

**LAS CORTES EN LA CONSTITUCIÓN
DE CÁDIZ: REPRESENTACIÓN
NACIONAL Y RELACIÓN
CON LA CORONA**

ANTONIO TORRES DEL MORAL

SUMARIO

1. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES: 1.1. Formulación clásica del principio y recepción en el Derecho positivo. 1.2. Cádiz: de las viejas leyes a la moderna ciencia del gobierno. 2. LA OPCIÓN MONOCAMERAL PARA LAS CORTES Y SISTEMA ELECTORAL: 2.1. Monocameralismo. 2.2. Sistema electoral: 2.2.1. Sufragio activo. 2.2.2. Sufragio pasivo. 2.3. ¿Quién era ciudadano? 2.4. Unas Cortes burguesas. 3. MANDATO REPRESENTATIVO: 3.1. Modelos históricos de representación política. 3.2. Representación y democracia. 3.3. El modelo de representación en la Constitución gaditana. 3.3. Las Cortes, un verdadero Parlamento. 4. FUNCIONES DE LAS CORTES: 4.1. De orden legislativo. 4.2. Facultades de (cuasi)jurisdicción constitucional. 4.3. Ejercicio del poder constituyente constituido. 4.4. Otras funciones. 5. LEGISLATURA Y ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS. 6. FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA. 7. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES. 8. EL REY: 8.1. Monarquía y Rey. 8.2. Funciones del Rey, Secretarios del Despacho y Consejo de Estado. 8.3. Relaciones Cortes-Corona. 8.4. Restricciones de la autoridad del Rey e incidencia de las Cortes en ellas. 8.5. Algunas muestras de responsabilidad política de la Corona y casos especiales de responsabilidad trasladable. 9. CONCLUSIÓN: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y MONARQUÍA PROTOPARLAMENTARIA.

Fecha recepción: 25.07.2011
Fecha aceptación: 19.09.2011

LAS CORTES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ: REPRESENTACIÓN NACIONAL Y RELACIÓN CON LA CORONA¹

POR

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional

1. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES²

1.1. *Formulación clásica y recepción en el Derecho positivo*

Aunque son LOCKE y MONTESQUIEU quienes formularon la doctrina de la división de poderes en términos posteriormente recogidos por el Estado constitucional, es costumbre aducir algunos precedentes. En realidad, todos los pensadores antiguos y medievales que especularon sobre el *gobierno mixto* tuvieron conciencia de la existencia de diversas fuerzas en el seno de la comunidad política que convenía conjugar en una síntesis armónica, aunque cada uno pusiera su acento en una o en otra. Así se percibe con nitidez en POLIBIO y CICERÓN cuando expusieron el sistema romano republicano.

¹ Este trabajo ha sido realizado dentro del Proyecto de Investigación DER2009/11050 «Prehistoria del Derecho Constitucional», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, del que el autor es Investigador Principal.

² Cfr., en este mismo número, BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: «La división de poderes en la Constitución española de 1812». Véase igualmente el número 5/2009 de *Fundamentos*, Principado de Asturias, 2009, sobre «La división de poderes», y mi trabajo «Los principios de soberanía nacional y división de poderes en la Constitución de Cádiz», *Corts*, núm. 26, Valencia, 2012.

Más adelante deben ser mencionados Marsilio de PADUA, nuestro Francisco de EIXIMENIS y el inglés HARRINGTON, entre otros. La plasmación jurídico-positiva más próxima la encontramos en el *Instrument of Government*, de 1653, en pleno paréntesis republicano inglés.

Pero, como digo, son LOCKE y MONTESQUIEU los más reconocidos formuladores de dicha doctrina.

Recordemos que, para el filósofo empirista inglés, el pacto social inicial no fue de sumisión incondicional, sino de obediencia razonable. Debemos, pues, preservarnos de esa fuerza formidable que hemos creado, no se nos vaya a ir de las manos y llegue a sojuzgarnos. Hace falta controlar el poder y exigirle responsabilidad, pues, de lo contrario, caeríamos en la tiranía. La autoridad debe de estar dotada de fuerza, sí, pero de una fuerza responsable. La seguridad es necesaria, sí, pero con vistas a alcanzar más libertad, no para lo contrario³. El modo de conseguir todo esto es la división de poderes y su recíproco control.

LOCKE hace dos formulaciones de la división de poderes: una de ellas, en legislativo, ejecutivo y judicial, pero en la segunda omite la referencia al poder judicial y menciona, en cambio, el *poder federativo*, que sería el encargado de las relaciones exteriores⁴. Veamos el esquema lockeano:

1. El superior de los poderes instituidos es el legislativo, pues es lógico que lo sea el que hace la ley, no el que la ejecuta. Por eso, además de hacer la ley, controla su ejecución y también la actuación del poder federativo.
2. Por su parte, el ejecutivo puede convocar y disolver al legislativo y actúa permanentemente, en tanto que éste lo hace de modo discontinuo y breve.
3. Finalmente, el Rey conserva la *prerrogativa*, un poder discrecional que ejerce ante circunstancias imprevistas y sin norma previa⁵.

