que obstaculiza un régimen de tipo parlamentario *stricto sensu* y lo decanta hacia una forma política diferente, la Monarquía constitucional<sup>153</sup>. Unos y otros quedan marginados de cualquier suerte de injerencia en el campo judicial<sup>154</sup>, con la salvedad formal o nominal que implica el artículo 257<sup>155</sup>, lo que se reitera en sentido inverso para con tribunales, magistrados y jueces, compelidos a desempeñar una sola función: la de aplicar las leyes en causas civiles y criminales, la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero ninguna más<sup>156</sup>. Las diversas instancias y órganos se verán unificados por medio de ciertos mecanismos que conllevan zonas comunes donde todos ellos han de coexistir y tomar decisiones compartidas, que afectan a las órbitas de los poderes limítrofes<sup>157</sup>. La

<sup>149</sup> Cfr. artículo 118.

<sup>150</sup> Cfr. artículos 119-123.

<sup>151</sup> Cfr. artículo 124. Las propuestas del Rey serán presentadas por los Secretarios correspondientes, los cuales podrán asistir a las discusiones «quando y del modo que las Cortes determinen», interviniendo en ellas, pero sin estar presentes en la votación, de acuerdo con el artículo 125.

<sup>152</sup> Cfr. artículo 172, núm. 1: «No puede el Rey impedir baxo ningun pretexto la celebracion de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitucion, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen ó auxiliasen en qualquiera tentativa para estos actos, son declarados traydores, y serán perseguidos como tales».

<sup>153</sup> Cfr., en relación a estas incompatibilidades para el cargo de diputado, los artículos 94 (Secretarios del Despacho, consejeros de Estado, los que sirven empleos en la Casa Real), 97 (los empleados públicos nombrados por el Gobierno no pueden ser elegidos diputados en la provincia donde sirven su oficio), 129 (los diputados electos no pueden admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguna de provisión regia, ni ascenso, salvo de escala en su respectiva carrera) y 130 (tampoco podrán hasta transcurrido un año del cese de sus funciones, obtener para sí o solicitar para otro, pensión o condecoración de provisión regia). Pero también, respecto a otros cuerpos representativos, como los provinciales y municipales, se busca eliminar cualquier suerte de conexión con el poder ejecutivo. Cfr. artículos 318 y 330. Hay que destacar, con Argüelles, que una buena parte de tales incompatibilidades venían asimismo marcadas o determinadas por la Historia y nada se podía hacer para evitar esto. Cfr. *DSCGE*, núm. 361. 28 de septiembre de 1811, p. 1.944.

<sup>154</sup> Cfr. artículo 243. No pueden ni las Cortes, ni el Rey, ejercer funciones judiciales, avocar causas pendientes u ordenar la revisión de causas terminadas.

<sup>155</sup> Artículo 257: «La justicia se administrará en nombre del Rey, y las executorias y provisiones de los Tribunales superiores se encabezarán también en su nombre».

<sup>156</sup> Cfr. artículos 242, 245 y 246. En concreto, esas otras funciones a las que se remite el último artículo citado veda a magistrados y jueces suspender la ejecución de las leyes o hacer reglamentos sobre la administración de la Justicia.

separación orgánica es un hecho, a veces atenuada, pero siempre eficaz y presente. No así la funcional, donde se plantean más dudas.

Esto es así porque el legislativo, las Cortes, nada pueden sin la leal y fiel colaboración del ejecutivo, no pueden obrar sin él, porque, sin el cuerpo de autoridades que se pone a su servicio, la ley sería solamente papel mojado. Y este segundo poder, el ejecutivo, el Gobierno, no existe más que por la referencia a la ejecución normativa que se le supone y que implica una acción jurídica previa que éste debe desarrollar. Sin la norma y sin los límites que esa norma le marca, la acción del ejecutivo carecería de sustantividad propia y se desarrollaría al margen de la Constitución. No solamente ha de existir la ley que se ha de ejecutar y que habilita el campo de acción del Gobierno, sino que se debe proceder a su ejecución precisamente en los términos mismos que la ley fije o determine. La ley, sin esa ejecución práctica, no es nada; el ejecutivo sin ley tampoco vale. Hay una simbiosis perfecta entre ambas funciones que prácticamente las acaba por convertir en una sola, máxime cuando no parece inicialmente que exista una capacidad para modular o reformular esa ley. El Rey actúa en la mayor parte de los casos de acuerdo con la ley y llevándola a la práctica, pero no se debe olvidar que el Rey participa en la fase final de la elaboración normativa, como se va a ver de inmediato. Por su parte, el legislativo queda en suspenso o desactivado, si no se da la correspondiente conducta del poder ejecutivo en orden a materializar las normas de allí procedentes. Las Cortes no tienen el entramado institucional pertinente con el cual proceder a la acción material de la ley. Eso corresponde al ejecutivo que además los nombra con discrecionalidad total conforme a un plan previo de las Cortes. No hay Administración, como cuerpo jerárquico y unitario, pero sí autoridades plurales, que es lo que cuenta para esa ejecución. Solamente desde la cooperación cabe inte-

---

<sup>157</sup> Además del campo de nombramientos (que suelen estar en manos del Rey, pero no siempre, ni en exclusiva, como sucede con el Consejo de Estado –arts. 233-234–, ni tampoco discrecionalmente, como acontece con jueces y magistrados –art. 171, núm. 4), campo éste donde se impone esa colaboración o, cuando menos, el acuerdo de voluntades entre varias instancias, se pueden citar dos ejemplos paradigmáticos que muestran esa labilidad de las fronteras entre poderes y permiten atisbar una cierta tendencia a los controles y equilibrios, que hicieron famosa la Constitución británica. En primer lugar, el Supremo Tribunal de Justicia, previa deliberación de las Cortes, podrá exigir responsabilidad de los Secretarios del Rey, conforme a los artículos 131, núms. 25, 228, 229 y 261, núm. 2. Por su parte, el Rey puede decretar la suspensión, basándose en quejas fundadas y oído el Consejo de Estado, de algún magistrado, pasando de inmediato la causa al Supremo Tribunal, de acuerdo con los artículos 252 y 253. Lo mismo puede hacer en relación a las Diputaciones Provinciales, cuando éstas abusaren de sus facultades, dando parte a las Cortes y explicando los motivos «para la determinación que corresponda», de conformidad con el artículo 336. Son casos de acción conjunta de los tres poderes en sede de responsabilidad, uno de los elementos que distingue el constitucionalismo gaditano, no obstante referida aquélla a los sujetos integrantes de una de las potestades. Como supuesto de responsabilidad, la acción previa supone la comisión de cualquier acto que suponga una violación de la Constitución, es decir, la acción conjunta de los tres poderes se corresponde con un supuesto anómalo (por tanto, no un supuesto de normalidad institucional), a un caso de infracción, que requiere la respuesta y la intervención conjunta de todo el aparato público para la reparación de la maquinaria constitucional, evitando que cualquiera de esos poderes se erija en único defensor de la Constitución, papel que normalmente corresponde a las Cortes, conforme a los artículos 372 y 373.



grar ambas dimensiones funcionales. Si alguna pieza falla, el sistema en su conjunto se paraliza y se desmorona porque queda bloqueado. Por lo tanto, la solución inexcusable a la que nos conduce Cádiz es a una idea de único poder, legislativo, con varios órganos encargados de funciones sucesivas referidas a la realización paulatina de la norma: crearla, glosarla y comentarla, ejecutarla, aplicarla en los litigios, es decir, Cortes, Gobierno, Tribunales de Justicia, convertidos en piezas de una misma maquinaria que tiene como protagonista a la ley, a la que solamente su creador puede interpretar, conforme dice el artículo 131, núm. 1. Hay en la Constitución, antes que nada y por encima de todo, legislación en sentido nuevo, leyes desprotegidas, carentes de mecanismos de defensa en su aplicación, pero amparadas por el juego conjunto del sistema a su favor, porque todos los poderes están a su servicio, por la presión política y moral de las Cortes, por el respaldo implícito que la Constitución le confiere. El Rey actúa limitado por la ley, que él contribuye a formar (hago omisión ahora de las leyes constitucionales, de los decretos de las Cortes y de la cuestión de la reforma constitucional), y también limitado por las Cortes, cuya autorización necesita para muchas acciones, poder del cual vive aislado orgánicamente hablando como se ha podido colegir con anterioridad. Su sometimiento a la primera es discutible, toda vez que ese Rey es irresponsable, sagrado e inviolable, además de contribuir con su voluntad a la perfección final de la misma, con lo que la ley es parcialmente expresión de su voluntad también, pero no lo es su sujeción aparente a las segundas. Y digo aparente porque, si bien las Cortes permiten, toleran o reciben información de ciertas conductas del Rey, hay que matizar varias cosas en relación a las mismas y eludir una visión de continua censura de la conducta regia<sup>158</sup>: ni son un órgano donde prevalezca una voluntad mayoritariamente contraria al monarca (hay diputados para todos los gustos y los realistas no eran minoría), ni hay partidos o bloques perfectamente estructurados que operen como en los modernos Parlamentos con estricta disciplina de voto, fidelidad ideológica y previsibilidad de resultados en las propuestas efectuadas (las votaciones son, pues, volubles y cambiantes). Tampoco se debe olvidar la capacidad de sugestión del propio monarca, ni el contenido muchas veces demasiado general de las leyes aprobadas que requerían de precisiones ulteriores, ni, finalmente, el hecho de que la actividad de las Cortes en el tiempo era muy breve (tres meses al año), lo que hace que, salvo esa episódica acción de marzo a junio, el peso de la actividad política lo llevase el ejecutivo que tenía nueve meses de acción ininterrumpida para cumplir lo sancionado por las Cortes y el Rey, supervisado por la Diputación Permanente en una función que recordaba su pasado histórico<sup>159</sup>. El Rey no ocupa ningún puesto en las Cortes, ni juega ningún rol en ellas<sup>160</sup>, salvo en ese punto de colaboración por donde se puede introducir una quiebra de la división de los poderes, de las potestades en la ter-

---

<sup>158</sup> Recuérdese la enérgica intervención de Capmany, en *DSCGE*, núm. 376. 13 de octubre de 1811, p. 2.060, cuando afirma que las Cortes no dejan de hablar de frenos y más frenos, en lo que parece se trata al Rey como un caballo desbocado o un fiero león, como un enemigo de la Nación, cuando es claro que forma parte consustancial de la misma.

minología gaditana<sup>161</sup>. De la misma manera, las Cortes no invaden espacio regio alguno, máxime cuando ese monarca es tildado de sagrado, de inviolable y de irresponsable, y habrán de buscar otros objetivos u otros instrumentos para tratar de encauzar su poder: fijan con la ley los campos por donde discurrirá el monarca ejecutor y a partir de ahí le dejan una libertad de acción asaz considerable<sup>162</sup>. Dudas suficientes existen para cuestionar este dogma, aceptado como básico desde los principios del pensamiento liberal. Dudas que nos permiten cuestionar esa división que, como mucho, se queda en simple distinción de funciones, encaminadas hacia la ley y su realización, otorgadas a órganos diferenciados.

El primer ejemplo de esas dudas y el más relevante, que afecta tanto a legislativo como a ejecutivo y que cuestiona en la línea argumental expuesta su sepa-

<sup>159</sup> Mientras que los realistas querían una Diputación al estilo del Antiguo Régimen, con amplias competencias que abarcaran muchos espectros, los diputados liberales se decantaban, sobre todo, por una instancia que controlase férreamente la acción del ejecutivo: ésa era su principal misión. Dentro del primer grupo, *cfr.* Ostolaza, en *DSCGE*, núm. 72. 7 de diciembre de 1810, p. 149; Aner, en *DSCGE*, núm. 370. 7 de octubre de 1811, p. 2.012; y núm. 371. 8 de octubre de 1811, p. 2.017, y Capmany, en *DSCGE*, núm. 371. 8 de octubre de 1811, p. 2.018; por el bando liberal, *cfr.* Argüelles, en *DSCGE*, núm. 362. 29 de septiembre de 1811, p. 1.952; núm. 370. 7 de octubre de 1811, p. 2.013, y núm. 371. 8 de octubre de 1811, p. 2.017; Muñoz Torrero, en *DSCGE*, núm. 371. 8 de octubre de 1811, p. 2.017, y Espiga, en *DSCGE*, núm. 371. 8 de octubre de 1811, p. 2.018. Para los perfiles de esta figura, *vid.* N. PÉREZ-SERRANO, «La Diputación permanente de Cortes en nuestro Derecho constitucional histórico», en *AHDE*, núm. 9, 1932, pp. 290-312; A. ALONSO DE ANTONIO, «La Diputación Permanente en la Constitución de Cádiz», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ed. cit., pp. 39-53, y, con más detalles históricos, del mismo, *La Diputación Permanente de las Cortes en la Historia constitucional española*. Serie IV. Monografías, núm. 19. Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 59 ss.

<sup>160</sup> Por tal motivo, Argüelles hablaba de la convocatoria automática de las Cortes del artículo 104 como la clave de todo el edificio constitucional, en *DSCGE*, núm. 362. 29 de septiembre de 1811, p. 1.950. Relacionado con este tema, está la cuestión relativa a la prórroga de las Cortes. *Cfr.* *DSCGE*, núm. 362. 29 de septiembre de 1811, pp. 1.954-1.955.

<sup>161</sup> Otro ejemplo de colaboración entre Cortes y Rey, al que ya me he referido en el texto, si bien previsto para casos excepcionales y en beneficio siempre de la correcta dinámica constitucional, sería el que se contempla en el Título III, Capítulo XI, artículos 161-167. La convocatoria de Cortes Extraordinarias, efectuada por la Diputación Permanente, se da en tres casos: cuando vacase la Corona; en caso de imposibilidad del Rey para el Gobierno o cuando quisiese abdicar en su sucesor, estando habilitada la primera para tomar todas las medidas convenientes para demostrar la inhabilidad del monarca; y «quando en circunstancias críticas y por negocios árdulos tuviere el Rey por convenientes que se congreguen, y lo participare así á la Diputación permanente de Cortes», conforme al artículo 162. Se puede decir que estas Cortes especiales se convocan por causa del Rey y de circunstancias referidas a su persona y a su capacidad para dirigir el Gobierno, por tanto, no por su voluntad, sino en cumplimiento de ciertas previsiones constitucionales (las de los arts. 174 ss.), salvo en el último supuesto, en el cual se deja cierta capacidad de decisión al monarca para interpretar los amplios términos constitucionales (momentos críticos, negocios arduos). En todo caso, esas Cortes solamente se pueden ocupar de los asuntos que motivaron su convocatoria, como proclama el artículo 163, lo que cercena su capacidad de decisión y la restringe a los estrictos términos de la convocatoria, sin más competencias, ni posibilidades de decisión.

<sup>162</sup> La irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey no llegan a alcanzar perfiles absolutos. La regla general es su condición de autoridad no sujeta a responsabilidad de ninguna clase, salvo lo previsto en el artículo 181, referido a casos de incapacidad o indignidad de los sucesores, sin que afecte para nada al monarca reinante (Fernando VII), a la institución monárquica en su conjunto, ni para nada se cuestione su existencia: «Las Cortes deberán excluir de la sucesión aquella persona ó personas que sean incapaces para gobernar, ó hayan hecho cosa por que merezcan perder la corona», reza el precepto indicado.

ración funcional, se encuentra al desarrollar el artículo 15 que convertía a Cortes y Rey en cotitulares de la función legislativa. La fórmula que se adopta supone el equilibrio entre Antiguo Régimen, donde el monarca aparecía como única autoridad legislativa, y el nuevo, que atribuía tal misión a la Nación y a su representación. Una solución híbrida, que se quiere ver en algún precedente histórico a tenor del *Discurso Preliminar*<sup>163</sup>, es el mejor remedio contra cualquier salto al vacío. A diferencia de lo que había sucedido con las Regencias, el poder ejecutivo reconocido al monarca presentaba dos grandes innovaciones en este campo que lo separaban del provisional sistema gubernativo implantado hasta el 19 de marzo de 1812. El monarca gaditano disponía, en primer lugar, de capacidad de propuesta normativa, como se derivaba del artículo 171, núm. 14. El Rey puede, dice el citado precepto, «hacer á las Córtes las propuestas de leyes ó de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen de la forma prescrita», en cuyo apoyo está el artículo 125 (eran realmente los Secretarios quien, en nombre del Rey, hacían tales propuestas). Es ya el reconocimiento de una capacidad de acción en el campo legislativo que se concretará en proyectos específicos y tangibles y no en simples recomendaciones como venía haciendo la Regencia, la cual tenía vedada expresamente la presentación de proyectos extendidos bajo forma de decretos<sup>164</sup>. El Rey asume un rol de dirección política que antes no tenía el menguado ejecutivo existente entre septiembre de 1810 y marzo de 1812, un papel de impulso directo de la acción de las Cortes. Además de cualquier diputado, *ex* artículo 132, el Rey adquiere la capacidad de iniciar el ciclo legislativo y de marcar pautas con esa conducta. Es un avance notorio. Pero la novedad más importante, en segundo lugar, es que asimismo el Rey es la pieza clave para concluir el proceso que lleva a la aparición de la ley. Debatida y votada en las Cortes, la ley solamente se transforma en ley cuando cuenta con el visto bueno del monarca, es decir, cuando el monarca la sanciona, cuando de su propia mano incluye en el texto correspondiente las palabras «*Publíquese como ley*», acto previo a la posterior promulgación y publicación, que aluden ya a la difusión del texto, en la que es función arquetípica del poder ejecutivo<sup>165</sup>. No es ley lo que se aprueba en las Cortes; es ley aquello que viene aprobado por las Cortes y sancionado por el Rey, conjuntamente, de común acuerdo, uniendo ambas voluntades. No en vano frente al elenco de las competencias del Rey, tildadas como meras *facultades* en el artículo 171, la sanción de las leyes es algo diferente, superior si se quiere: es

<sup>163</sup> Cfr. *Discurso Preliminar*, ed. cit., Parte I, pp. 67-69, pp. 77-78 y pp. 80-89.

<sup>164</sup> Un caso claro lo suministra la propia Constitución en su artículo 261, núm. 10, cuando se afirma que corresponde al Supremo Tribunal de Justicia «oír las dudas de los demas Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la coveniente declaración en las Córtes», dado que son éstas quienes interpretan las normas legales y no otras instancias; o en su artículo 343: «Si al rey pareciere gravosa ó perjudicial alguna contribución, lo manifestará á las Córtes por el secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir».

<sup>165</sup> La sanción es regulada pormenorizadamente en los artículos 142-153, dentro del Capítulo VIII, Título III de la Constitución, que lleva por rúbrica *De la formación de las leyes y de la sanción real*, dos piezas que parece no se pueden separar: las leyes se forman en las Cortes, pero

una *prerrogativa*, no una facultad, de acuerdo con la terminología del mismo artículo indicado. Lo indicaba asimismo el artículo 145: el Rey tendrá treinta días para usar de esta *prerrogativa*, la sanción. Aparece, por tanto, como una competencia especial porque supone salir del marco de la mera ejecución para adentrarse en el de la creación o en el de la compartición de esa creación. Es un *plus* añadido a la ordinaria posición constitucional del Rey, que no ha sido definida todavía, dado que no se ha llegado a su título específico, pero que va siendo anticipada en pequeñas dosis.

La sanción no es así un simple acto formal, mecánico, sino un acto pleno de contenido, una expresión de la voluntad razonada del Rey, que nos indica su capacidad normativa: se trata de un instrumento de perfeccionamiento de la norma que supone la explicitación de la voluntad del otro sujeto con capacidad legislativa y, por extensión, del otro sujeto que podemos llamar, sin rubor alguno, soberano. De este modo, la ley no es solamente la expresión de la voluntad de la Nación; es, al mismo tiempo, la expresión de la voluntad concurrente de la Monarquía con la de la Nación, atentos cada uno de esos sujetos implicados a sus respectivas esferas de intereses legítimos que tratan de salvaguardar por medio de tal instrumento normativo. La sanción tiene algo de corrección y depuración de la impetuosidad que se percibe en la cámara legislativa, en el pueblo. La Nación irreflexiva es dirigida y enderezada por el monarca racional y moderado, que cumple esa misión de equilibrar excesos y desmanes. Sobre esto se discutió y mucho en las sesiones de las Cortes y se acordó finalmente una solución, que, una vez más, parece evocar a la Historia o así se quiso ver y justificar<sup>166</sup>. En la ley se unen, por tanto, dos legitimidades coexistentes, lo nacional y lo real, a través de la participación concreta que se atribuye a cada uno de los personajes políticos implicados en un momento puntual del ciclo legislativo. Cualquier diputado o el Rey por medio de sus Secretarios la propone; las Cortes la debaten y la aprueba; el Rey, como supremo magistrado de la Nación, protector de sus intereses, sabio, justo y racional, tranquilo y calmado rector de la cosa pública, soberano tutor, la sanciona si entiende que no va a

---

sólo con la sanción abandonan ese reducto para difundirse por el mundo adelante y eso se hace gracias al Rey y por medio de los instrumentos que el Rey pone a su servicio. *Vid.* sobre estas materias, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y la promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Colección Temas Clave de la Constitución Española. Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pp. 70 ss., M. ARAGÓN REYES, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Editorial Civitas, Madrid, 1990, pp. 65-80 y pp. 92-99, y R. GÓMEZ RIVERO, *La sanción real en la Constitución de Cádiz*. Universidad de Cádiz. Servicio de Publicaciones. Fundación Centro de Estudios Constitucionales 1812, Cádiz, 2010, pp. 11-22.

<sup>166</sup> *Discurso Preliminar*, ed. cit. Parte I, p. 88: «La parte que se ha dado al Rey en la autoridad legislativa, concediéndole la sanción, tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso que delibera sobre materias, las más veces muy propias para empañar al mismo tiempo las virtudes y los defectos del ánimo». *Cfr.* la brillante defensa de esta prerrogativa regia que hacen el diputado Golfín, en *DSCGE*, núm. 369. 6 de octubre de 1811, p. 2.000 (si el Rey no tuviese sanción, no será soberano, sino un mero mandatario de la Nación, cosa que se niega); y el diputado Ros, en *DSCGE*, núm. 709. 25 de noviembre de 1812, pp. 4.020-4.022. Los debates parlamentarios sobre el particular en *DSCGE*, núm. 367. 4 de octubre de 1811, pp. 1.989-1.991 y núm. 369. 6 de octubre de 1811, pp. 1.998-2.004.

producir perjuicios a la Monarquía, suma final donde se condensan la Corona y la Nación en una suerte de unión hipostática. Ciertamente es que la sanción no es libre, sino necesaria, y su reverso, el veto, no es absoluto, sino meramente suspensivo. El Rey puede rechazar la ley con un contundente «*Vuelva á las Cortes*», si bien ha de acompañarlo de una exposición de motivos y con consulta al Consejo de Estado (pudiendo ser, motivos y consulta, lo mismo: el dictamen del Consejo opera como base de la motivación del veto). Se admiten solamente dos vetos al mismo proyecto, pero la tercera vez que se presente al monarca el mismo proyecto antes rechazado ha de darle su sanción de modo imperativo y sin posibilidad de negación. Pero no es menos cierto que un veto en dos ocasiones y ante un mismo proyecto, nos traslada a otro escenario parlamentario radicalmente diverso, si tenemos en cuenta que las legislaturas gaditanas tienen una duración de dos años (art. 108) y que los diputados no pueden ser reelegidos, sino mediando una legislatura (art. 110). El proyecto podría desaparecer o ser modificado, parcial o sustancialmente, por efecto de esta dinámica parlamentaria, ser otro proyecto en suma, con lo que la acción del Rey no habría sido solamente suspensiva, sino modificativa o correctiva de la voluntad de la Nación. Si a eso se suma lo que antes he indicado (inexistencia de partidos y de bloques definidos, falta de disciplina de voto, presiones extraparlamentarias del monarca o de otros grupos fácticos de poder, etc.), se ha de concluir que, aun siendo sanción condicionada y veto suspensivo, su eficacia podía ser análoga al veto total y podría introducir demoras que jugasen a favor de la figura regia.

No toda acción normativa quedaría sujeta a este requisito dado que no todo lo que hacen las Cortes es ley, ni ha de seguir sus trámites, ni ha de producir sus efectos: la reforma constitucional, en la que el Rey no participa para nada<sup>167</sup>, y las leyes constitucionales<sup>168</sup>, amén de los decretos de las Cortes<sup>169</sup>, quedarían como reductos mínimos en donde la acción normativa se desarrollaría de espaldas al monarca, sin precisar de su sanción: la acción legislativa sería exclusivamente actuada por las Cortes. Las Cortes hacen leyes, pero también adoptan decretos, órdenes, reglamentos, ordenanzas, dan aprobación o consentimiento a

---

<sup>167</sup> Cfr. Título X, *De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella*, artículos 375-384.

<sup>168</sup> La reforma constitucional se configura como ley constitucional, de acuerdo con el artículo 383. Otros ejemplos de ley constitucional, ley aprobada en solitario por las Cortes para desarrollar algunos aspectos básicos de la Constitución de 1812, lo hallamos en el artículo 11 para el establecimiento de una nueva división del territorio, o en el artículo 93, para la determinación de la renta anual proporcionada, procedente de bienes propios, que ha de acreditarse para poder ser diputado a Cortes. Bajo otra denominación, pero con idéntica sustancia (normas aprobadas sin el concurso del Rey), podemos rastrear figuras parecidas en los artículos 131, núm. 11 y 359 (las ordenanzas del ejército, armada y milicia nacional), en el artículo 131, núm. 23 (las Cortes aprueban los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino) y en el artículo 224 (reglamento particular aprobado por las Cortes para determinar los negocios de cada Secretaría). Sin embargo, el Reglamento del Consejo de Estado, por ejemplo, es elaborado por el Rey, oyendo a éste, y finalmente aprobado por las Cortes, conforme al artículo 238.

<sup>169</sup> Decreto CCXCIII, de 4 de septiembre de 1813. *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*, en *Colección IV*, ed. cit., pp. 180-215. Capítulo X, artículos CVIII-CXIII, diferenciando entre decretos de las Cortes que tienen carácter de ley; decretos sobre asuntos que, a propuesta

peticiones regias<sup>170</sup>. En el caso de la reforma constitucional, estimo que esto se hace más por desconfianza hacia el poder ejecutivo y hacia su querencia a conformar una Constitución a su imagen y semejanza, a su antojo, que por respeto a un poder constituyente que, como he razonado, no aparece ni por asomo en todo el proceso histórico gaditano. Esa reforma, ese poder *constituyente constituido*, que es reactivación de la Nación y de su soberanía, podría encontrarse, presumo, con los mismos obstáculos insalvables con los que se topó el redactor del texto constitucional primigenio, con una serie de partes, pactos y pautas de los que no podría disponer y se vería obligado a asumir indefectiblemente como un legado histórico insalvable. Asimismo el plazo de ocho años que se fija para iniciar cualquier reforma parece aludir a la necesidad de un tiempo que sirva para crear y consolidar una cultura vinculada a la Constitución, para que ésta acabe por calar en la población destinataria. No hay poder de reforma que asuma el carácter de un constituyente recuperado, sino que la desconfianza hacia el Rey fuerza a establecer un veto temporal y unas mayorías cualificadas, lo que no debe confundirse con lo anterior<sup>171</sup>. Las leyes constitucionales y los decretos conforman espacios autónomos de decisión de las Cortes sobre materias en las que no interesa la participación regia, en la que ésta no es posible porque se trata de asuntos en los que se debe dar autorización al monarca o respecto de las cuales éste recaba el consentimiento de las Cortes: un mínimo de imparcialidad requería eliminarlo del proceso formalmente hablando, o bien se consideraba que dicha participación podría desvirtuar las expectativas trazadas hasta ese entonces. Motivos técnicos y políticos parecen combinarse para dar a las Cortes un espacio libre y autónomo en relación al Rey, al mismo tiempo, que lo cercan y lo marcan en sus actividades<sup>172</sup>.

Tras la sanción, que produce la culminación de la ley, su plenitud, es precisa una ulterior actividad, confiada al ejecutivo y, en cierto modo, razón de ser de su poder: la promulgación solemne, con arreglo a la forma fijada en el artículo 155 de la Constitución, dando a conocer la norma, insertando su texto

---

del Rey, han de ser aprobados por las Cortes (decretos de aprobación); decretos en que conforme a la Constitución el Rey pide consentimiento a las Cortes (decretos de consentimiento); y decretos propiamente dichos.

<sup>170</sup> Para estas piezas normativas, *vid.* A. GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento*, ed. cit., pp. 30 ss.; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y Monarquía», *cit.*, pp. 162-168; J. CHOFRE SIRVENT, *Codificación*, ed. cit., *passim*; y *Categorías y realidad normativa*, ed. cit., pp. 55 ss.; y C. GARRIGA, «Constitución, ley, reglamento», *cit.*, pp. 466 ss.

<sup>171</sup> *Cfr.* Oliveros, en *DSCGE*, núm. 474. 20 de enero de 1812, p. 2.663, quien afirma que la Constitución se ha fundado sobre leyes primitivas: se le han añadido a las viejas Leyes Fundamentales los medios para ponerlas en ejecución, las precauciones convenientes para que no sean violadas y las providencias oportunas para que sean indestructibles trono, libertad de la Nación y libertad de sus individuos. En contra, *cfr.* López de la Plata, en *ibidem*, pp. 2.664-2.665.

<sup>172</sup> Pone de relieve la desconfianza hacia el monarca que explicaría algunas de estas ausencias en el proceso normativo, E. LA PARRA, «El monarca en las constituciones de Bayona y Cádiz», en M. BROERS, A. GUIMERÁ y P. HICKS (dirs.), *El imperio napoleónico y la nueva cultura política europea*. Colección Cuadernos y Debates, núm. 205 (*Bicentenario de las Cortes de Cádiz*). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 89-102, con uso abundante de los diarios de sesiones donde se dejaba claro tal recelo hacia Fernando VII, luego lamentablemente certificado con sus actos contra la Constitución.



completo, haciéndolo público y ordenando su cumplimiento a todo tipo de autoridades<sup>173</sup>. Se inicia allí una cadena jerárquica, que comienza en el Rey y sigue por los Secretarios del Despacho, tribunales, audiencias, magistrados y jueces, jefes políticos y demás familia burocrática, de autoridad superior a autoridad inferior, jerárquicamente, que es el modo conocido en esos tiempos para la completa difusión normativa, con todos los riesgos de fragmentación y falta de plenitud que ello comportaba. La ley comienza a existir con la sanción, es plenamente válida desde entonces. Queda la efectividad: su existencia se va comunicando poco a poco, de autoridad a autoridad, de territorio en territorio, en ningún caso con arreglo a los parámetros que hoy en día entendemos que presiden la idea de publicidad normativa<sup>174</sup>.

Pasemos ahora al poder ejecutivo en sentido estricto, siempre con esa sombra amenazante y confusa que supone el legislativo, órgano donde se depositan tanto una parte de la soberanía como la función de dirección política, aunque sin carácter de exclusividad, porque van a compartir ambas atribuciones con este ejecutivo al que de inmediato paso a referirme. Es el turno del Título IV, dividido en siete capítulos, que comprende los artículos 168 a 241<sup>175</sup>. Temáticamente, se sitúa después de las Cortes, el título más amplio de la Constitución sin lugar a dudas, y probablemente el más importante. La ubicación es todo un síntoma. Primero, el legislativo; después, el ejecutivo, pero íntimamente ligado a aquél, en conexión como dos piezas que se necesitan para un mismo fin. Tiene como objeto no el poder ejecutivo en sentido estricto, sino que se centra en la figura institucional encargada de llevar a la práctica ese tal poder, el Rey, alrededor de quien bascula toda la regulación desarrollada; sus poderes, prerrogativas y facultades, su sucesión, su eventual incapacidad o imposibilidad para gobernar,

---

<sup>173</sup> La fórmula empleada para tales menesteres también fue objeto de interesante debate. Cfr. *DSCGE*, núm. 370. 7 de octubre de 1811, pp. 2.008-2.014.

<sup>174</sup> Cfr. Título III. Capítulo IX, *De la promulgación de las leyes*, artículos 154-156. Para estas cuestiones, *vid.* la bibliografía, citada *supra*, nota núm. 103.