La opción por el equilibrio de poderes encontró reflejo en el *Acta de Establecimiento*, de 1701, con una variación que apunta certeramente K. LÖWENSTEIN: ésta garantizó la continuidad de la función judicial y la de los jueces en sus puestos, lo que LOCKE no llegó a vislumbrar⁶.

BLAKSTONE hizo suyo este esquema y lo elevó a principio constitucional en sus *Comentarios on the Law of England*, de 1765.

Pero ya antes y en Francia MONTESQUIEU había plasmado una versión si-

³ LOCKE: *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, VII a XI, & 77 a 142.

⁴ *Ibidem*, XII, & 143 a 148.

⁵ *Ibidem*, XIII, & 150 a 156, y XIV, & 159 a 166.

⁶ Cfr. LÖWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, edic. cast., Ariel, Barcelona, 1984, págs. 60-61.

milar, presentándola como la inglesa, aunque no enteramente coincidente con la lockeana. Así, en su obra *Consideraciones sobre el origen y las causas de la grandeza y decadencia de los romanos*, publicada en 1734, habló del *gobierno moderado*, o sea, aquel en el que no se abusa del poder, y cifró la moderación principalmente en la división de poderes. En uno de sus pasajes leemos:

«El gobierno de Roma fue admirable porque desde su nacimiento, sea por el espíritu del pueblo, por la fuerza del Senado o por la autoridad de ciertos magistrados, estaba constituido de tal modo que todo abuso de poder pudo ser siempre corregido⁷.»

Lo mismo hace en el *Espíritu de las leyes* apoyándose en un dato de observación empírica:

«Una experiencia eterna nos ha enseñado que todo hombre investido de poder abusa de él. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación.»

Para evitarlo se deben disponer los mecanismos políticos de manera que «el poder detenga al poder»⁸. Por tanto, hay que articular varios poderes que se frenen y contrarresten entre sí⁹. El esquema montesquiano básico confiere el poder legislativo al Parlamento y el ejecutivo al Rey, mientras que el judicial es en cierto modo nulo, pues el juez debe limitarse a ser «la boca que pronuncia las palabras de la ley».

Éste es, según MONTESQUIEU, el sistema de la Constitución inglesa; por eso el pueblo inglés es libre.

Pero, para que el ejecutivo y el legislativo se frenen recíprocamente, es preciso que tengan alguna relación entre sí. Con lo cual resulta el siguiente esquema:

1. El poder legislativo corresponde al Parlamento, pero el Rey participa en el mismo mediante su iniciativa, sanción y veto.
2. El poder ejecutivo tiene como único titular al Rey.
3. El poder judicial es casi nulo, entendido en los términos dichos.
4. El Parlamento debe ser bicameral, con una Cámara nobiliaria y otra popular.
5. El Parlamento influye en el nombramiento regio de los ministros.

⁷ MONTESQUIEU: *Consideraciones sobre la causa de la grandeza de los romano y de su decadencia*, VIII (se cita por el capítulo); cfr. mi trabajo «Ciencia y método en la obra de Montesquieu», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (en adelante, *RFDUC*), núm. 50-51, Madrid, 1977 (lleva fecha de 1974), págs. 399-408.

⁸ Id: *Espíritu de las leyes*, XI, 4 y 6.

⁹ *Ibidem*, XI, 6.

6. Estos deben justificar su conducta ante el Parlamento.
7. El Ejecutivo convoca al Parlamento y suspende sus sesiones.
8. La Cámara Alta debe tener algunas funciones judiciales, concretamente en los casos criminales relacionados con el ejercicio de los derechos políticos, además de que los nobles sólo comparecen ante el tribunal de sus pares.

Como podemos apreciar, dicho esquema teórico pretende ser más de *colaboración entre los poderes estatales* que de rígida separación. MONTESQUIEU postulaba, pues, una monarquía limitada, como las que hubo un siglo después en casi toda Europa, más que la separación de poderes seguida por el constitucionalismo americano.

Dos precisiones me parecen imprescindibles. En primer lugar, no debemos perder la perspectiva histórica. Como anota C. SCHMITT, en MONTESQUIEU el poder ejecutivo no era un mero aplicador de la ley ni el legislativo era el órgano de producción rápida y abundante de leyes, como ha llegado a ser después¹⁰.

En segundo término, la división de poderes, que sería mejor describir como distribución equilibrada del poder, no era ni es un mero entretenimiento de ingeniería constitucional para ver qué tal funciona la maquinaria estatal o dónde rozan los engranajes. Recordemos lo dicho por MONTESQUIEU en sus *Consideraciones sobre la grandeza de los romanos* acerca de los gobiernos moderados, idea que reiteró en el *Espíritu de las Leyes*¹¹.

Se trata, pues, de una técnica depurada de *control del poder*, acaso la más importante, en garantía de la libertad política y frente a la tendencia natural del poder al abuso. Por eso algunos autores identifican el régimen constitucional con aquel en el que, sea monarquía o república, hay control del poder, negándole tal naturaleza en caso contrario.

Ciertamente, esta doctrina no obtuvo un aplauso unánime entre los «filósofos» ilustrados. Así, por ejemplo, ROUSSEAU, aun aceptando la distribución orgánica de los poderes legislativo y ejecutivo, la criticó por estimarla incompatible con la unidad de la soberanía, que debía plasmarse en un Parlamento unicameral¹²; HELVECIO, por considerarla clasista; CONDORCET, en la línea rousseauiana, acepta la diversidad funcional, pero critica el bicameralismo por inútil: un esclavo, dice, no deja de serlo por tener tres amos en vez de

¹⁰ SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, edic. cast. de Alianza Universidad, con traducción de F. Ayala, Madrid, 1982, reedic. de 2011, págs. 247-248.

¹¹ MONTESQUIEU: *Espíritu de las leyes*, XI, 4.

¹² ROUSSEAU: *Contrato social*, III, 4.

uno¹³; MIRABEAU la estimó insuficiente para explicar el funcionamiento del Estado; y SIEYÈS decía temer que esa «obra maestra» no pudiera «sostener un examen imparcial hecho según los principios del verdadero orden político»¹⁴.

Por el contrario, KANT hizo de ella el núcleo de todo Estado republicano (es decir, bien constituido). Y tuvo más éxito entre los políticos, siendo adoptada por los constituyentes revolucionarios franceses en tanto que en Estados Unidos fue valorada muy positivamente por los autores de *El Federalista*.

En el plano del Derecho positivo, este principio se erigió, interpretado de uno u otro modo, en guía de los padres fundadores americanos y de los revolucionarios franceses. Así, se recogen en las Declaraciones de Derechos de Virginia y Massachussets; y el constituyente federal hizo de ella (en su doble versión orgánica y territorial, acentuando la separación y potenciando al Poder Judicial) uno de los pilares de la república federal. En cuanto a Francia, la consagraron la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y las Constituciones francesas de 1791 y 1795 (no así la jacobina de 1793).

Con todo, podemos apreciar que esta recepción por el Derecho positivo fue dispar por cuanto la Constitución federal estadounidense se inclinó por la versión de separación de poderes en tanto que la francesa de 1791, como anotó C. SHMITT, pese a utilizar la misma expresión, optó por la distribución equilibrada¹⁵. En efecto, de hecho, la separación rígida es imposible porque llevaría a instituir en el Estado organizaciones políticas aisladas entre sí¹⁶ y paralizaría su funcionamiento. Por eso ni siquiera lo adoptó íntegramente la Constitución federal americana.

Los pensadores y el Derecho positivo europeos del siglo XIX prefirieron siempre la distribución equilibrada de poderes y sus respectivos controles. O sea, acciones recíprocas entre los diferentes órganos titulares de funciones estatales. Y, en el caso de la monarquía, tal distribución continuaba mostrando la fuerza que aún tenía la realeza, puesto que la Corona ejercía el poder ejecutivo en exclusiva y participaba en el legislativo, justo en su inicio, con la iniciativa legislativa, y en su final, con la sanción y promulgación, manteniendo, además, la prerrogativa de la Corona.

¹³ CONDORCET: «Lettres d'un bourgeois de New Haven sur l'inutilité de diviser le pouvoir législatif en plusieurs chambres», *Oeuvres Complètes* (en adelante, O.C.), Henrich Fuch, Köening et Levrault, Schöel et Cie, París, 1804, XII, 13.

¹⁴ SIEYÈS: ¿*Qué es el tercer estado?* IV, 7; edic. de Aguilar con traducción, introducción y notas de F. Ayala, Madrid, 1973, pág. 63; insiste en la misma idea en las páginas siguientes.

¹⁵ SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 248.

¹⁶ *Ibidem*, págs. 249 y 262-263.

1.2. Cádiz: de las viejas leyes a la moderna ciencia del gobierno

El *Discurso preliminar* no es destacable sólo por su extensión, sino principalmente por ese intenso esfuerzo que realiza en justificar el texto constitucional y presentarlo como una actualización de las leyes fundamentales españolas violadas por el absolutismo:

«Nada ofrece la comisión en su proyecto —dice el *Discurso*— que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española.»

Fue ésta una preocupación constante de los constituyentes y así se evidencia en el *Discurso Preliminar*, en el Preámbulo de la Constitución y en el Manifiesto dirigido a la nación el día de la promulgación. En los debates se citó profusamente a los teólogos y juristas españoles del Siglo de Oro y se silenció a ROUSSEAU y la Enciclopedia (se citó, en cambio, mucho a MONTESQUIEU). Ciertamente las semejanzas de nuestra primera Constitución con la francesa de 1791 son evidentes, si bien no tantas que la hagan, como han pretendido sus detractores, una simple copia de ésta, ni tan escasas como pretenden otros autores que, como SEVILLA ANDRÉS, han señalado, más o menos forzosamente, muchas diferencias entre el texto gaditano y el francés¹⁷.