<sup>175</sup> La Comisión de Constitución debate sobre estos artículos entre las sesiones de 8 de julio de 1811 y la de 5 de agosto del mismo año. Cfr. *Actas de la Comisión de Constitución*, ed. cit., pp. 134-161. La tramitación parlamentaria es rápida, acelerada, y son pocos los debates dotados de auténtica sustantividad (por ejemplo, el más encendido se refiere al artículo 171, núm. 3, sobre las competencias militares del monarca que ocupa varias de las primeras sesiones). Cabe decir que la mayor parte de los artículos del Proyecto referidos al poder ejecutivo, salvo casos muy puntuales y específicos, se aprueban sin mayor discusión y con sensación de clara unanimidad. Cfr. *DSCGE*, núm. 372. 9 de octubre de 1812, pp. 2.024 ss.; núm. 373. 10 de octubre de 1811, pp. 2.034 ss.; núm. 374. 11 de octubre de 1811, pp. 2.047 ss.; núm. 375. 12 de octubre de 1811, pp. 2.054 ss.; núm. 376. 13 de octubre de 1811, pp. 2.060 ss., y núm. 378. 15 de octubre de 1811, pp. 2.081-2.086, con debates centrados en el artículo 171 y sus varios apartados; *DSCGE*, núm. 378. 15 de octubre de 1811, pp. 2.086-2.088, y núm. 379. 16 de octubre de 1811, pp. 2.094 ss., para el artículo 172. Los restantes capítulos, salvo el de la sucesión que se lleva a sesión secreta, se debaten y aprueban en las siguientes sesiones: para los Capítulos III, IV y V, cfr. *DSCGE*, núm. 379. 16 de octubre de 1811, pp. 2.096-2.098; núm. 382. 19 de octubre de 1811, pp. 2.115-2.119; núm. 383. 20 de octubre de 1811, pp. 2.122-2.124; y para los Capítulos VI y VII, cfr. *DSCGE*, núm. 385. 22 de octubre de 1811, pp. 2.128 ss.; núm. 386. 23 de octubre de 1811, pp. 2.138 ss.; núm. 390. 27 de octubre de 1811, pp. 2.157 ss.; núm. 392. 29 de octubre de 1811, pp. 2.170 ss.; núm. 393. 30 de octubre de 1811, pp. 2.176 ss., y núm. 394. 31 de octubre de 1811, pp. 2.182 ss.

su familia y su dotación económica. El Rey parece ser algo más que el solo poder que ejecuta. Es un mundo peculiar y propio. A su lado, merecerán breve comentario por parte de la Constitución los Secretarios del Despacho, quienes realmente acaban por servir ese poder ejecutivo al ser responsables políticos y jurídicos del mismo, y el Consejo de Estado, único órgano que sobrevive a la reformulación de las estructuras de poder del Antiguo Régimen, único consejero formal del monarca, implicado en labores de asesoramiento para asuntos graves de tipo gubernativo<sup>176</sup>.

La regulación del monarca se inaugura con una proclamación que nos sitúa de nuevo ante coordenadas antiguas, ante el pasado más inmediato. El primer título va a hablarnos de la inviolabilidad del Rey y de su autoridad, por ese orden. Primero, se configura el estatuto personal del titular de la Corona. Luego, se verán sus atributos en orden a actuar. Es indicativo lo que se va a derivar de esta formulación. Lo relevante no es lo que puede hacer o dejar de hacer, sino que nada, ni nadie puede hacer algo contra él. La figura del Rey no es la de un simple y común mortal, sino que presenta reminiscencias míticas: se define en lo personal y, por extensión, en el campo político, por la confluencia de tres adjetivos: es sagrado, es inviolable, y, como resultado de lo anterior, es irresponsable, acaso el calificativo más relevante en orden a fijar su estatuto. Lo dice el artículo 168<sup>177</sup>. El Rey es una pieza diversa y separada de la ciudadanía. Es el jefe del Gobierno y el primer magistrado de la Nación<sup>178</sup>, el ciudadano que ocupa un lugar preferente donde se combina su vena política con su muy marcada vena religiosa. Como dijo tiempo antes León de Arroyal, el Rey es la cabeza, centro y piedra angular de la sociedad y la persona más sublime de ella, con dignidad sagrada y venerable, cuyos derechos constitucionales son asimismo tan inviolables como la propia Constitución<sup>179</sup>. Su irresponsabilidad no es del todo infinita, al menos, en lo que se refiere al sucesor o sucesores, los cuales podrán ser excluidos o apartados del trono por decisión de las Cortes en caso de incapacidad o de indignidad, según dispone el artículo 181. Fuera de este excepcional supuesto, su persona es sacra, inviolable, intocable, alejada del régimen

<sup>176</sup> Para una síntesis general de la institución, *vid.* el trabajo clásico de A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*. Prólogo de Alfredo Gallego Anabitarte. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, pp. 212-245. Puede servir como marco complementario la desigual obra de J. A. ESCUDERO (ed.), *El Rey. Historia de la Monarquía*. Editorial Planeta, Barcelona, 2008. 3 tomos, especialmente, la colaboración de P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, «El papel del monarca en las Constituciones de los siglos XIX y XX». Tomo II, pp. 313 ss., con la bibliografía pertinente en pp. 379 ss., y ahora las colaboraciones de E. GONZÁLEZ DÍEZ («Monarquía y Corona en la Constitución gaditana»), F. VAL GARIJO («Rey, Cortes y política exterior») y R. GÓMEZ RIVERO («Gobierno, Ministros y Consejo de Estado»), todas ellas en J. A. ESCUDERO (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, ed. cit. Tomo III, pp. 81-97, pp. 98-104 y pp. 105-136, respectivamente.

<sup>177</sup> Sobre la cuestión de la responsabilidad del poder, *vid.* mi trabajo *De responsabilitate. Una breve historia de la responsabilidad pública*. Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid, 2008.

<sup>178</sup> *Cfr.* *Discurso Preliminar*, ed. cit. Parte I, p. 89.

<sup>179</sup> En su Proyecto de Constitución, de la última década del siglo XVIII, publicado por I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España*, ed. cit., p. 32.

común u ordinario, carente de responsabilidad de ninguna clase. Por tal motivo, el Rey merece un calificativo que ponga de relieve esa doble posición política y religiosa. Conforme al artículo 169, su tratamiento es el de *Majestad Católica*. Las Cortes dejan de ser, pues, Majestad como lo habían sido desde septiembre de 1810. Ahora ese título, que implícitamente está aludiendo a una cierta forma de denominar a la soberanía, corresponde al Rey. Abre la puerta a esa soberanía compartida a la que se aludía páginas arriba. Con él, aparece un adjetivo que tiene una importancia decisiva y concuerda con todo el espíritu constitucional: católica. Como la Monarquía misma, como la Nación, como el sistema político en su conjunto. La habilitación exclusiva para proceder al ejercicio del poder ejecutivo la fija el artículo 170, en el cual se añade una cláusula que se va a repetir de forma mimética en la mayor parte de los textos constitucionales futuros. El poder ejecutivo corresponde en exclusiva al monarca (su titularidad, ya que el ejercicio irá decantándose hacia los Secretarios, como se podrá ver) y, para ello, por ello y en relación a ello, se le confiere una autoridad que se extiende «á todo quanto conduce á la conservación del orden público en lo interior, y á la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitucion y á las leyes»<sup>180</sup>. Inmediatamente relacionada con esta atribución doble, en lo interior y en lo exterior, está la cuestión de la fuerza militar nacional permanente, regulada en los dos capítulos del Título VIII, artículos 356-365. No se olvide que a esa fuerza militar continua por tierra y por mar se le encomienda la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior, coincidiendo, pues, con los atributos primarios que corresponden al Rey. En este apartado, una nueva colaboración de los poderes acaba por surgir: las Cortes son las que establecen las ordenanzas de los ejércitos y fijan anualmente la composición de las tropas, a propuesta del Rey, que es el que tiene el poder de mando militar y dirige su organización y distribución<sup>181</sup>.

El elenco de competencias regias, además de la prerrogativa de la sanción a la que ya se ha hecho referencia, engloba dieciséis materias explicitadas en el artículo 171 y definidas como *principales facultades*, lo que da a entender que pudieran existir más<sup>182</sup>. Una lectura completa de ese precepto debe llevarnos de inmediato al artículo 131, donde aparecen las competencias de las Cortes, que es complemento, reverso y frontera del poder regio diseñado en el Título IV. Con tales atribuciones, vemos cómo el Rey goza de libertad absoluta en ciertos campos (la diplomacia, por ejemplo, donde nombra ministros sin restricción alguna), es mero ejecutor de las leyes en otros, o bien precisa de la actuación conjunta de otros poderes públicos (Cortes, Consejo de Estado) para redondear la perfección de su actividad y completar una voluntad restringida,

---

<sup>180</sup> Cfr. artículo 45 de la Constitución de 1837; artículo 43 de la Constitución de 1845; artículo 69 de la Constitución de 1869, y artículo 50 de la Constitución de 1876.

<sup>181</sup> Cfr. artículo 131, núms. 10 y 11; artículo 171, núms. 8 y 9, y artículos 356-365. Sobre estas cuestiones, es fundamental el completo trabajo de R. L. BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada*, ed. cit., pp. 135 ss.

<sup>182</sup> Una caracterización mínima del poder ejecutivo en I. FERNÁNDEZ SARASOLA, «La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana», cit., pp. 388-394.

aunque tales órganos están vinculados al monarca (no son propiamente constrictores, sino cooperadores necesarios de la acción regia). Por ese precepto, van desfilando de forma sucesiva la potestad reglamentaria, ese poder secundario indispensable para la ejecución de las leyes que implica la sujeción al contenido legal dado previamente<sup>183</sup>; la tutela de la Justicia, mediante la defensa de su administración pronta y cumplida<sup>184</sup>; la guerra y la paz, si bien con un control posterior de las Cortes<sup>185</sup>; los nombramientos de las principales autoridades del reino, tanto judiciales<sup>186</sup>, como civiles, militares<sup>187</sup> y eclesiásticas<sup>188</sup>, en el primer y tercer caso, a propuesta del Consejo de Estado, bajo un plan general pergeñado por las Cortes que efectúa un diseño global del poder público y de sus titulares; la concesión de honores y distinciones, de acuerdo con la legalidad vigente y no de modo discrecional, adonde llegan también los ecos de la antigua gracia regia bajo la forma del indulto, ahora también sometido a las leyes<sup>189</sup>; las cuestiones de mando militar ya esbozadas hace un momento<sup>190</sup>; la política internacional, con las relaciones comerciales y diplomáticas como campo estelar, donde goza, en el segundo caso, de un importante campo abierto de libertad<sup>191</sup>; las cuestiones económicas menores y secundarias<sup>192</sup>; la iniciativa legislativa<sup>193</sup>; el pase regio, todavía de gran relevancia en el seno de una Monarquía Católica, con ramificaciones a varias instancias de conformidad con los efectos de la norma canónica<sup>194</sup>; y, por último, pero no por eso menos importante, el libre nombramiento y el libre cese de los Secretarios del Des-

<sup>183</sup> Cfr. artículo 171, núm. 1: «Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que crea conducentes para la execucion de las leyes». Para esta cuestión, *vid.* bibliografía cita *supra*, notas núms. 106 y 170.

<sup>184</sup> Cfr. artículo 171, núm. 2: «Cuidar de que en todo el reyno se administre pronta y cumplidamente la justicia».

<sup>185</sup> Cfr. artículo 171, núm. 3: «Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada á las Córtes», pero también con el asesoramiento del Consejo de Estado a la hora de tomar la decisión definitiva, *ex* artículo 236.

<sup>186</sup> Cfr. artículo 171, núm. 4: «Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, á propuesta del consejo de Estado», en relación con el artículo 237 y de acuerdo con el artículo 131, núm. 9 (las Cortes decretan la creación o supresión de plazas en los tribunales e igualmente crean y suprimen los oficios públicos).

<sup>187</sup> Cfr. artículo 171, núm. 5: «Proveer todos los empleos civiles y militares», en relación con el artículo 131, núm. 9, ya indicado.

<sup>188</sup> Cfr. artículo 171, núm. 6: «Presentar para todos los obispados, y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, á propuesta del consejo de Estado», en relación con el artículo 237.

<sup>189</sup> Cfr. artículo 171, núms. 7 y 13: «Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo á las leyes (...) Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes».

<sup>190</sup> Cfr. artículo 171, núms. 8 y 9: «Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales (...) Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como mas convenga».

<sup>191</sup> Cfr. artículo 171, núm. 10: «Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demas potencias, y nombrar los embaxadores, ministros y cónsules», en relación con el artículo 131, núms. 7 y 8.

<sup>192</sup> Cfr. artículo 171, núms. 11 y 12: «Cuidar de la fabricacion de la moneda en la que se pondrá su busto y nombre (...) Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion pública», de conformidad con el artículo 131, núms. 12, 16 y 19.

pacho<sup>195</sup>. Nada nuevo bajo el sol parece presentar este elenco de conductas o acciones toleradas de forma pura al Rey o mediatizadas por el peso de algún otro órgano del Estado, que no es ajeno en ningún caso a la autoridad regia, ni se convierte en un férreo marcador de ésta. Todo este compendio de acciones permitidas deben ser encuadradas dentro de ese concepto que no había quedado suficientemente precisado hasta entonces: el poder ejecutivo, un poder ya esbozado en los Reglamentos de la Regencia, y que supone poner por escrito conductas que el Rey venía realizando desde siempre, ahora precisadas, delimitadas, expurgadas o complementadas con la colaboración de otros órganos constitucionales.

Si el artículo 171 nos dice lo que el Rey puede hacer, cómo y en compañía de quién, el artículo 172 supone todo lo contrario: la frontera negativa, el límite infranqueable, la prohibición. Pudiera parecer que aquí se introducen reformas sustanciales en la Constitución, cambios relevantes desde el punto de vista político, la abolición del absolutismo regio más acentuado, pero si se ha de creer, como estimo que debe hacerse, a los redactores del *Discurso Preliminar*, no hay que preocuparse por ninguna cesura histórica, por ningún corte, por ninguna interrupción del tracto constitucional tradicional. Antes bien, lo que se hace ahora es recuperar esas antiguas normas que habían quedado oscurecidas por interpretaciones erróneas y dispares. Ahora lo que se toma como referencia no es la tradicional Constitución de Castilla, sino la de Aragón<sup>196</sup>. Dicho de otra manera: el artículo 172 no establece *ex novo* ninguna restricción a la autoridad del Rey, sino que rehabilita restricciones que ya estaban en la Historia, olvidadas o ignoradas (muchas de ellas incumplidas de forma reciente como se pudo ver en las abdicaciones de Carlos IV y de Fernando VII), en ese incesante proceso de recuperación de las esencias patrias fundamentales en que consiste toda la obra de las Cortes de Cádiz<sup>197</sup>.

De conformidad con ese precepto, las doce restricciones a la autoridad regia se pueden clasificar en varios bloques. Primeramente, las relativas a su relación con el poder legislativo. Así, el Rey no puede interferir para nada en la vida de las Cortes, que, como se ha visto, se mueven con total independencia

---

<sup>193</sup> Cfr. artículo 171, núm. 14: «Hacer á las Córtes las propuestas de leyes ó de reformas que crea conducentes al bien de la Nacion, para que deliberen en la forma prescrita».

<sup>194</sup> Cfr. artículo 171, núm. 15: «Conceder el pase, ó retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Córtes, si contienen disposiciones generales; oyendo al consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares ó gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento al supremo tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo á las leyes», como dispone después el artículo 261, núm. 7.

<sup>195</sup> Cfr. artículo 171, núm. 16: «Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho».

<sup>196</sup> El *Discurso Preliminar*, ed. cit., ya había dejado constancia de su querencia hacia la Constitución aragonesa, en Parte I, p. 68-69 o, más decididamente, en pp. 71-72: «Aragón fue en todas sus instituciones más libre que Castilla», pues, aunque «la Constitución de Castilla es admirable y digna de todo respeto y veneración», nada de esto es comparable a lo que disponía la Constitución de Aragón «para asegurar los fueros y libertades de la nación y de los ciudadanos».

<sup>197</sup> Cfr. *Discurso Preliminar*, ed. cit. Parte I, p. 91: «A continuación se determinan con las misma puntualidad las restricciones que la autoridad del Rey no puede menos de tener, si no ha de

respecto de la Corona, y cualquier injerencia en la vida ordinaria del legislativo provocará la acusación como traidores a quienes obrasen en connivencia con el monarca, ya impidiendo su celebración, promoviendo su suspensión o disolución, o bien entorpeciendo sus sesiones y deliberaciones. Rey y Cortes quedan como órganos totalmente ajenos, con conductas autónomas y ni uno, ni otro podrán interferir en el normal desempeño de sus funciones, dentro del respeto superior a la Constitución<sup>198</sup>. En segundo lugar, hallaríamos las materias referidas a comportamientos individuales o personales del Rey con repercusiones en la estructura política del reino, bien en aspectos sucesorios<sup>199</sup>, bien en cuestiones atinentes a la propia autoridad real<sup>200</sup>, bien en lo referido a la integridad de los reinos que ha recibido<sup>201</sup>, o bien a la política internacional<sup>202</sup>. En algunos casos, se trata de prohibiciones absolutas que podrían dar pie a la indignidad que predica el artículo 181 ya mencionado y a la pérdida de la Corona sin paliativos. En otros casos, la prohibición se ve relevada por la presencia de una habilitación o autorización especial concedida por las Cortes<sup>203</sup>. En tercer lugar, se

---

ser un nombre vano la libertad de la nación. La Comisión, Señor, ni aun en esto pretende ser original: los fueros de Aragón le ofrecieron felizmente la fórmula de las restricciones, pues hablando de ellas dicen frecuentemente *Dominus Rex non potest & c.* (...) se ha acabado para siempre esa prodigiosa multitud de intérpretes y escoliadores que, ofuscando nuestras leyes y llenando de oscuridad nuestros códigos, produjo el lamentable conflicto, la espantosa confusión en que a un tiempo se anegaron nuestra antigua constitución y nuestra libertad». *Cfr.* las opiniones de Valentín DE FORONDA, «Ligeras observaciones sobre el proyecto de la nueva Constitución (La Coruña, 24 de septiembre de 1811)», en *Escritos políticos y constitucionales*, ed. cit., pp. 198-199; o de ARGÜELLES, en su *Examen Histórico*, ed. cit. Tomo II. Capítulo VII, pp. 63-64, con remisión a la Partida Segunda.

<sup>198</sup> *Cfr.* artículo 172, núm. 1. *Vid. supra* las salvedades apuntadas en relación a las Cortes extraordinarias con un papel relevante del monarca y a la posible incapacidad o indignidad del Rey declarada por las Cortes.

<sup>199</sup> *Cfr.* artículo 172, núms. 2, 3 y 12. «No puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la corona (...) Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes (...) El Rey, ántes de contraer matrimonio, dará parte á las Cortes para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere, entiéndase que abdica la corona». *Cfr.* asimismo el recuerdo de P. 2, 15, 5.

<sup>200</sup> *Cfr.* artículo 172, núm. 3: «No puede el Rey enagenar, ceder, renunciar ó en cualquiera manera traspasar á otro la autoridad real, ni alguna de sus prerogativas», salvo la abdicación en el inmediato sucesor que ha de hacerse con consentimiento de las Cortes. *Cfr.* otra vez, de nuevo, P. 2, 15, 5.

<sup>201</sup> *Cfr.* artículo 172, núms. 4 y 7: «No puede el Rey enagenar, ceder ó permutar provincia, ciudad, villa ó lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español (...) No puede el Rey ceder ni enagenar los bienes nacionales, sin consentimiento de las Cortes», en relación con artículo 131, núm. 18, materializado en el Decreto LXII, de 28 de marzo de 1814, en *Colección V*, ed. cit., pp. 150-151. Con un ejemplo práctico, el de los presidios, que ilustra el debate político y que suministra M. LORENTE SARIÑENA, «El abandono de los presidios menores (s. XVIII-XIX)», en A. IGLESIA FERREIRÓS (ed.), *Estat, Dret i Societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep M. Gay i Escoda*. (= *Initium*, núm. 1). Asociación Catalana d'Història del Dret Jaume de Montjuïc, Barcelona, 1996, pp. 731-752.

<sup>202</sup> *Cfr.* artículo 172, núms. 5 y 6: «No puede el Rey hacer alianza ofensiva ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes (...) No puede tampoco obligarse por ningún tratado á dar subsidios á ninguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes», en relación con los artículo 131, núms. 7 y 8.



hallarían las restricciones del monarca en sus relaciones con los ciudadanos y corporaciones y con sus derechos de libertad y de propiedad, aquellos que la Nación debía conservar y proteger con leyes justas y sabias. Solamente con la ley se pueden conseguir tales propósitos, no con la acción primaria del ejecutivo. El Rey no puede imponer contribuciones, ni hacer pedidos, ya que tales competencias corresponden solamente a las Cortes<sup>203</sup>. Por lo mismo, tampoco puede conceder privilegios exclusivos a persona o corporación alguna<sup>204</sup>. Las dos restricciones más relevantes son las que se predicán de la intocable propiedad privada o corporativa, salvo caso de pública utilidad que permite la venta forzosa<sup>205</sup>, y de la libertad individual, salvo exigencias del bien y seguridad del Estado, con traslado de responsabilidad a las instancias inferiores<sup>207</sup>. Tanto es así, tanto es el peso histórico de estos dos derechos, expresamente invocados en el artículo 4, que la fórmula del juramento regio, recogida en el artículo 173, se refiere de nuevo a ambos atributos, recalcando su valor esencial para la construcción de la Nación y de la Monarquía<sup>208</sup>.

No magnifiquemos los resultados de este aparente recorte de potestades, prerrogativas y facultades. No es un Rey absoluto químicamente puro el que se nos diseña, pero tampoco lo era el anterior a los tiempos constitucionales, si tenemos presente la legislación histórica y las restricciones procedentes de sus

<sup>203</sup> Cfr. artículo 172, núms. 2, 3, 5, 6, 7 y 12.

<sup>204</sup> Cfr. artículo 172, núm. 8, en relación con artículo 131, núms. 13 y 14, y Título VII, artículos 338-355. Junto a las Cortes, los otros dos cuerpos representativos, provincias y municipios, juegan asimismo un papel relevante en este proceso de recaudación que se inicia en el Parlamento, pasa por el ejecutivo y acaba en las instancias locales primarias, de acuerdo con los artículos 321, núm. 4 y 335, núm. 1. La defensa de la propiedad (la contribución no deja de ser un ataque a ese sacrosanto derecho) es, por tanto, una empresa en la que están embarcados todos los instrumentos de la Nación, como se ordenaba en el tantas veces citado artículo 4, desde el poder legislativo central hasta los apéndices más remotos de aquella Nación que conservaba y protegía derechos legítimos de los individuos que la componían. Sobre estas cuestiones, *vid.* F. ESCRIBANO LÓPEZ, «Poder legislativo y competencia financiera en la estructura constitucional de 1812», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ed. cit., pp. 235-251, y J. LASARTE, *Las Cortes de Cádiz*, ed. cit., pp. 369 ss., para los momentos iniciales de esa nueva Hacienda.

<sup>205</sup> Cfr. artículo 172, núm. 9.

<sup>206</sup> Cfr. artículo 172, núm. 10: «No puede el Rey tomar propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos». La referencia a propiedad y expropiación se inserta, como no podía ser de otra manera, en una línea de continuidad histórica, puesta de relieve por F. L. PACHECO CABALLERO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública (siglos XIII-XIX)», en *Initium*, núm. 3 (1998), pp. 383-417.

<sup>207</sup> Cfr. artículo 172, núm. 11: «No puede el Rey privar á ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El Secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la execute, serán responsables á la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Solo en el caso de que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto, pero con la condición de que dentro de quarenta y ocho horas deberá hacerla entregar á disposición del tribunal ó juez correspondiente», excepción a la regla general prevista en el artículo 300.

<sup>208</sup> Cfr. artículo 173. Además de jurar defender y conservar la religión católica, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes de la Monarquía «no mirando en quanto hiciere sino el

preceptos, interpretadas por los hombres de los siglos XVIII y XIX. No hubo monarcas absolutos, sino monarcas con tendencias absolutistas y así eran percibidos por sus contemporáneos. Seamos, pues, prudentes, coetáneos y respetuosos; adoptemos la óptica de los hombres que legislan en Cádiz a comienzos de esa centuria, hombres formados en la mejor tradición ilustrada y protoliberal, hombres que contemplan el pasado como un paisaje cercano. La efectividad de tales restricciones es cuestionable y no implica una anulación de la capacidad del monarca en la dirección política, ni mucho menos. No presupone el debilitamiento absoluto y total del monarca, ni la aniquilación de su posición política central al lado de las Cortes. Cuando se establecen como marco de actuación la Constitución y las leyes, no se debe olvidar que estas segundas se forman con su consentimiento en lo que pudiera considerarse sin problemas una autolimitación que el monarca acepta gustoso, una suerte de reproducción de esos «*Contratos de Dominación*» de la época medieval. La Constitución no conforma tampoco un valladar infranqueable, ni un obstáculo insuperable, toda vez que se limita a reproducir muchas de las conductas, autorizaciones y prohibiciones que se venían contemplando en la legislación tradicional y que ahora pasan a ser expresadas, recuperadas o reformadas. El modelo diseñado no es algo ideado de nuevo o inventado para la ocasión. Es el modelo del buen monarca, del monarca católico perfecto, expuesto en los libros y en los tratados, que debería haber existido en tiempos pasados con arreglo a la Constitución histórica ahora reactivada, el monarca que se merecían las Españas y que, por motivos ajenos tanto a la Monarquía en sí como a la Nación, motivos fácilmente identificables en la corrupción procedente del extranjero, no se había podido consolidar. Respecto a las autorizaciones de las Cortes, he de recordar lo dicho hace unas páginas: los diputados no son furibundos antimonárquicos, republicanos irrefrenables, oposición continuada al Rey, sino partidarios de una Monarquía equilibrada, moderada o templada, que es la que se plasma en el texto constitucional, una Monarquía donde el monarca junto con y al lado de la Nación comparten el protagonismo político, sin excluirse mutuamente, ni tampoco anularse. Parece que se ha conseguido esa meta y el espíritu de esa Constitución histórica o interna comienza a cobrar forma. En todo caso y como último remedio, el Rey puede escudarse en su irresponsabilidad, sacralidad e inviolabilidad, para continuar haciendo su voluntad, con traslado de culpas y consecuencias a sus Secretarios.

La reconstrucción del poder monárquico con arreglo al sistema tradicional, que es lo que se pretende hacer desde las coordenadas constitucionales, no se agota con la simple definición del Rey, de sus poderes y de sus limitaciones, inspirados en el antiguo Derecho aragonés según testimonio de los comisiona-

---

bien y provecho de ella», y no enajenar, ceder o desmembrar parte alguna del reino, el rey se compromete a no exigir jamás «cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes», ni tomar a nadie jamás su propiedad y respetar sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo, «y si en lo que he jurado ó parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, antes aquello en que contraviniere sea nulo y de ningún valor».

dos en el citado *Discurso Preliminar*. Sobre la base histórica hispánica, de toda ella y no sólo de la castellana, y con pequeñas correcciones o revisiones conforme al espíritu de los nuevos tiempos, se va fraguando el texto constitucional en su integridad, pieza a pieza, sometiéndolo a ese contraste entre lo pretérito y lo presente. Si algo caracteriza a la Monarquía, es su capacidad para trascender el tiempo, para imponerse al mismo. De ahí que toda idea de realeza incorpore desde la Historia un paquete de normas fundamentales acerca de la sucesión, es decir, acerca de los mecanismos para diseñar una forma de dar estabilidad a la dinastía reinante. La Historia de la Monarquía se construye a partir de esas Leyes Fundamentales. Sin ellas, no habría componente histórico porque aquélla se perdería en el tiempo. Tan importante o más que el propio diseño del Rey y del círculo de sus atribuciones es el modo en que ese monarca va a transmitir a sus sucesores el legado de la realeza recibida para hacerlo inmortal. La Monarquía, de la que Fernando VII es titular, se funda en Dios, en la Historia y en la Constitución, pero su dinámica vital aparece mediatizada por las Cortes, esto es, por la Nación, sin que ello implique anulación de las anteriores fundamentaciones, ni imposición de sustanciales impedimentos. Antes bien, las Cortes se van a apoyar en ellas con mínimos cambios y reformulaciones y van a establecer ciertas revisiones del legado tradicional. Estas Cortes han de estar presentes a la hora de adoptar las decisiones más trascendentales para la perduración de la Monarquía, como así han venido haciendo o deberían haberlo hecho. Así, pueden excluir, como se ha visto, a los sucesores incapaces o indignos (art. 181), de la misma manera que son ellas las que se encargan de aceptar la abdicación del monarca para dar pie a la regular sucesión (art. 172, núm. 3). El Rey no es la Monarquía y no puede jugar con la Corona del modo en que lo hicieron Carlos IV y Fernando VII, bajo el influjo de la presión napoleónica. Por eso, como principio de partida, el reino es indivisible y no puede fraccionarse, poniendo coto a salidas políticas presuntamente federales. La Monarquía se nacionaliza porque queda bajo la tutela de la Nación y ha de pasar el control efectuado por esa Nación reunida en Cortes cuando se trata de sus actuaciones más relevantes. La simbiosis entre ambas instancias vuelve a dar resultados y adquiere visos de perfección. Es la Nación la que se encarga de asegurar la normal existencia de la institución monárquica, en cuyo interior se halla un espacio para aquélla, mediante un proceso de recuperación de esas Leyes Fundamentales que afectaban directamente a las cuestiones atinentes a su persistencia en el tiempo. Por todo esto, por esta dimensión de perduración ínsita en la forma monárquica, es importante el Capítulo II del Título IV, artículos 174-184, por cuanto que disciplina el orden sucesorio no de un modo innovador, sino conforme al Derecho tradicional del reino, a la vieja regulación de la Partida Segunda que había sido eliminada por Felipe V en 1713, mal e imperfectamente restablecida por Carlos IV en 1789<sup>209</sup>. He ahí una prueba clara de ese proceso de recuperación del material histórico fundamental, en que va a consistir buena parte de la obra gaditana. Las Cortes ponen fin a la incertidumbre derivada de una conducta irregular de los monarcas que habían actuado de espaldas a la Constitución histórica: de Felipe, por

decidir sin la intervención de las Cortes, y de Carlos, por no dar la publicidad necesaria a la normativa sancionada en la reunión de Madrid de 1789 y no perfeccionarla plenamente. Cádiz recupera el orden regular de primogenitura y el derecho de representación, reaviva el derecho sucesorio contenido en el cuerpo alfonsino, conforme a parámetros tradicionales, reinstaura el diálogo con el pasado, ocultado por comportamientos despóticos realizados de espaldas a la visión constitucional histórica, y convalida el Derecho tradicional que pasa a quedar englobado dentro del nuevo y, a la vez, antiguo, orden constitucional. Otra vez la continuidad, la traslación, el pasado que invade el presente y es acogido en su seno. La sucesión en la Corona no es sucesión cualquiera (por eso, es debatida en secreto en el seno de las Cortes): supone poner los fundamentos para instaurar y consolidar la dinastía y, con ella, la Monarquía misma. Se articula conforme a una serie de principios depurados por la Historia, trasladados desde el Medievo como encarnación de una esencia jurídica castellana sempiterna, que acaba por volver a estar en vigor tras un breve ocultamiento, debido a la traición a ese espíritu constitucional patrio. Vuelven a recobrar valor principios tales como la legitimidad de los descendientes<sup>210</sup>, la preferencia del varón, mas sin exclusión de la mujer<sup>211</sup>, el derecho de representación para el caso de muerte prematura del primogénito heredero<sup>212</sup> y la conservación de las líneas hasta su agotamiento<sup>213</sup>. Se vuelve a proclamar a Fernando VII como Rey de las Españas en el art. 179, lo que ya se había efectuado en el Preámbulo, para pasar a disponer de su concreto orden sucesorio, conforme al art. 180, un orden que es concreción del establecido en los artículos anteriores<sup>214</sup>. De acuerdo con el precepto siguiente, cabe la posibilidad, ya señalada como limitación a la absoluta irresponsabilidad del monarca, de exclusión de sucesor o sucesores por motivos de incapacidad o de indignidad (lo que parece no referirse al propio Fernando VII, al cual no le sería de aplicación este artículo, aunque razones para ello existieron y muchas), acción que deberá ser realizada por las Cortes y verificada por ellas mismas, las cuales se convierten en intérpretes supremas de todas las cuestiones sucesorias ulteriores. Lo prueba el artículo 182: en caso de que el sistema sucesorio trazado se

<sup>209</sup> Para la Historia de la sucesión regia, *vid.* B. GONZÁLEZ ALONSO, «La historia de la sucesión en el trono y el artículo 57 de la Constitución de 1978», en *REP* (Nueva Época), núm. 19 (enero-febrero, 1981), pp. 7-42.

<sup>210</sup> *Cfr.* artículo 175.

<sup>211</sup> *Cfr.* artículo 176, con disposiciones especiales para el caso de reinado femenino, destinadas a salvaguardar la dinastía nacional frente a posibles injerencias de familias extranjeras, recogidas en los artículos 183 (la elección del marido habrá de hacerse con consentimiento de las Cortes, ya que en caso contrario se entenderá que abdica) y 184 (el marido de la reina no tendrá «autoridad ninguna respecto del reyno, ni parte alguna en el Gobierno»).