El *Discurso* repasa la legislación antigua castellana, aragonesa y navarra acerca de las potestades de las Cortes, los límites del poder regio y las libertades públicas. Según dice, el Fuero Juzgo, las Partidas, los Fueros Viejo y Real, los Ordenamientos Real y de Alcalá y la Nueva Recopilación reconocían las libertades civiles y políticas. Al parecer, en ellos se disponía que

«la nación elegía sus reyes, otorgaba libremente contribuciones, sancionaba leyes, levantaba tropas, hacía la paz y declaraba la guerra, residenciaba a los magistrados y empleados públicos; era, en fin, soberana y ejercía sus derechos sin contradicción ni embarazo.»

Y concluye el *Discurso*:

«Pues éstos y no otros son los principios constitutivos del sistema que presenta la comisión en su proyecto. Todo lo demás es accesorio.»

Posiblemente eran sinceros ARGÜELLES y ESPIGA al expresarse así¹⁸. La obra de MARTÍNEZ MARINA, con su inmensa erudición, avalaba la coincidencia de las

¹⁷ SEVILLA ANDRÉS, D.: «La Constitución de 1812, obra de transición», *Revista de Estudios Políticos* (en adelante, *REP*), núm. 126 Primera Época, monográfico sobre el 150º aniversario de la Constitución española de 1812, Madrid, 1962, págs. 113 ss.

¹⁸ Unos autores, como ARTOLA, atribuyen el *Discurso* a Argüelles en exclusiva, otros a Espiga,

antiguas leyes españolas con el pensamiento revolucionario francés. La libertad se había perdido en España a manos del absolutismo de los Austria y, más acen- tuadamente aún, de los Borbón. Se trataba de recuperarla trayendo al presente las instituciones anteriores a dicha pérdida.

Ahora bien, como señala TOMÁS Y VALIENTE, esta actitud, en parte por tática y en parte por ingenua mitificación de nuestra historia medieval, condujo a los firmantes del *Discurso Preliminar* a sostener disparates tales como que la soberanía nacional ya estaba reconocida y proclamada en el Fuero Juzgo¹⁹.

En realidad la tarea de la Comisión no podía consistir en reproducir el tenor literal de dicha legislación tradicional, sino «su índole y espíritu». La Constitución, viene a decir el *Discurso*, extrayendo de las leyes tradicionales «los principios inmutables de la sana política», es nacional y antigua en la sustancia, nueva solamente «en el orden y método de su disposición».

Pero eso mismo le hace comentar a FERNÁNDEZ ALMAGRO (a mi juicio erró- neamente) que los constituyentes de 1812 fueron poco audaces, puesto que casi todo lo sacaron de la tradición española, y si hubo alguna restricción en esa recu- peración histórica, no afectó ni al Trono ni al Altar. Sin embargo, el mismo autor acierta a definir la labor constituyente gaditana como una inyección del espíritu de las luces en la democracia castellana, lo que no era precisamente tarea menuda²⁰.

De lo que sí nos advierte el *Discurso Preliminar* es de que la Comisión redac- tora debía hacerse eco del «adelantamiento de la ciencia del gobierno», que ha- bía introducido en Europa un sistema antes desconocido y «del que ya no es po- sible prescindir absolutamente». Con estas palabras, ARGÜELLES y ESPIGA están aludiendo de manera abierta a la doctrina de la división de poderes, de la que el texto constitucional hizo una clara y amplia recepción.

En efecto, el Decreto I de las Cortes, de 24 de septiembre de 2010 avanzó muchas líneas normativas que después fueron incorporadas al texto de la Cons- titución, entre ellas el principio de división de poderes²¹, en referencia al cual afirmaba su Preámbulo:

no siendo aquél más que su inspirador y expositor ante las Cortes, y la mayoría lo consideran obra de ambos; en este trabajo se adopta esta última posición.

¹⁹ TOMÁS Y VALIENTE, F.: «Agustín de Argüelles en Cádiz», *Obras Completas* (en adelante, *O.C.*), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 4591.

²⁰ FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Origen del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1928; cito por la edic. de 1976, págs. 81-82.

²¹ Igualmente decisivo fue el trabajo de la Junta de Legislación, según ha expuesto insisten- temente F. TOMÁS Y VALIENTE; cfr. su «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», *O.C.*, ob. cit., vol. V, págs. 4449-4555, especialmente des- de la pág. 4489.

«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 (...) Las Cortes Generales y Extraordinarias habilitan a los individuos que componían el Consejo de Regencia para que, bajo esta misma denominación, interinamente y hasta que las Cortes elijan el Gobierno que más convenga, exerzan el Poder ejecutivo (...) Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman por ahora todos los tribunales y justicias establecidas en el Reyno para que continúen administrando justicia según las leyes.»

A petición del Consejo de Regencia, otro Decreto de las Cortes, el XXIV, de fecha 16 de enero de 1811, volvió sobre este principio para fijar las facultades de dicho Consejo, inclinándose por la primacía del legislativo más allá de lo preconizado por LOCKE y por MONTESQUIEU. A juicio de SÁNCHEZ AGESTA, el esquema adoptado por el citado Decreto era rígido «y, como se demostró en las Cortes de 1820-1823, tremendamente conflictivo». Y aún quedaron por definir —añade este mismo autor— los límites del poder judicial²². Mi opinión es parcialmente distinta, como expongo en varios momentos de este trabajo.

El *Discurso Preliminar* no se extiende mucho de modo explícito en esta importante materia, seguramente para hacerla pasar un tanto inadvertida a los ojos del Rey. Aun así, según esta notable pieza, la tripartición del poder está «en la naturaleza misma de la sociedad», porque los hombres se rigen por reglas fijas y sabidas de todos y la formación de las mismas ha de ser un acto diferente de su ejecución. Se sitúa así en la órbita de la Declaración de Derechos de 1789, según la cual sin división de poderes no hay Constitución, y de la tesis generalizada y muy explícita en MONTESQUIEU de la división de poderes como garantía de la libertad. Pues bien, el *Discurso* amplía las virtudes de este principio:

«La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad, ni seguridad y, por lo mismo, justicia ni prosperidad, en un Estado donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano.»

Quedaba por resolver, sin embargo, la versión que se fuera a adoptar de este principio básico del constitucionalismo con tales mimbres: si la separación de poderes o su distribución equilibrada. El *Discurso*, pese a que utiliza el término «separación», explica la opción por el equilibrio, curiosamente lo mismo que la Constitución de 1791, con la que se alinea, para lo cual continúa con un escorzo terminológico al tiempo que —también en este adelantamiento de la ciencia del gobierno— dice acudir a la historia española:

²² SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Introducción» a la edición *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 55.

«Su *separación* es indispensable, mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un *justo y estable equilibrio* son tan inciertos que... La Comisión... absteniéndose de resolver este problema por principios de teoría política, ha consultado en esta parte la índole de la constitución antigua de España...» (cursivas mías).

Pues bien, el texto constitucional, tras residenciar la soberanía y el poder constituyente en la nación, abordó la regulación de los órganos y funciones estatales con tres breves preceptos:

- la potestad legislativa reside en las Cortes con el Rey (art. 15);
- la ejecutiva, en el Rey (art. 16);
- la judicial, en los tribunales establecidos por la ley (art. 17),

a los que antecedía uno más, el 14, que calificaba el gobierno de la Nación española como «una Monarquía moderada y hereditaria», definición de mayor alcance que el que deja entrever su literalidad y sobre la que habremos de volver.

«El producto anglofrancés se nacionalizaba», dice FERNÁNDEZ ALMAGRO²³. Pero, como vemos, no era una división tan rígida como la de la Constitución norteamericana o como podía esperarse después de una primera lectura de su Preámbulo. Se buscó únicamente *moderar* la Monarquía haciéndole compartir el poder legislativo con las Cortes y limitándole su ejercicio del poder ejecutivo. De hecho, la *participación del Rey en el poder legislativo* estaba en la línea montesquiana y fue propia de las muy conservadoras Constituciones monárquicas europeas del siglo XIX²⁴.

Pero al Rey y a los estamentos privilegiados les pareció demasiado revolucionaria, sobre todo por la afirmación de la soberanía nacional.

Después del anterior *excursus* sobre estas manifestaciones del principio que estudiamos, hemos de volver sobre los autorizados testimonios que aducíamos al comienzo del presente estudio, a saber, que nunca significó una división del poder estatal, lo cual sería tanto como una división del Estado, sino sólo la organización de su funcionamiento. La soberanía sigue siendo una, aunque se dispute acerca de su titular, pero su manifestación funcional puede ser diversificada. Por eso, los textos iniciales del constitucionalismo solían proclamar, junto a la di-

²³ M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Origen...*, ob. cit., pág. 93.

²⁴ En el fondo, como han interpretado, entre otros, Ch. EISENMANN («La Pensée de Montesquieu», en VV.AA.: *La Pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'esprit des lois*, Paris, 1948) y L. ALTHUSSER (*Montesquieu: la política y la historia*, Ariel, Barcelona, 1974), la verdadera división y equilibrio aparece en el ejercicio del poder legislativo, que corresponde a las tres fuerzas más relevantes: pueblo, aristocracia y Rey. La ley debe expresar la voluntad concordante de estas tres fuerzas.

visión de poderes, la unidad e indisolubilidad de la soberanía, que reside, toda ella, en la nación. Es más preciso, por tanto, hablar de división o distribución de las funciones correspondientes al poder —único— del Estado.

2. OPCIÓN MONOCAMERAL PARA LAS CORTES Y SISTEMA ELECTORAL²⁵

2.1. *Monocameralismo*

No fue pacífica la configuración de unas Cortes unicamerales. Ya a la hora de convocar las Cortes constituyentes se decantaron dos posiciones encontradas: la bicameral, defendida por los diputados realistas, y la unicameral, preconizada por los liberales. Así se puso de manifiesto en los informes enviados a la Junta Central en respuesta al Decreto de Convocatoria de las Cortes (22-V-1809), en la que se consultaba al país sobre las reformas políticas necesarias. Esos dos grupos de diputados, que eran los más relevantes en la Cámara, se fijaban en el ejemplo inglés; no en vano MONTESQUIEU y, tras él, JAUCOURT en la *Enciclopedia* la habían magnificado. Pero desembocaron en posiciones diferentes.