<sup>212</sup> *Cfr.* artículo 177, conforme a P. 2, 15, 2.

<sup>213</sup> *Cfr.* artículo 178.

<sup>214</sup> Artículo 180: «A falta del Sr. D. Fernando VII de Borbon, sucederán sus descendientes legítimos, así varones como hembras; á falta de estos sucederán sus hermanos, y tíos hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de estos por el orden que queda prevenido, guardando en todo el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores á las posteriores».

agotase y todas las líneas llamadas a la sucesión se extinguieran, entonces las Cortes, aquella Nación que se proclama monárquica y que no quiere renunciar a esa forma de Gobierno, se encargarían de efectuar los correspondientes llamamientos sucesivos, teniendo como norte siempre el interés supremo de la Nación que está en su base y las prescripciones que han regulado de forma clásica estos aspectos de la sucesión regia. El artículo 131, núm. 3 ya lo prevenían así: las Cortes resolverán cualquier duda, de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión de la Corona. Tienen, pues, la última palabra. Derecho antiguo recuperado, por tanto, y sometido a interpretaciones posteriores que efectuarán las Cortes. Estamos en presencia de la pauta de conducta usual en relación al monarca: mucha tradición, mucho pasado, mucho traslado desde las instancias medievales y esfuerzo adaptativo de ese legado histórico por parte de las Cortes, teniendo en cuenta esas esencias jurídicas pretendidamente eternas. La Monarquía es incuestionable, es un presupuesto del sistema mismo: lo que se hace es adaptarla con mínimos retoques a la realidad de los tiempos y eliminar aquellas corrupciones que concordaban mal con la legislación fundamental de la Nación católica y monárquica. Las Cortes son garantes de las esencias de esa Monarquía, pero no disponen de ella. Cuestiones secundarias parecen dar a entender un protagonismo avasallador de la cámara gaditana, que no es tal. Aunque, en apariencia, los campos son de especial relevancia, aunque las Cortes hablan a la Corona para autorizar, habilitar o permitir, semeja triunfo efímero y secundario. El Rey sigue siendo figura relevante y poderosa, apenas cohibida o retocada, pues su fuerza procede del pasado y ese pasado no lo han perturbado las Cortes porque no podían hacerlo<sup>215</sup>.

Menos trascendente por abundar en la línea de colaboración de los poderes apuntada en páginas anteriores, es la regulación que se contiene en los Capítulos III, IV y V, del Título IV, ocupados de cuestiones materiales referidas a la minoría del Rey, con su correspondiente Regencia y sistema de tutela, la estructura de la Familia Real y la cuestión de su patrimonio. La regla general es, como no podía ser, ni había sido de otra manera en el pasado remoto y cercano, el protagonismo central de las Cortes a la hora de habilitar espacios que pasarán

---

<sup>215</sup> Para cerrar esta cuestión hereditaria, debe destacarse, como ya se ha indicado en el texto, que el capítulo citado, dirigido a disciplinar la sucesión en la Corona, fue objeto de debate en sesiones secretas, una prueba más del carácter extremadamente frágil y realmente decisivo y nuclear de la materia. *Vid. Actas de las Sesiones Secretas de las Cortes Generales Extraordinarias de la Nación Española que se instalaron en la Isla de León el día 24 de setiembre de 1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14 de igual mes de 1813, de las celebradas por la Diputación Permanente de Cortes, instalada en la propia ciudad el día 9 de dicho mes, y de las Secretas de las Cortes Ordinarias, que se instalaron en la misma ciudad el 25 del propio mes y, trasladadas a Madrid, fueron disueltas en su segunda legislatura el 10 de Mayo de 1814.* Imprenta de J. Antonio García, Madrid, 1874. Sesiones de 19, 20, 21, 22, 23 y 25 de octubre de 1811, Sesiones de 14, 15, 16, 18 y 20 de noviembre de 1811, Sesiones de 7, 9, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 28 de diciembre de 1811, Sesiones de 2, 8 y 10 de enero de 1812, Sesiones de 11, 19, 20, 21, 22 y 28 de febrero de 1812 (en que se aprueba de forma definitiva el capítulo indicado), pp. 442 ss. Incluso con prologación en reuniones posteriores para resolver algunos asuntos colaterales y ciertas exclusiones, como, por ejemplo, en Sesiones de 11, 13, 16 y 20 de marzo de 1812 y en Sesión de 6 de abril de 1812, en *Actas de las Sesiones Secretas*, ed. cit., pp. 591 ss.

a ser ocupados por el Rey y por sus familiares. Las Cortes controlan el normal desarrollo de estas instituciones, marcan los poderes que van a ser ejercitados, así como su correspondiente reverso, los límites de acción, y resuelven cuantas dudas puedan suscitarse. En relación a la Regencia y teniendo en cuenta que ése era el destino inminente a que estaba avocado el reino debido a la cautividad del monarca, no había novedad reseñable respecto a lo que había sido aprobada previamente en los sucesivos Reglamentos de 1811 y 1812, anticipo de la regulación posterior de la Constitución, una regulación, como se ha visto, realizada a mayor gloria del poder legislativo. Estas cuestiones eran también tratadas con claridad anticipada en el propio texto constitucional, en concreto, en varios pasajes del artículo 131 (núms. 2, 3, 4, 5 y 6).

La Regencia, *prima facie*, estaba supeditada a la autoridad de las Cortes, incluso en cuestiones de simple protocolo o retributivas<sup>216</sup>. Está prevista para casos de menor edad o de imposibilidad física o psíquica del monarca, siendo su sucesor inmediato menor de edad<sup>217</sup>. La regulación se hace para el futuro, pero teniendo en cuenta asimismo la aciaga realidad que vivía la Familia Real. El caso de Fernando VII parece ser el segundo referido: no hay mayor imposibilidad física que la reclusión a la que estaba sometido, unido a la falta de descendencia, que hacía de todo punto imposible el ejercicio del poder o su transmisión a los familiares más directos. Las Cortes pueden optar por un solo regente en singular para casos de impedimentos que durasen más de dos años y si el sucesor fuese mayor de dieciocho años, dice el artículo 188. Es caso excepcional. En tanto en cuanto no se nombre la definitiva (lo que podían hacer las Cortes ordinarias, si estaban ya reunidas, o las extraordinarias convocadas a tal efecto), operará una Regencia provisional dirigida a resolver asuntos que no admitiesen dilación y a efectuar nombramientos de empleados sólo de forma interina. Estará compuesta por los más próximos familiares supérstites y representantes de la Nación y de sus órganos auxiliares: la reina madre, dos diputados de la Permanente de las Cortes, y los dos consejeros más antiguos del Consejo de Estado, con eventual incorporación de un tercero en caso de que faltase la primera<sup>218</sup>. La Regencia común, de tres o cinco personas, actúa en la posición del Rey y como representación suya. Todos sus actos se publican en su nombre, pero de conformidad con los términos expresados por las Cortes al instituirlos<sup>219</sup>. No es el monarca, sino lo que las Cortes dicen que pueden hacer de entre todas aquellas atribuciones que corresponden en el diseño constitucional al monarca, es decir, ejercita la autoridad monárquica pasada por la lectura, límites y percepciones de la misma efectuada por las Cortes. Nunca será idéntica al poder del Rey, salvo que el legislativo así lo entienda y lo exprese. Esto se salvaguarda con la inclusión de dos cláusulas especiales en el juramento exigido a los regentes, por lo demás idéntico al que presta el Rey conforme al artículo

<sup>216</sup> Cfr. artículos 194 y 200.

<sup>217</sup> Supuesto nada novedoso: es el que figura en P. 2, 15, 3. Vid. A. PASCUAL MEDRANO, *La Regencia*, ed. cit., pp. 25 ss.

<sup>218</sup> Cfr. artículos 189-192.

<sup>219</sup> Cfr. artículos 195 y 197.



173: la que se refiere a la observancia de las condiciones impuestas por las Cortes en el ejercicio de su autoridad y la de entregar el Gobierno del reino a su legítimo titular, una vez llegue la mayoría de edad o cese la incapacidad, pues en caso contrario serán tenidos como traidores<sup>220</sup>. La tutela del rey ocupa un solo precepto, síntoma de que lo relevante era la Regencia por su indiscutible vertiente pública y no el aspecto privado, en relación al cual y en una materia concreta (la educación del Rey menor de edad), las Cortes vuelven a intervenir de conformidad con ese deseo de crear Constitución y Nación por medio de la educación, tendencia a la que el Rey no podía ser inmune, ni excluido, sino, al contrario, incardinado para dar ejemplo a todos sus compatriotas<sup>221</sup>. Pero nada se dice del contenido, personal y patrimonial, de esa tutela que se entiende regulada por las disposiciones del Derecho histórico aplicables al caso concreto. De nuevo, ese juego retroactivo marca la forma de actuar de las Cortes gaditanas, el recurso al pasado histórico más lejano revivificado y presentado como algo resucitado para servir lealmente a la Monarquía y a la Nación.

La regulación de la Familia Real se hace desde una óptica conocida y común en el Capítulo IV, artículos 201-212. Como parte de un monárquico, se supeditan a lo que sancionan, en primer lugar, la Constitución y, luego, las Cortes, que son de nuevo las que acantonan el conjunto de poderes que corresponden a estos miembros de la dinastía reinante, aunque en este caso la regulación se antoja más bien negativa que positiva, es decir, fija incompatibilidades, prohibiciones y restricciones, y deja muy poco margen para facultades y derechos. La posición del heredero se diseña estableciendo limitaciones a su actuación antes que determinando una posición constitucional activa, que no llega a dibujarse ni por asomo. No se sabe, pues, qué han de hacer estos sujetos que paso a referir, pues sobre su actividad o situación constitucional se guarda clamoroso silencio. El Príncipe de Asturias, los Infantes y las Infantas, denominación que se extiende a los hijos e hijas del Rey y también a los hijos e hijas del Príncipe heredero exclusivamente (*ex art. 204*), componen un abigarrado grupo, del que preocupa esencialmente el primero en su calidad de sucesor en el trono<sup>222</sup>. Como sucedía con el monarca y a efectos de evitar males mayores como los que se acababan de vivir, el Príncipe no podrá salir del reino sin autorización de las Cortes, siendo excluido de la sucesión en caso contrario. Del mismo modo acontecerá, si permaneciese en el extranjero más tiempo del permitido por el legislativo y no cumpliera los requerimientos de éste para regresar en un plazo fijado<sup>223</sup>. Los Infantes todos están habilitados por las Cortes para

---

<sup>220</sup> *Cfr.* artículo 196.

<sup>221</sup> Artículo 198: «Será tutor del Rey menor la persona que el rey difunto hubiere nombrado en su testamento. Si no le hubiere nombrado, será tutora la Reyna madre, mientras permanezca viuda. En su defecto, será nombrado el tutor por las Cortes. En el primero y en el tercer caso, el tutor deberá ser natural del reyno»; y artículo 199: «La Regencia cuidará de que la educación del Rey menor sea la mas conveniente al grande objeto de su alta dignidad, y que se desempeñe conforme al plan que aprobaren las Cortes», remisión que alude al artículo 131, núm. 22.

<sup>222</sup> A él se dirigen expresamente los artículos 210 (reconocimiento por las Cortes con las formalidades que prevea el reglamento de las mismas), 211 (reconocimiento a efectuar en las primeras Cortes que se celebren tras su nacimiento) y 212 (juramento a prestar por el Príncipe, del

llevar una vida pública normal, con la sola excepción que se contempla en el artículo 205: gozan de todos los honores y distinciones inherentes a sus cargos, aquellos que venían disfrutando en cadencia histórica, y se les permite ocupar toda suerte de destinos y oficios, pero no podrán ser ni miembros de la judicatura, ni diputados, en congruencia con ese esfuerzo titánico desarrollado por la Constitución para separar ámbitos y evitar interferencias intraorgánicas, en este caso particular concreto, entre todos los poderes, pues son estos descendientes del Rey eventuales titulares del ejecutivo. De todos ellos y de sus descendientes, preocupa su estado civil. Su matrimonio ha de ser autorizado doblemente: por el Rey y por las Cortes, «*baxo pena de ser excluidos del llamamiento á la corona*»<sup>224</sup>. Sin tener la fuerza, el poder y el empaque del Rey, no son ciudadanos normales, sino especiales, de primer orden, lo que se observa en una disposición que afecta a su estado civil: sus partidas de nacimiento, matrimonio y muerte seguirán los cauces ordinarios de inscripción, pero además una copia auténtica será remitida a las Cortes o a su Diputación, con el objeto de que se custodie en sus archivos<sup>225</sup>. La igualdad no llegaba a los aledaños de palacio. Estos pequeños detalles marcaban la persistencia de los usos y estilos del Antiguo Régimen, del privilegio, de la desigualdad inherente a todo sistema monárquico por lo que se refiere a sus titulares<sup>226</sup>.

La Familia Real precisa de un patrimonio y lo ha tenido abundante en los siglos antecedentes, pero las Cortes no están dispuestas a extender un cheque en blanco, en sentido literal, al monarca para los nuevos tiempos reformistas que se están inaugurando. Tampoco lo pueden dejar desposeído pues su dignidad requiere ciertos gastos e inversiones, siquiera sea por decoro, venerabilidad y respeto hacia la institución. El antiguo patrimonio real se escinde en dos bloques. Uno de ellos pasa a ser patrimonio nacional y sus bienes calificados de la misma manera. Aquello que supera esta primera depuración se traslada al Rey y forma un patrimonio real más reducido, pero todavía sustancial y con enjundia. La restricción de la autoridad monárquica con búsqueda de modelos en el pasado, en lo que parece ser el criterio jurídico regular operado en Cádiz, tiene asimismo su cumplido reflejo en el campo económico. Un marco previo conformado por los artículos 131, núm. 18 y 172, núms. 4 y 7, donde se alude a esos bienes nacionales que son conservados, administrados, cedidos o enajenados por las Cortes o por el Rey con su anuencia, nos conduce al Capítulo V, artículos 213-221, donde vuelve a ponerse de relieve la dinámica conocida: las Cortes disponen un marco general, dentro del cual el Rey se mueve con cierta libertad y autonomía, percibiendo alguna concesión (mínima) a la Historia<sup>227</sup>. Margina-

---

que debe destacarse, acaso pensando en el ansia compulsiva de poder anticipado que había acreditado el monarca reinante cuando no lo era, una cláusula especial de fidelidad y obediencia al Rey, amén de las usuales de defender la religión y guardar la Constitución política de la Monarquía).

<sup>223</sup> Cfr. artículos 206 y 207.

<sup>224</sup> Cfr. artículo 208.

<sup>225</sup> Cfr. artículo 209.

<sup>226</sup> Tratamiento que se hace extensivo al modo en que comparecen ante las Cortes, conforme al Decreto CCXCIII, de 4 de septiembre de 1813, *cit.* Capítulos XIII, XIV, XV, XVI y XVII, artículos CXXVI-CLXVIII.

do del campo de los bienes nacionales, lo que se regula en el mencionado capítulo y artículos son los elementos patrimoniales que quedan en manos del Rey, se presume que para su aprovechamiento propio y el de su familia. Surgen, por ende, de esa depuración realizada por los Cortes, dos patrimonios: el nacional, que el Rey usufructúa por concesión de la Nación, y el real, que se acomodará a lo que determinen las Cortes y sobre el que tiene más amplias capacidades o, cuando menos, no tan estrictas restricciones, al margen, por supuesto, de cierto patrimonio privado que se separa de uno y de otro. Lo importante ahora es la decisión específica del legislativo respecto a esas masas patrimoniales, en donde crea los habitáculos donde se va a desarrollar la vida cotidiana del monarca, su sustento económico y las condiciones en que operará esa existencia futura<sup>228</sup>. Las Cortes resuelven el gobierno económico de la Monarquía como institución por medio de varias intervenciones. Al monarca solamente le queda la administración diaria de ese patrimonio, que es amplio margen de maniobra no obstante todo lo anterior, aunque parece inferirse de la Constitución que tal función será desarrollada por medio de sujeto interpuesto y no personalmente por el monarca mismo<sup>229</sup>. Así las cosas, las Cortes fijan la dotación anual de la Casa del Rey para que la existencia discurra con unos mínimos de dignidad y decencia<sup>230</sup>; establecen aquellos terrenos, sitios y lugares convenientes para el recreo del monarca, junto a los palacios tradicionalmente empleados como residencia por los antepasados<sup>231</sup>; determinan la asignación anual, en concepto de alimentos, del Príncipe de Asturias desde su nacimiento y el de los Infantes e Infantas a partir de los siete años<sup>232</sup>; y fijan la dote de las Infantas por razón de matrimonio, a cuya entrega cesa la obligación de alimentos anterior, cosa que no ocurre con los Infantes casados si continúan residiendo en las Españas, ya

<sup>227</sup> Cfr. artículo 214: «Pertenece al rey todos los palacios reales que han disfrutado sus predecesores (...)», excluidos del Decreto XLVII, de 22 de marzo de 1811, por el que se ponían en venta algunos edificios y fincas de la Corona, en *Colección II*, ed. cit., pp. 109-110.