Los realistas se quedaron en la imagen montesquiniana del sistema británico, con un Parlamento bicameral que incluía felizmente una cámara nobiliaria porque, de todos los cuerpos intermedios que sirven para frenar el poder, la nobleza era considerada como el más importante. A su cabeza, aun con dudas razonables, se encontraba de forma destacada JOVELLANOS, partidario de un templado reformismo y muy influido por el denominado «circulo de Holland», conjunto de pensadores, políticos y escritores en torno a Lord Holland y a Jonh Allen²⁶.

Esta opción bicameral pretendía una cierta prolongación del Antiguo Régimen bajo argumentos acerca de las Cortes estamentales como elemento inherente a la Constitución histórica española, y prefería apoyarse en MONTESQUIEU y en su defensa de los *pesos y contrapesos* para instaurar un gobierno

²⁵ Cfr. mi trabajo «Las Cortes según la Constitución de 1812», en ESCUDERO, J. A. (dir.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Espasa, Madrid, 2011, vol. III, págs. 3 ss.

²⁶ HOLLAND era un diplomático inglés que, como ha estudiado prolijamente M. MORENO ALONSO (*La forja del liberalismo en España: los amigos de Lord Holland, 1793-1840*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; igualmente TOMÁS Y VALIENTE, F.: «Las Cortes de España en 1809 según un folleto bilingüe», *Obras Completas*, ob. cit., vol. V, págs. 4717-4731), desplegó una muy destacada actividad durante el proceso constituyente español y aun después, y magnificaba el sistema de su país, presentándolo a unos y a otros, incluidos los liberales, para su adopción en España. ALLEN fue autor, en 1809, de *Insinuaciones sobre las Cortes*, obra que se pronunciaba en igual sentido.

moderado, modelo que el pensamiento conservador, de la mano del propio Presidente bordelés y no sin grandes dosis de idealización, identificaba con el sistema parlamentario inglés.

Por su parte, los liberales, en cuyas filas destacaba sobre todos ARGÜELLES, tenían una versión parlamentaria de la monarquía inglesa, cuando aún no había llegado a ese punto de evolución, aunque sí se encontraba en camino. Y lo defendían así bien porque creyeron que ya existía en Inglaterra, bien porque pasaban su sistema político por el tamiz —que era algo más que un simple tamiz— de los principios franceses.

El monocameralismo liberal aparecía revestido con aire revolucionario de ascendencia francesa; se apoyaba en los principios de igualdad, soberanía nacional, representación nacional única y mandato representativo, principios todos ellos que SIEYÈS había sabido enlazar con gran habilidad dialéctica en una teoría compacta. Fue este clérigo revolucionario especialmente crítico con el bicameralismo inglés, muy especialmente con su Cámara nobiliaria. La nobleza —decía— no pertenece al tercer estado, no es Nación, y, consiguientemente, no ha de tener participación en el poder legislativo por cuanto no puede expresar la voluntad general. (Tampoco el Rey, como veremos.)

Así las cosas, resultaba difícil que unas Cortes constituyentes monocamerales cambiaran de modelo de cara a las futuras Cortes ordinarias. No obstante lo cual hubo intenso debate al respecto con reproducción de los argumentos indicados y otros menos pertinentes, como, por parte de los realistas, las excelencias del Estado mixto, y, de la mano de los liberales, que el equilibrio de pesos y contrapesos ya se conseguía con las acciones recíprocas que la Constitución disponía entre el Rey y las Cortes, tales como el veto regio a las leyes aprobadas por las Cortes y la intervención de éstas sobre la autoridad del Rey y sobre asuntos de la Corona²⁷. El resultado fue que no hubo Cámara nobiliaria, ni se reservó a la nobleza y a la Iglesia un cupo en la única Cámara instituida.

Por eso, el monocameralismo no logró librarse de su imagen revolucionaria, la cual provocó poco después la escisión de la fracción liberal en dos grupos, los «exaltados», que seguían defendiéndolo, y los «moderados», que se aproximaron al bicameralismo. Sucedió así en una época en la que Europa, vencido Napoleón, adoptaba un liberalismo conservador con claras reminiscencias del Antiguo Ré-

²⁷ Cfr., CORONAS GONZÁLEZ, S. M.: «Los orígenes del sistema bicameral en España», en CANO BUESO, J. (dir.): *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1992, págs. 191-206; FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M. C.: «La disyuntiva unicameralismo-bicameralismo en la etapa previa a las Cortes de Cádiz», en ESCUDERO, J. A. (dir.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, ob. y vol. cit., págs. 26-32.

gimen que se proyectaban parcialmente en la Cámara Alta y en la posición preeminente del Monarca siguiendo el modelo de la Carta Constitucional francesa de 1814 y, algo más adelante, la de la Constitución belga de 1831. La impronta del pensamiento de Benjamín CONSTANT era patente. Pero seguir este decurso nos llevaría más allá del objeto del presente estudio.

2.2. *Sistema electoral*

Hecha la opción por el monocameralismo²⁸, el constituyente ideó un complicado sistema electoral indirecto que se desarrollaba en cuatro fases y trataba de hacer efectivo el principio de representación nacional.

A. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ ha destacado oportunamente que la Instrucción electoral de 1º de enero de 1810 «constituye el establecimiento del primer régimen electoral de la historia contemporánea española; y, además, significa el tránsito de la representación estamental o del Antiguo Régimen a la representación nacional y burguesa»²⁹ ostentada por las Cortes. Después, la Constitución se inspiró, para este cometido, en la Constitución francesa de 1791, bien que con no pocas diferencias, y parcialmente en la de 1795, pero no en las dos —gironina y jacobina— de 1793³⁰.

2.2.1. Sufragio activo

Para que pueda hablarse de soberanía nacional y de representación nacional es preciso que se reconozca el derecho de sufragio (al menos, el de sufragio activo) con carácter universal³¹. No es necesario advertir de que, por la época histórica sobre la que versa este estudio, el derecho de sufragio era estrictamente masculino en todos los países que se constitucionalizaban.

²⁸ Cfr. BERTELSEN, R.: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

²⁹ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A.: «La Constitución española de 1812. Régimen electoral y elecciones de diputados a Cortes ordinarias de 1813»; en CANO BUESO, J. (ed.): *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ob. cit., pág. 253.

³⁰ *Ibidem*, págs. 269-272.

³¹ Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 3.ª edic., 2010, págs. 340 y ss.; y «Elementos de la ideología constitucional y su difícil recepción en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76 en homenaje a Manuel García-Pelayo, UNED, Madrid, 2009, págs. 635-636.

Ahora bien, el carácter universal o censitario del sufragio activo en el sistema electoral ideado por el constituyente gaditano es un extremo controvertido que requiere matices y sobre el que diverge algún sector de la doctrina, que habla de sufragio censitario, como es el caso de B. CLAVERO y J. TOMÁS VILLARROYA, en atención a que se establecían determinados requisitos y exclusiones³², o bien porque, no siéndolo en su inicio, se restringía considerablemente en las siguientes fases³³. En cambio, F. FERNÁNDEZ SEGADO y R. CANOSA afirman la universalidad del sufragio activo³⁴. Y P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO lo califica como «de proyección moderadamente universal»³⁵.

A mi juicio, procede distinguir entre el elector del primer paso del proceso electoral, que se celebraba en las parroquias, y el *elector parroquial*, que era elegido en la segunda fase para ser elector en la tercera. En efecto, dichas elecciones habían de desarrollarse en Juntas de parroquia, de partido³⁷ y de provincia, a lo largo de cuatro fases y observando el siguiente itinerario:

1. Las *Juntas electorales de parroquia*, según establece el artículo 35, estaban integradas por «todos los *ciudadanos* avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares» (cursiva mía). El sufragio parece, por tanto, universal (masculino) en este primer momento, no obstante a ello los requisitos de vecindad y residencia. Dichas Juntas elegían por mayoría simple once compromisarios. Las parroquias que no tuvieran población suficiente, se unían a otras, a estos efectos, hasta lograr una cifra que les diera derecho, por lo menos, a nueve (arts. 41, 43-44 y 51-52).
2. Tales *compromisarios* elegían por mayoría absoluta a los electores de parroquia (arts. 53 y 54), a razón de uno por cada doscientos habitantes o fracción superior a cien, los cuales habían de reunir los requisitos antes mencionados (art. 45).

³² CLAVERO, B.: *Manual de Historia constitucional de España*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1989, pág. 31.

³³ TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Editorial Planeta, Barcelona, 1976, pág. 17.

³⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Constituciones Históricas Españolas*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 97; CANOSA USERA, R.: «Derechos y libertades en la Constitución española de 1812», *RDP*, núm. 82, UNED, Madrid, 2011, págs. 145-192.

³⁵ GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: en ESCUDERO, J. A. (dir.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, ob. cit., vol. II, pág. 615.

³⁶ Se refiere a los pueblos que eran cabeza de partido judicial; la división del territorio nacional en partidos judiciales, siendo como era propia de la organización jurisdiccional, tenía importantes efectos administrativos.

3. Los *electores parroquiales integraban las Juntas electorales de partido*, y en ellas nombraban al elector o electores de partido que les correspondiera (arts. 59 y 62-66). Para ser elector de partido se exigían los mismos requisitos que para los de parroquia, pero con dos especificaciones que no rezaban para éstos: se requería estar en el ejercicio de sus derechos y no pertenecer al clero regular (art. 75). Sin embargo, el primero, como ya hemos comentado, es propio de toda elección y el segundo había que entenderlo incluido también en la segunda fase puesto que lo estaba explícitamente en la primera y en esta tercera. Para resultar elegido se necesitaba la mitad más uno de los votos y si ninguno los obtuviere, se celebraría una segunda votación entre los dos que hubieran alcanzado más votos en la primera, quedando finalmente elegido el más votado; en caso de empate, decidía la suerte (art. 74).
4. Los *electores de todos los partidos* de cada provincia, congregados en la capital de la misma (art. 78) elegían a los diputados de esa provincia, a razón de uno por cada 70.000 habitantes o fracción superior a 35.000 (arts. 31-32).