<sup>228</sup> Se trataba, dice el *Discurso Preliminar*, ed. cit., Parte I, pp. 92-93, de separar los fondos destinados al Rey, a su Familia y a su Casa, y los que se señalaban para servicio público o para gastos extraordinarios, y evitar así confusiones dado que las rentas del Estado no eran una propiedad más del monarca, sino algo diverso. Decisivo en este campo es el Decreto LXII, de 28 de marzo de 1814, por el que se señala el patrimonio del Rey, en *Colección V*, ed. cit., pp. 150-151. Para estas materias, vid. L. LÓPEZ RODÓ, *El patrimonio nacional*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1954, pp. 174-183.

<sup>229</sup> Cfr. artículo 221.

<sup>230</sup> Cfr. artículo 213. Se hace por el Decreto LXXVI, de 19 de abril de 1814, en *Colección V*, ed. cit., pp. 185-186, fijando en concepto de dotación de la Casa del Rey la cuantía de cuarenta millones de reales de vellón, con los cuales se pagarán los sueldos de todos los oficios de dicha Casa, así como sus gastos ordinarios y extraordinarios, el mantenimiento de palacios, bosques, dehesas y terrenos que se destinasen a recreo del monarca, y las limosnas, pensiones y ayudas de costa consignadas a favor de criados, iglesias, comunidades y pobres. Al margen de todo esto, en capítulo económico diferente, la Tesorería General pagará los alimentos de los Infantes, los sueldos y gastos de los Secretarios y Secretarías del Despacho, los de los jefes, oficiales y soldados de la Guardia Real, y los demás destinos que no sean propiamente de la servidumbre de la Casa del Rey.

<sup>231</sup> Cfr. artículo 214. El ya citado Decreto LXII, de 28 de marzo de 1814, establecía en su artículo 1 que el patrimonio del Rey vendría conformado por la dotación anual de su Casa, los

que, en caso contrario, se interrumpirán también para ellos los alimentos y se les entregará una cantidad aprobada por las Cortes «*por una vez*»<sup>233</sup>. Imponen, en fin, las Cortes aquellos alimentos que hayan de darse a la reina viuda<sup>234</sup>. Incluso los sueldos de la Regencia, que es poder real no ejercitado por el Rey, se acaban por detraer de la dotación asignada a la Casa del monarca, en buena lógica<sup>235</sup>. Todo lo anterior es aprobado por las Cortes al comienzo del reinado y no se admite variación alguna en las cuentas y presupuestos sancionados<sup>236</sup>. También en este campo, parecen imponerse las Cortes y el Rey semeja derrotado, pero se trata de una pequeña batalla dentro de la guerra general por el control del aparato, del *sistema*, en donde se ha producido una suerte de acuerdo, tratado o pacto entre ambos poderes a los efectos de coordinarse y repartirse áreas de influencia en sucesivos momentos de la vida de la ley, el norte que guía sus respectivas conductas. La victoria es pírrica porque tales atribuciones de las Cortes –sucesión y estatuto de los sucesores, Regencia, patrimonio– apenas llegan a condicionar la potencia política del monarca, a hacerle sombra, ni muchos menos a desaparecerla. El rey, si se leen los artículos 171 y 172, sigue teniendo una posición política y jurídica de preeminencia, aunque con abundantes restricciones, salvadas por la peculiar conformación de la Nación. Lo cierto es que apenas quedan espacios propios al Rey, definidos por sí mismos, inmunes a la intervención del Derecho (aunque los hay: su dominio privado, por ejemplo). Ni siquiera al referirse a su propia Casa, un lugar antes excluido de toda regulación exógena y de toda forma de control, por esa tendencia omnipresente de las Cortes para condicionar cualquier comportamiento del monarca y hacerlo discurrir por los márgenes estrechos que establezcan sus decisiones legislativas. Todo espacio referido al monarca, salvo excepciones mínimas, es espacio público, queda expuesto a la supervisión del poder legislativo y es en apariencia controlado por la Nación, de forma directa (las Cortes) o por medio de órganos

---

palacios reales disfrutados por sus predecesores, así como los jardines, bosques, dehesas y terrenos que las Cortes señalaran para el recreo de su persona. En virtud del artículo 7, se sancionaba que fuese una comisión de las Cortes, junto con algunos ministros del Rey (Estado, Hacienda, Gracia y Justicia), los que propusiesen al legislativo aquellos jardines, bosques, cotos, florestas, dehesas y demás terrenos que quedarían reservados para recreo regio, al margen de los palacios, reales sitios y alcázares que conformaban su patrimonio *ipso iure*. Del mismo modo, conforme a su artículo 8, procedería la mencionada comisión a indicar qué bienes pasarían a formar parte del patrimonio privado del Rey y de los Infantes, «los cuales les quedarán reservadas como de su privativa propiedad y deslindadas para que jamás se confundan con las que la Nación señala para recreo del monarca».

<sup>232</sup> Cfr. artículo 215. Cfr. Decreto LXXVII, de 19 de abril de 1814, de asignación de alimentos a los Infantes Carlos y Antonio, en *Colección V*, ed. cit., p. 187.

<sup>233</sup> Cfr. artículos 216 y 217.

<sup>234</sup> Cfr. artículo 218.

<sup>235</sup> Cfr. artículo 219. Sin embargo, esto no estaba contemplado en el Decreto LXXVI, de 19 de abril de 1814 para el caso de los Secretarios y Secretarías del Despacho, cuyos sueldos no dependen de la asignación dada al Rey, sino que se abonan en otro concepto.

<sup>236</sup> Cfr. artículo 220. Vid. el mencionado Decreto LXXVI, de 19 de abril de 1814, donde por obvias circunstancias, se establece una excepción a esta regla: la dotación comenzará a abonarse desde el día en que Fernando VII reciba el Gobierno de la Monarquía, de conformidad con el artículo 13 del Decreto XXXVIII, de 2 de febrero del mismo año, en *Colección V*, ed. cit., p. 90.

en cuya formación ha intervenido la Nación (el Consejo de Estado). No hay espacios vedados a aquélla en relación al poder y al patrimonio regios. Pero no se olvide que el monarca integra la Nación, forma parte de ella, condiciona el ejercicio de sus poderes y, de esta forma sutil, se condiciona a sí mismo. El Rey acaba por integrarse con las Cortes en ese complejo amalgamado entre la Nación y la Monarquía, de donde sale el sujeto político titular de la soberanía en su plenitud. Todo lo que afecta a la Nación afecta al Rey y viceversa. Las piezas que forman el sistema político están unidas de tal manera que la interdependencia entre todas ellas parece ser la regla general y lo que afecta a uno, de inmediato repercute en el otro.

Dado que el Rey es irresponsable, inviolable y sagrado, y dada la complejidad de la vida política que aquél ha de desarrollar como se puede inferir recordando las plurales atribuciones que se le conceden en el artículo 171, la Constitución de Cádiz articula un poder ejecutivo en dos niveles o dimensiones: el formal o nominal, que corresponde al Rey, titular aparente e indiscutible, y el efectivo o real, titular secundario, pero verdadero, donde van a tomar cuerpo los Secretarios, figura tampoco desconocida en nuestra tradición histórica, sino de largo recorrido y vocación<sup>237</sup>, quienes serán los encargados de los diversos ramos de la Administración y de llevar así los deseos del Rey a la práctica, actuando de forma efectiva ese poder. Son los actores del mismo siguiendo las directrices superiores que marque el monarca<sup>238</sup>. Si el Rey no está sujeto más que a la Constitución y a las leyes y, dentro de la mejor tradición tomista, sólo desde una simple perspectiva ética que no jurídica o coactiva, es preciso crear un aparato que sea el encargado de ejecutar, valga la redundancia, el poder ejecutivo, de activarlo en todas sus ramificaciones que, como se ha podido ver, son numerosas, y, sobre todo para ese fin, crear un aparato que opere efectivamente y que sea responsable de las acciones implementadas, un centro de imputación único, aunque de composición heterogénea, en el que residenciar las consecuencias de todo el obrar público, un sujeto de referencia para cargar con las responsabilidades dimanantes de esas acciones. De acuerdo con el viejo aforismo británico que ilustra la inviolabilidad de los monarcas, el Rey no puede equivocarse, no puede cometer errores, no entra dentro de su compendio de

---

<sup>237</sup> Vid. J. A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1969. 4 tomos; y, para su desarrollo en los siglos XVIII y comienzos del XIX, del mismo autor, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*. Colección Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997; y J. L. BERMEJO CABRERO, *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII y XVIII)*. Colección Estudios de Derecho y Administración. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, en su Parte Primera, pp. 15 ss.

<sup>238</sup> Esa dualidad la percibe, por ejemplo, F. VARELA Y MORALES, en sus *Observaciones sobre la Constitución política de la Monarquía española*. Edición, estudio preliminar y notas de J. M. Portillo Valdés. Colección Cuadernos y Debates, núm. 192 (*Bicentenario de las Cortes de Cádiz*). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008. *Observación Cuarta*, pp. 25-26; o el ya citado primer gran comentarista del texto constitucional R. SALAS, *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, ed. cit., Parte I, Lección XVI, pp. 109-115, especialmente, p. 112.

atributos la responsabilidad, de lo cual se infiere que ese monarca, para mantenerse al margen de abusos, equívocos y fallos, ha de obrar en compañía de otros, ha de dar paso a varias figuras individuales que serán las que efectivamente sirvan el poder ejecutivo, neutralicen la posible culpabilidad del Rey y sufran las consecuencias, bajo forma de responsabilidad jurídica que no política, de todas y de cada una de las acciones del monarca u ordenadas por él. A todos los efectos, quien tiene la responsabilidad es finalmente quien tiene el poder y eso es materia en la que son peritos los Secretarios<sup>239</sup>. Tras las oscilaciones vividas en el siglo XVIII, desde su nacimiento hasta su expansión, y frente a las cinco Secretarías del último Gobierno de Carlos IV, la Constitución de Cádiz, en el Capítulo VI, artículos 222-230, se decanta por un incremento del número de ministerios que se elevan a siete, al idear dos nuevos: uno de Gobernación para la Península e Islas Adyacentes, y otro para Ultramar. Lugar prioritario en la rúbrica del Capítulo VI y en la enumeración del artículo 222 ocupa el Secretario de Estado, el primero de ellos por reminiscencia histórica. Las restantes Secretarías del Despacho son las ya conocidas de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina, las cuales se reparten los asuntos americanos en función de sus respectivos campos de acción. Toda una declaración de intenciones dado que nos muestran los campos principales en los que el ejecutivo quiere tener protagonismo e intervención, las más relevantes facetas sobre las que quiere el Rey actuar y proyectar su voluntad política<sup>240</sup>. Las Cortes se reservaban el derecho de introducir en este sistema las variaciones o reestructuraciones que la experiencia o las circunstancias requirieran, es decir, la modificación del sistema en función de las exigencias prácticas. Conforme al espíritu de moderación de toda la Constitución, no sorprende que sea un ejecutivo muy condicionado en el plano orgánico y funcional por las Cortes, que no actúa aislado, sino sugestionado por éstas, en busca de un equilibrio de los poderes o de recomposición de éste, en prevención de abusos y en justa reciprocidad a la incidencia que el Rey tiene en sede legislativa. Unas y otro parecen neutralizarse. Fruto de ese intervencionismo orientado a la templanza de los poderes es que las Cortes fijarán por reglamento particular (no por ley, esto es, sin participación regia) las competencias de cada Secretaría<sup>241</sup>, su planta<sup>242</sup> y hasta el sueldo de sus titulares<sup>243</sup>. Aunque el Rey nombra y cesa libremente a los responsables de cada ministerio, son las Cortes las que determinan su número, sus atribuciones y su composición, que no es poca cosa. De nuevo, parece volverse

<sup>239</sup> Se prefirió la expresión «Secretario» a la de «Ministro» no sólo por tradición histórica, sino también porque la primera ponía de relieve la más estrecha dependencia con el monarca, la subordinación exclusiva: recalaba el rasgo de subalterno y de mero ejecutor de la voluntad regia que correspondía al Secretario, cosa que no acontecía con el Ministro, el cual podía actuar por su cuenta y riesgo con la amenaza del despotismo tantas veces invocado en los debates gaditanos. *Cfr.* Polo, en *DSCGE*, núm. 108. 12 de enero de 1811, p. 357; y en núm. 457. 3 de enero de 1812, p. 2.538; Borrull, en *DSCGE*, núm. 385. 22 de octubre de 1811, p. 2.129, y Toreno, en *DSCGE*, núm. 386. 23 de octubre de 1811, p. 2.140, quien gráficamente califica a los Ministros (*sic*) como la potestad ejecutiva puesta en acción.

<sup>240</sup> *Vid.* F. BARRIOS PINTADO, «Las Secretarías del Despacho gaditanas», en *AMHD*, núm. 22 (2010), pp. 81-97.



evanescente el diseño de poderes separados, y la tendencia a la unión es latente. Secretario en calidad de ministro es el que está al frente de esos órganos unipersonales, para lo cual se requiere ser ciudadano en plenitud de ejercicio de los derechos, con exclusión de los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanía, según indica el art. 223.

La actuación del Secretario, en apoyo de la acción del Rey, presenta un instrumento que opera como mecanismo esencial de traslación (mejor, de creación, de implantación, de *inventio*) de la responsabilidad: el refrendo<sup>244</sup>. Todas las órdenes del Rey, cualesquiera que sean éstas y con independencia de su objeto, han de contar con la correspondiente signatura del Secretario del ramo de que se trate en función de la materia. La firma era y es ahora garantía de la autenticidad de la orden regia, pero, sobre todo, es testimonio de su presunta vinculación al orden jurídico, de su concordancia con el mismo. La firma del Secretario convalida la orden del Rey, la hace perfecta, la hace plenamente eficaz, le otorga un visado de constitucionalidad o legalidad, una presunción en tal sentido. Tanto es así que la ausencia de ese signo ministerial implica que ni los tribunales, ni autoridad alguna darán cumplimiento a tal mandato regio que no puede reputarse como tal con falta de este requisito. Nadie está obligado a cumplir las órdenes regias no refrendadas que no se pueden reputar como tales órdenes. Si así se hiciera, se actuaría al margen del Derecho, como una auténtica acción fáctica carente de apoyatura jurídica. Como pura fuerza o violencia, sin más<sup>245</sup>. Con la firma se perfecciona la acción real, pero, al mismo tiempo, se crea un espacio propio de responsabilidad donde va a aparecer el Secretario como único sujeto imputable. Su firma se convierte en un instrumento por medio del cual se instaura un nuevo centro de referencia, dado que al Rey no se le puede exigir o demandar nada.

---

<sup>241</sup> Cfr. artículo 224. Se hace tal delimitación competencial por Decreto CXLV, de 6 de abril de 1812, *Clasificación de los negocios que pertenecen á las Secretarías del Despacho*, en *Colección II*, ed. cit., pp. 185-190.

<sup>242</sup> Cfr. Decretos LXV, LXVI, LXVII y LXVIII, de 10 de abril de 1814, por el que se aprueban las plantas de las Secretarías de Gobernación de la Península, de Gobernación de Ultramar, de Gracia y Justicia, de Hacienda y de Marina, en *Colección V*, ed. cit., pp. 160-165. A mayores, vid. J. M. GARCÍA MADARIA, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*. Colección Estudios de Historia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, pp. 31-58; e «Introducción», en *Dos estudios sobre Historia de la Administración. Las Secretarías del Despacho*. Colección Clásicos de la Administración, núm. 6. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, pp. 9-77.

<sup>243</sup> Cfr. artículo 230.

<sup>244</sup> Vid. P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *El refrendo*. Prólogo de Sabino Fernández Campo. Colección Estudios Constitucionales. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 28 ss., especialmente, pp. 80-82, para el caso gaditano; J. M. PORRAS RAMÍREZ, «El principio de irresponsabilidad regia y el instituto del refrendo. Apuntes para un estudio en claves histórica y jurídico-positiva», en A. TORRES DEL MORAL (dir.), *Monarquía y Constitución (I)*. Editorial Colex, Madrid, 2001, pp. 373-388, y B. OLIVER LEÓN, «Inviolabilidad regia y constitución normativa», en AA. VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Editorial Tecnos, Madrid, 1997. Vol. I. *Derecho Público (I)*, pp. 210-237.

<sup>245</sup> Cfr. artículo 225.

La responsabilidad diseñada en la Constitución es una responsabilidad estrictamente jurídica, derivada de la falta de respeto al texto constitucional y a las leyes (no a otras formas normativas, por tanto, que pudieran proceder de las Cortes), que ha de acreditar el ejecutivo en su conjunto y en cada uno de sus comportamientos. No hay una responsabilidad política porque no estamos en tiempos de Monarquías parlamentarias, sino constitucionales, con órganos estrictamente separados en cuanto a su actividad prevista, sin posibilidad de acción conjunta<sup>246</sup>. Las formas de comunicación entre poderes no existen con nitidez y la legitimidad que los rodea es diversa, por lo que su control mutuo no puede llegar a nacer, ni a esbozarse, ni, por supuesto, a consolidarse. Ello no impide que en el desarrollo normativo gaditano, en un estadio ya más avanzado de superación de los rígidos corsés institucionales apuntados, se comiencen a atisbar formas de colaboración, como pusieron de manifiesto en 1813 los Reglamentos de la Regencia y del gobierno interior de las Cortes<sup>247</sup>, que crean zonas de colaboración, de control y de participación de los máximos poderes implicados, con unos Secretarios que ya pueden acudir de forma regular al Parlamento, hasta entonces lugar prohibido y vetado. No se olvide que la Constitución impedía en su artículo 95 a los Secretarios ser diputados para mantener esos dos ámbitos perfectamente escindidos. En ese ínterin, la responsabilidad de los Secretarios nace exclusivamente de la autorización de órdenes del Rey contrarias a Constitución y leyes, sin que sirva de excusa el haberlo mandado el monarca, como reza el artículo 226. Un ejemplo lo hallamos en el artículo 172, núm. 11, cuando se alude a aquellas órdenes del monarca que atenten contra la libertad individual, que dan lugar a que el Secretario del ramo que sea y el juez ejecutor correspondiente sean considerados responsables ante la Nación y reos de atentado contra dicha libertad. No cabe la obediencia inexcusable como elemento justificador de acciones inconstitucionales o ilegales. El Secretario responde por un acto propio que consentía, perfeccionándolo, y, a la vez, se fundaba en un acto ajeno, un acto que, en cierta manera, podía controlar y verificar. Da pie esa responsabilidad a un control jurídico, estrictamente jurídico, no de oportunidad, de ocasión o de corte político, salvo el referido en el ya indicado artículo 227 y reiterado en el artículo 352, relativo a la ejecución del presupuesto de su Secretaría, es decir, la responsabilidad da pie a un enjuiciamiento de la acción ministerial que tenga como parámetro la constitucionalidad y/o la legali-

<sup>246</sup> Cfr. *DSCGE*, núm. 366. 3 de octubre de 1811, pp. 1.982 ss. A expensas del proceso de *parlamentarización*, es relevante el atisbo que contiene el artículo 227, de acuerdo con el cual los Secretarios forman el presupuesto de sus respectivos departamentos, y «rendirán cuentas de los que hubieren hecho, en el modo que se expresará». Cfr. S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «La responsabilidad de los ministros», *cit.*, pp. 556-565; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad*, ed. cit., pp. 381 ss.; y E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *La responsabilidad penal del Gobierno*, ed. cit., pp. 119 ss.

<sup>247</sup> Cfr. Decreto CCXLVII, de 8 de abril de 1813, *cit.* Capítulo IV, *De la asistencia de los Secretarios del Despacho á las Córtes*, artículos I-III; y Decreto CCXCIII, de 4 de septiembre de 1813, *cit.* Capítulo VI, artículos LXVII («Por regla general á la discusion de toda ley deberá asistir el secretario del Despacho, á cuyo ramo pertenezca la materia, para lo que con anticipacion se le dará aviso») y LXVIII (para su retirada antes de la votación).

dad de la acción impulsada por el monarca y refrendada por el citado Secretario. Este proceso terminaría con la formación de causa por parte de las Cortes<sup>248</sup> y con el posterior enjuiciamiento por el Tribunal Supremo<sup>249</sup>. Mientras tanto, quedaría en suspenso el Secretario encausado y las Cortes remitirían al órgano jurisdiccional toda la documentación relativa al supuesto que habría motivado el inminente juicio<sup>250</sup>. La acción de los Secretarios es, en todo caso, individual, aislada, egoísta en cierto punto, pues no se atisba ningún esquema de coordinación entre ellos, es decir, no aparece ninguna instancia central y unitaria de Gobierno donde todos ellos queden integrados, se aglutinen y actúen de forma conjunta. Cada uno de ellos responde ante el monarca que lo ha nombrado y con las competencias que las Cortes le han determinado, sin saber qué hacen sus compañeros. El Gobierno existe, pues, como sola función, como expresión de esa tarea ejecutiva, aunque no hay ningún órgano al que podamos denominar así con tal calificativo. Es preciso aguardar unos años para que esa figura institucional, el Consejo de Ministros como órgano gubernativo y administrativo por antonomasia, encarnación del poder ejecutivo, acabe por cristalizar y por convertirse en el real titular de ese poder, por encima incluso de los monarcas<sup>251</sup>.

El Rey con sus siete Secretarios desempeña el poder que se la ha asignado constitucionalmente, uno de modo irresponsable y los otros con pleno sometimiento a Constitución y legislación. El antiguo espíritu del consejo, del asesoramiento continuado al monarca por parte de los expertos en las diferentes lides de la vida política, tan afirmado e indiscutido en los territorios hispánicos

---

<sup>248</sup> Cfr. artículo 131, núm. 25 y artículo 228. Cfr. asimismo Decreto CCXCIII, de 4 de septiembre de 1813, cit. Capítulo XII, artículos CXVIII-CXXV.

<sup>249</sup> Cfr. artículo 261, núm. 2. De conformidad con este mismo artículo 261, en su núm. 4, en lo que parece ser un supuesto diferente al anterior, aunque pudiera derivarse del mismo, las causas criminales en las que se vean implicados los Secretarios del Despacho serán también competencia del Supremo Tribunal de Justicia. Las primeras, las del núm. 2, referidas a la responsabilidad, son resultado de actuar el poder del Rey y en su nombre, mediando refrendo; estas segundas, las del núm. 4, parecen aludir a comportamientos plenamente individualizados en la persona de cada uno de los Secretarios, sin ejercicio de refrendo, sino consecuencia de su acción al frente de cada departamento o de sus comportamientos como ciudadanos particulares, y tendría la legislación penal como parámetro medidor de su conducta.

<sup>250</sup> Cfr. artículo 229.

<sup>251</sup> Un colegio gobernante se contemplaba en el Proyecto de Andrés de la Vega Infanzón, en *DSCGE*, núm. 384. 21 de octubre de 1811, p. 2.126. Sin embargo, no todos los diputados miraban con buenos ojos una institución tal, temerosos de que ocultase o degradase alguna de las contempladas en la Constitución, como el Consejo de Estado. Tal es el caso de Espiga, en *DSCGE*, núm. 457. 3 de enero de 1812, pp. 2.540-2.541; o de Oliveros, en *DSCGE*, núm. 460. 6 de enero de 1812, p. 2.572. La coordinación de Secretarías, con el trasfondo americano, se plantea a través de varias vías, como las que proponen Borrull, en *DSCGE*, núm. 385. 22 de octubre de 1811, p. 2.129 (que una misma persona sea titular de varias); Leiva, en *ibidem*, p. 2.131 (rígida separación entre todas ellas); Morales Duárez, en *ibidem*, p. 2.133 (importante cuerpo de subalternos, hábiles e instruidos, en cada departamento, sin perjuicio de colaboración eventual entre todos ellos a los que afecta la correspondiente resolución); o Aner, en *ibidem*, p. 2.130; y en *DSCGE*, núm. 460. 6 de enero de 1811, pp. 2.236-2.237 (en idéntico sentido al de Borrull). Por fin, una Junta de Secretarios estaba prevista en el último Reglamento de la Regencia, de 8 de abril 1813, cit. *supra*, en su Capítulo III, artículos VIII y IX, para la ejecución de providencias del Gobierno que requieran la cooperación de diferentes Secretarías del Despacho, pudiendo iniciar su actuación constante

durante los tres siglos anteriores, no podía desaparecer así sin más. Si del primitivo Secretario del Despacho Universal se habían ido desvinculando nuevas Secretarías en atención a la aparición de varios frentes de acción pública y a la necesidad de una forma de gestión más expedita como la que proporcionaban estos órganos unipersonales que secundaban fielmente al monarca, el otro gran pilar de la Monarquía Hispánica Universal, los viejos Consejos, tampoco podían quedar intactos en esa mutación desencadenada. Van a sufrir un proceso contrario de redimensionamiento cuantitativo y cualitativo: no de proliferación, sino de reducción a la unidad de sus piezas y de transformación de sus funciones, con abandono de muchas de las convencionales. Ya no serán nunca más órganos jurisdiccionales al oponer a los mismos un nuevo poder con esa denominación; habrá que buscarles un nuevo acomodo. La Guerra de la Independencia pone de manifiesto la relativa inutilidad de estas instituciones, así como su nulo servicio a la Nación, muy dudoso en los primeros tiempos que siguen a la invasión francesa. Actúa aquella como disolvente del pasado institucional. Puede que restasen los nombres, pero los institutos son diferentes y, sobre todo, muy menguados. El cambio, en el sentido de idear una nueva forma de actuación de los Consejos, parece imponerse y comienza con una reducción de su amplio número a la unidad. Se mantiene uno solo, con denominación antigua, pero nuevas perspectivas para su desempeño, que excluyen cualquier reminiscencia jurisdiccional. El Consejo que suplanta a todos los Consejos, que ocupa su lugar, vuelve a actuar como eso, como un real asesor del primer magistrado de la Nación.

Para terminar con el diseño del poder ejecutivo, resta el último capítulo, el VII del Título IV, que comprende los artículos 231 a 241, dedicado a ese único Consejo que consigue sobrevivir a la crisis institucional gestada a comienzos del siglo XIX. Se trata del nuevo Consejo de Estado<sup>252</sup>, exclusivo órgano de asesoramiento del monarca que deja en pie la Constitución de todo el elenco polisindial de las centurias anteriores, del cual sólo se conserva nombre, pero no identidad, ni paralelismo con su inmediato predecesor: más que heredero, es residuo,

---

durante el Trienio, pero el Consejo de Ministros como tal, orgánicamente hablando, no se constituye si no hasta tiempos absolutistas fernandinos, concretamente el 19 de noviembre de 1823, teniendo lugar su primera reunión el 15 de febrero de 1824. *Vid.*, sobre este proceso histórico, J. A. ESCUDERO, «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», en *AHDE*, núm. 42 (1972), pp. 757-767; P. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, pp. 29 ss.; J. A. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*. Editora Nacional, Madrid, 1979. Tomo I; J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, «Consejo privado y Consejo de Ministros. Notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros en España», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 71 (1984-1985), pp. 252-307; F. FONTES MIGALLÓN, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», en *ibidem*, pp. 309-373, y J. L. BERMEJO CABRERO, «Orígenes del Consejo de Ministros», en *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*. Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Editorial Tecnos, Madrid, 1992, pp. 47-68. Para reflexiones más recientes, *vid.* M. ARAGÓN REYES y A. J. GÓMEZ MONTORO (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

resto del naufragio histórico vivido<sup>253</sup>. Como sucedía con el caso de la Regencia, la Constitución se encuentra con un Consejo de Estado ya creado y operativo, probablemente disciplinado a la vista del Proyecto Constitucional que se estaba discutiendo. No sorprende, pues, que su carácter preconstitucional no comprometa su perfecta constitucionalidad, pues se perfila a la luz del espíritu reformista plasmado por escrito y debatido de forma simultánea en las Cortes<sup>254</sup>.

De amplia composición (alcanza los cuarenta miembros) y con claro espíritu aristocrático en todas las acepciones de la palabra<sup>255</sup>, el Consejo de Estado aparece como una suerte de segunda cámara de revisión o enfriamiento frente a las acciones irreflexivas de las Cortes y del Rey, como una especie de Senado<sup>256</sup>, sin serlo nominalmente, antes que como un exclusivo órgano de puro asesoramiento. En su nombramiento, no predomina la voluntad del Rey, sino que se combinan las voluntades de legislativo y ejecutivo, en una muestra más del

<sup>252</sup> Para el viejo, *vid.* F. BARRIOS PINTADO, *El Consejo de Estado de la Monarquía española, 1521-1812*. Consejo de Estado, Madrid, 1984.

<sup>253</sup> *Vid.* J. M. CASTÁN VÁZQUEZ, «La representación de las provincias americanas en el Consejo de Estado según la Constitución de Cádiz», en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988. Tomo II, pp. 395-406; F. TOMÁS Y VALIENTE, «El Consejo de Estado en la Constitución de 1812», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 21 (enero-abril, 1995), pp. 9-22 (recogido asimismo en *Constitución: escritos de introducción histórica*. Prólogo de Bartolomé Clavero. Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 99-113, y en *Obras Completas*, ed. cit. Tomo III, pp. 2.549-2.560); M. I. CABRERA, «Algunas consideraciones en torno al Consejo de Estado en la Constitución de 1812», en *REP*, núm. 93 (Nueva Época) (julio-septiembre, 1996) (*Número monográfico sobre Parlamento y Política en la España contemporánea*), pp. 233-241; T. DE LA QUADRA-SALCEDO, «El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona»; en *Documentación Administrativa*, núm. 244-245 (enero-agosto, 1996) (= *El Consejo de Estado*), pp. 13-87; F. MARTÍNEZ PÉREZ, «De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditano», en *Historia Contemporánea*, núm. 33 (2006) (II) (= *El primer constitucionalismo hispanoamericano*), pp. 557-580; y M. LORENTE SARIÑENA, «De los Consejos de la Monarquía Católica al Consejo de Estado Español (1808-1845)», en M. BROERS, A. GUIMERÁ y P. HICKS (dirs.), *El imperio napoleónico y la nueva cultura política europea*, ed. cit., pp. 177-191. Antes de ese cambio, se intentó una reforma de los Consejos, mediante refundición de los mismos, que respondía a los momentos excepcionales que se estaban viviendo entre 1809 y 1810, estudiada por J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, «El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810). Notas para su estudio», en *En la España Medieval*, núm. V (1986) (= *Estudios en memoria del Prof. D. Claudio Sánchez-Albornoz. Volumen II*), pp. 1.033-1.050; S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «La crisis del Antiguo Régimen consultivo en la España constitucional», en *REP* (Nueva Época), núm. 57 (julio-septiembre, 1987), pp. 177-190; y J. M. PUYOL MONTERO, «La creación del Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (Consejo reunido) por la Junta Central en 1809», en *CHD*, núm. 2 (1995), pp. 189-233.

<sup>254</sup> Creado por Decreto CXXIV, de 21 de enero de 1812, en *Colección II*, ed. cit., pp. 63-64, con veinte miembros, pero proporciones análogas a lo que después sancionaría la Constitución. *Cfr.* asimismo el Decreto CXXV, de 22 de enero, por el que se crea una nueva Regencia; el Decreto CXXVI, de idéntica fecha, por el que los antiguos regentes pasan a ser consejeros de Estado; el Decreto CXXX, de 26 de enero, por el que se suprime el antiguo Consejo de Estado; y el Decreto CXXX, de 20 de febrero, por el que se nombran a los primeros consejeros y se da una primera regulación orgánica al mencionado nuevo Consejo, en *Colección II*, ed. cit., pp. 64-66, p. 76 y pp. 86-88 respectivamente. Su Reglamento es aprobado por Decreto CLXIX, de 8 de junio de 1812, en *Colección III*, ed. cit., pp. 11-19.

<sup>255</sup> No solamente en sentido nobiliario: la aristocracia que forma el Consejo de Estado es, al igual que sucederá con la posterior cámara senatorial, la militar, la burocrática, la eclesiástica, la

esfuerzo de equilibrio que Cádiz tiene presente para eludir cualquier forma de despotismo, tanto el parlamentario como el monárquico, sus dos grandes temores. Las Cortes proponen ternas y el Rey elige de entre esos tres nombres, respetando los cupos establecidos<sup>257</sup>. No es, pues, ni órgano exclusivo del monarca, ni tampoco una instancia dominada por las Cortes, aunque parece aproximarse más a lo primero que a lo segundo pues su destino está orientado hacia el monarca para completar, formar y educar su voluntad, antes que para restringirla hasta los extremos que las Cortes desearan. La idea de asesorar implica ciertas dosis de colaboración y de buena fe entre asesor y asesorado antes que de estricto control y amplia limitación por parte de las instancias implicadas. No es un Consejo del Rey, ni un Consejo de la Nación sino un Consejo que las Cortes articulan para auxiliar al Rey y que éste finalmente puede dirigir, puede encauzar. Que hay influencia cierta del legislativo lo prueba el hecho de que los consejeros no podrán ser cesados por la sola voluntad regia (sólo con causa justificada ante el Tribunal Supremo, como reitera el art. 261, núm. 3) y de que las Cortes fijarán sueldos y retribuciones<sup>258</sup>, pero no debe olvidarse que es el Rey el que dispone su nombramiento final a partir de las propuestas de unas Cortes que pueden estar condicionadas por su Majestad, que éste idea su Reglamento (después sancionado por las Cortes, oído el propio Consejo) y que el juramento de los consejeros exige ser fieles al Rey y conducirse bajo la guía del bien de la Nación, «*sin mira particular, ni interes privado*», por este orden<sup>259</sup>. Es otro de los ejemplos donde colaboran ambos poderes para integrarse en uno solo y eludir cualquiera de los riesgos que atemorizaban a los diputados gaditanos (tanto la asamblea desbocada como el monarca des-

---

intelectual, etc., es decir, la elite que goza de representación *ipso iure* por el mero hecho de serlo, al margen de la representación popular que se confía y confiará a otra cámara. *Cfr.* artículos 231 y 232. De esos cuarenta miembros, todos ellos ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, excluyendo a extranjeros aun con carta de ciudadanía, cuatro serán eclesiásticos, de reconocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán obispos; otros cuatro, Grandes de España, «adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios»; y los restantes serán elegidos «de entre los sujetos que mas se hayan distinguido por su ilustración y conocimiento, ó por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado», con expresa imposibilidad para los diputados. Doce consejeros, al menos, serán originarios de las provincias de Ultramar para equilibrar asimismo la representación territorial.

<sup>256</sup> B. CLAVERO, en «Cádiz como Constitución», *cit.*, pp. 139 y 142, habla de un sistema bicameral asimétrico, pero no parece que sea suya tal intuición a tenor de los debates sobre unicameralismo o bicameralismo que se vienen dando desde 1808. *Vid.*, por ejemplo, S. M. CORONAS GONZÁLEZ, «Los orígenes del sistema bicameral en España», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ed. cit., pp. 191-206, especialmente, pp. 203-204; y «Continuidad y cambios en los orígenes del parlamentarismo español», en *Estudios de Historia del Derecho Público*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 135-176, e I. FERNÁNDEZ SARASOLA, «Las primeras teorías sobre el Senado en España», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17 (primer semestre, 2006) (Monográfico *El Senado*), pp. 169-193, en particular, pp. 190-191.

<sup>257</sup> *Cfr.* artículos 233-234. Idéntico sistema se diseña en el artículo 235 para los casos de vacante. Se contempla en el Reglamento de las Cortes el modo exacto de proceder, en Decreto CCXCIII, de 4 de septiembre de 1813, *cit.* Capítulo XI, artículo CXVI.

<sup>258</sup> *Cfr.* artículos 239 y 240.



pótico), lo que es tanto como decir que se acaba por negar virtualidad práctica a la división y por unificar poderes bajo un aspecto externo de separación.

¿Qué funciones tiene encomendadas este nuevo Consejo? ¿Qué se le permite hacer en el articulado gaditano? Nada a lo que estaba acostumbrado. Es el único Consejo del Rey, dice el artículo 236, o, expresado de otra manera, se trata de un cuerpo puramente consultivo donde el Rey ha de buscar las luces necesarias para el buen gobierno del reino, como insiste su Reglamento, en el Capítulo II, artículo I. Su misión es dictaminar en apoyo del Rey cuando se trate de asuntos gubernativos graves, asuntos no necesariamente ejecutivos de cierto relieve<sup>260</sup>. Especialmente, se requerirán sus informes en tres campos muy singulares, que no son plenamente gubernativos o ejecutivos, sino atinentes a lo político como dimensión singular de un Rey que seguía comportándose con ciertos márgenes de albedrío: cuando se trate de sancionar las leyes, de declarar la guerra y de hacer tratados. La prerrogativa regia por excelencia (que perfecciona el proceso legislativo y hace partícipe del mismo al propio Consejo como auténtico Senado), la política bélica y las relaciones internacionales aparecerán mediatizadas por este órgano colegiado, aunque no se afirma la suerte que deben correr tales dictámenes, esto es, si son vinculantes o no (parece ser lo segundo lo más idóneo, de conformidad con una lectura maximalista del poder del Rey). Que sean así calificados implica que no se trata de una función de gobierno o ejecutiva estricta, por tanto, dependiente de la ley y a ella ligada, orientada a su materialización, la que se encomienda al Rey y a su Consejo, sino de asuntos donde el margen de libertad y de discrecionalidad es mayor pues no cuentan con la vinculación a la ley como elemento que condiciona y delimita tales acciones, que no implica ejecución eminente. El ejemplo más claro es el primero, la sanción, dado que la ley no ha nacido todavía y depende de la libre voluntad del monarca su aparición. Con esta medida, el Consejo se convierte en órgano pseudo-legislativo, participante de esa potestad como auténtica cámara aristocrática, consultiva y estamental, no como apoyo de las Cortes o duplicación de las mismas, sino como refuerzo del Rey: actúa ese poder legiferante no en virtud de leyes o de actos legislativos puros, sino por medio de la sanción regia de esas leyes, como complemento de la prerrogativa regia. Los otros dos casos nos sitúan en la tesitura de afirmar una cierta continuidad competencial con el viejo Consejo de Estado, ocupado, como se sabe, de la vida internacional de la Monarquía en todas sus dimensiones, pacíficas o bélicas, como los dos ejemplos dan a entender. En ellos, no hay ley, Derecho o Justicia que valga, salvo la sola voluntad libre del Rey. Asuntos gubernativos graves sería especialmente esta categoría de asuntos políticos donde la libertad de Rey evoca el pasado, nos retrotrae al mismo y elimina cualquier suerte de

<sup>259</sup> Cfr. artículos 238 y 241, respectivamente.

<sup>260</sup> Decreto CLXIX, de 8 de junio de 1812, *cit.* Capítulo II. Artículo I. Son asuntos graves gubernativos «aquellos negocios de cualquiera ramo de que haya de resultar regla general de buen gobierno». Ejemplos constitucionales aparecen, por ejemplo, en el artículo 171, núm. 15, en relación al pase regio; o en el artículo 233, en relación a la suspensión de magistrados y jueces. Cuando no exista tal gravedad, el Rey y los Secretarios operarán sin necesidad de esta consulta.

restricción derivada de la acción de las Cortes y de sujeción a las leyes. Son los ejemplos de la alta política, entendida en un nuevo sentido alejada del Antiguo Régimen; son las grandes decisiones que afectan al normal desarrollo del Estado en el interior (la elaboración de las leyes) y en el exterior (los tratados, la paz y la guerra), sin las cuales ese poder no puede funcionar de ninguna de las maneras. El margen de libertad que en estos asuntos se confiere al Rey es prácticamente ilimitado, puesto que se trata de unos campos políticos (libres, discrecionales, arbitrarios incluso) donde solamente está presente esa voluntad regia, sin otros actores, y no alcanzan a llegar allí ni las Cortes, ni las leyes, ni ninguna otra potestad constitucional. Esas Cortes contemplan cómo el Rey se les escapa en ciertos espacios y cómo tratan de frenarlo un poco, limitadamente, por medio del Consejo que colocan a su lado. El de Estado hace algo más que asesorar: participa en la toma de las decisiones políticas más relevantes (decisiones gubernativas graves), en el ejercicio de las prerrogativas regia por excelencia y en dos de sus más cualificadas facultades. Asuntos no ejecutivos que muestran, por tanto, que no todo lo que hace el Rey es ejecutar: también gobierna en el sentido de tomar algunas decisiones políticas por su cuenta y riesgo. El Reglamento del Consejo de Estado implanta una extensión de su campo de acción natural: el Consejo dará al Rey o a la Regencia en todo negocio que se le pidiera su parecer y desempeñará la instrucción y consulta de aquellos expedientes gubernativos que el Rey o la Regencia tuvieran a bien encomendarle, «*en la forma y en tiempo que fuere de su agrado*»<sup>261</sup>. Ahora la activación del Consejo no procede de la Constitución, sino de los titulares del poder ejecutivo. Su labor es, pues, de nuevo gubernativa o ceñida a lo gubernativo, nunca contenciosa, con arreglo a la terminología de la época. Nada queda de la jurisdicción antigua del viejo Consejo. Ha habido una refundación y con ella ha acabado por perfilarse la misión consultiva en sentido estricto. A eso, a dictaminar sin amparo en ley, a dar su parecer al monarca y auxiliarle en los más relevantes asuntos de Gobierno y de Política, puede reducirse esa función aludida de consulta, de consejo, de colaboración para la correcta formación de la voluntad regia. Eventualmente, se le reconoce una cierta capacidad de impulso en cuestiones relacionadas con el fomento del reino, pero es simple propuesta autónoma y facultativa, por ende, no obligatoria<sup>262</sup>. Por otro lado y volviendo a las previsiones constitucionales, finalmente, la política de nombramientos del monarca encuentra su lógico apoyo en este órgano de raíz administrativa, volcado en sede ejecutiva antes que nada: el Consejo realiza al monarca las propuestas por ternas para provisión de beneficios eclesiásticos y para plazas de la judicatura, idea ya anticipada en el artículo 171, núms. 4 y 6, y reiterada en el artículo 237<sup>263</sup>. El Consejo cumple así un cometido de asesoramiento doble:

<sup>261</sup> Cfr. Decreto CLXIX, de 8 de junio de 1812, *cit.* Capítulo II, artículo II.

<sup>262</sup> Cfr. Decreto CLXIX, de 8 de junio de 1812, *cit.* Capítulo II, artículo III: «Pertenece también al Consejo proponer al Rey ó á la Regencia en ocasiones oportunas los medios que juzgue mas eficaces conforme á la Constitucion y á las leyes, para aumentar la poblacion, promover y fomentar la agricultura, la industria, el comercio, la instruccion pública, y quanto conduzca á la prosperidad nacional; á cuyo fin qualquiera de los vocales tendrá facultad para excitar la atencion del Consejo».

uno, en sentido estricto, con dictámenes sobre asuntos gubernativos de cierta trascendencia y, especialmente, aquellos indicados en el artículo 236, que le llevan a jugar un papel de cierta relevancia en el proceso de perfeccionamiento de las leyes, en la gestión de la guerra y en las relaciones internacionales. El segundo se refiere a la materialización efectiva de esa labor de asesoramiento al proponer al monarca a las personas concretas que van a desempeñar cargos eclesiásticos y judiciales en toda la Monarquía, que no es función menor.

Con esto culmina esta lectura amplia y, en cierta forma, personal del poder ejecutivo gaditano, un poder y una división para con sus iguales, que fácilmente puede llevarnos a erróneas lecturas contemporáneas, a presentar órganos y funciones perfectamente separados y delimitados, sin roces, ni conflictos, en un escenario de placidez y de paz que lo es sólo en apariencia. Ningún diseño de poderes es pacífico. Las zonas comunes fueron múltiples; la división no era tan clara; las intersecciones aparecían a cada paso que se daba en el articulado constitucional. No es algo inintencionado, sino que responde a un plan deliberado. Por medio de estos mecanismos, que articulaban todos los poderes alrededor de un poder, se conseguía, como bien advirtió en su momento J. M. Portillo Valdés, esquivar todos aquellos riesgos que tenían en mente los diputados doceañistas conforme a los parámetros de la cultura política de la época. La solución era ecléctica porque ni se miraba a la Francia de la Convención, pero tampoco al pasado hispánico más inmediato. Ni se consagraba un sistema de gobierno asambleario con un Parlamento absoluto, ni tampoco una Monarquía plenamente despótica o con querencia hacia ese destino<sup>264</sup>. Lo que se hizo fue recuperar la Historia y su tracto constitucional abandonado y revitalizarlos a través de aquellas correcciones o reformas indispensables para que la gran maquinaria volviese a funcionar a pleno rendimiento. Los sujetos principales, Cortes y Rey, Nación y Monarquía, jugaban a neutralizarse por medio de su complementariedad con una amplia gama de conexiones subterráneas. Acaban por integrarse en un solo cuerpo político. Sobre el papel parecía que todo esto podría haber sucedido regularmente, si hubiera habido un poco de buena fe y deseo de consenso por parte de los actores implicados. Los límites recíprocos, mutuos, de los dos poderes principales impiden que triunfe alguno de ellos y conduce a la colaboración que es la forma atenuada de confundir los poderes, si no en los órganos, sí de forma clara en las funciones. Acaso esto era lo que se perseguía para alcanzar esa figura monárquica moderada del artículo 14, que evocaba más el modelo constitucional inglés que el continental. Acaba triunfando un diseño que se asemejaba más a esa mitificada Constitución británica que a cualquier sistematización francesa. La monarquía templada hacía precisa la eliminación de los límites funcionales entre poderes para acabar alumbrando un solo soberano resultado de la suma de dos elementos: Monarquía y Nación, unidos para ser siempre titulares de una soberanía compartida<sup>265</sup>.

<sup>263</sup> Decreto CLXIX, de 8 de junio de 1812, *cit.* Capítulo II, artículo IV, añadiendo, respecto a la Constitución, la referencia a obispados y dignidades.

<sup>264</sup> *Cfr.* J. M. PORTILLO VALDÉS, «La historia del primer constitucionalismo español», *cit.*, pp. 348-349.

El problema fue que los precarios equilibrios y las costuras normativas constitucionales apenas pudieron resistir la lucha entre poderes, que no estaban dispuestos a cooperar y ni siquiera se lo planteaban. La quiebra la produjo, sobre todo, la irrupción de un monarca que no se sentía constitucional, ni mucho menos, y ni por asomo vinculado al ideario que allí se había depositado, aunque fuese la tradición revisada la que hubiese hablado en Cádiz. El resultado fue el Decreto de 4 de mayo de 1814. Pero eso es otra Historia, la Historia que contempla el nacimiento del mito gaditano, la Historia de su triunfo precisamente a partir de la constatación de su fracaso.

FAUSTINO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

---

<sup>265</sup> Vid. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX», en J. ALVARADO (ed.), *Poder, Economía, Clientelismo*. Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 97-124; y, de nuevo, en J. M. IÑURRITEGUI-J. M. PORTILLO (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, ed. cit., pp. 79-108 [= *Política y Constitución en España (1808-1978)*], ed. cit., pp. 279-307]; y, ahora, C. ÁLVAREZ ALONSO, «Instrumentalización y utilidad de un mito constitucional: la English Ancient Constitution de Coke a Bolingbroke», en *Fundamentos*, núm. 6 (2010) (= *Conceptos de Constitución en la Historia*), pp. 203-268. No obstante, debe tenerse en cuenta que la visión que se tenía de la Constitución inglesa era la que proporcionaron los comentaristas de esa *balanced Constitution*, con el amplificado y distorsionado mito de la Constitución mixta (Locke, Blackstone, Adams., Ferguson, Hume, Montesquieu o De Lolme, silenciando a Burke, Paine, Pitt, Fox, Sheridan o Bentham, mucho más pragmáticos y realistas), y no la que imperaba en Gran Bretaña en tiempos gaditanos, es decir, se tuvo en cuenta el modelo del *Statute Law* aprobado tras la Gloriosa Revolución de 1688 (*Bill of Rights* y *Act of Settlement*), que perfilaba una Monarquía constitucional teóricamente hablando, pero que difería de la realidad práctica británica, la cual, con sus costumbres parlamentarias y convenciones políticas, había convertido esa forma anterior en una incipiente Monarquía parlamentaria, alejada de ese equilibrio constitucional mitificado y con importante pérdida de poder por parte del Rey a favor de su Gabinete, del Parlamento (sobre todo, de los Comunes), y con los primeros esbozos de partidos políticos. Nada de eso se dejaba traslucir en la visión idílica del modelo británico. Constitución inglesa como modelo, sí, pero mediando sus comentaristas y eludiendo de forma deliberada la realidad parlamentaria.