Evidentemente, el electorado de la segunda fase es más restringido que el de la primera, y aún lo son más los de las fases tercera y cuarta. Pero eso es algo que sucede en todas las elecciones programadas en diversas fases. Lo decisivo es saber si el derecho de sufragio era universal o no en ese primer momento electoral. Lo analizaremos tras una breve referencia al sufragio pasivo.

2.2.2. Sufragio pasivo

El sufragio pasivo para optar a un acta de diputado sí estaba concebido por el constituyente como propiamente censitario, puesto que a los requisitos exigidos para ser elector de partido se añadía, además de ser natural de la provincia o tener una residencia en ella de, al menos, siete años, disponer de una renta anual «proporcionada» (*sic*), procedente de bienes propios. No obstante, este último requisito quedaba en suspenso hasta que unas Cortes ulteriores decidiesen llevarlo a efecto (arts. 91-93).

R. CANOSA llama la atención oportunamente acerca de los diferentes requisitos exigidos por la Constitución para el cargo de diputado y para otros. Así, por ejemplo:

- a) no se exige renta alguna en la elección de alcaldes y regidores (art. 317), si bien hay una remisión a una ley posterior que requiriera otras posibles cualidades;

- b) para acceder a ciertos cargos públicos no representativos, como los de Secretario del Despacho, miembro del Consejo de Estado o juez, no era preciso ser propietario;
- c) igualmente se requería para estos tres puestos mencionados, y no para ser diputado, ser español de nacimiento³⁷.

En fin, en cuanto a la mayoría necesaria para ser elegido diputado, el artículo 89 la cifraba en la mitad más uno³⁸ de los votos de los electores de partido y, en caso de que ninguno la alcanzase, habría de resolverse como en la fase anterior.

2.3. ¿Quién era ciudadano?

La cuestión, por tanto, radica en el concepto de *ciudadano*. El artículo 1º constitucional dispuso que la nación española estaba integrada por todos los *españoles* de ambos hemisferios y el artículo 5º estableció quién tenía la condición de español. Ahora bien, si la soberanía es nacional, su titular son todos los españoles. Y, como un elemento necesario de esa soberanía es el derecho de sufragio, cabía esperar que todos los españoles fueran titulares del mismo. Sin embargo, lo que dice el artículo 35 es que las Juntas electorales de parroquia estaban integradas por *todos los ciudadanos avecindados y residentes* en el territorio de la parroquia correspondiente. Y finalmente el capítulo IV del título II regula: a) la tenencia y adquisición de dicha calidad (arts. 18 a 22); b) las causas de pérdida de la condición (art. 24); c) los casos de suspensión del ejercicio de los derechos de ciudadanía (art. 25).

³⁷ CANOSA USERA, R.: «Derechos y libertades en la Constitución española de 1812», ob. cit., págs. 145-192.

³⁸ Este precepto llama erróneamente a esa mitad más uno de los votos *pluralidad absoluta*, esto es, mayoría absoluta. Permítaseme esta digresión que, aunque responda a una simple curiosidad, espero que se tenga por impertinente. Resulta que el constituyente de 1812 se pronuncia sobre la mayoría absoluta de tres maneras diferentes en sendos momentos del proceso electoral: en el artículo 53 (2ª fase) dice «más de la mitad de votos»; en el 74 (3ª fase), «la mitad de votos y uno más»; y en el 89 (4ª y última) emplea esta misma dicción literal, pero habla a continuación de «pluralidad absoluta de votos». Ni que decir tiene que la más correcta de las tres es la primera, puesto que, si el número de electores es impar, no se necesita la mitad más uno para alcanzar la mayoría absoluta, sino que basta con alcanzar el 50'5% de los votos. Lo curioso es que un mismo texto acierte y yerre técnicamente sobre un mismo objeto. Por lo demás, cuando, la mayoría absoluta se alcance matemáticamente con el 50'5% de los votos y la norma prescriba el 51%, se aplica la primera, pues, de lo contrario, la exigencia se estaría elevando automáticamente al 51'5%, de manera que la interpretación literal resultaría ser restrictiva del derecho de acceso al cargo público, lo que es rechazable en buena teoría de la interpretación jurídica en materia de derechos subjetivos.

Entre los supuestos de pérdida de la calidad de ciudadano y, por tanto, del derecho de participación política, alguno (por ejemplo, el tercero: «Por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación») merecería un estudio por sí sola. Y el precepto subsiguiente hace lo propio con las personas que, por estar incursas en determinados supuestos, tenían suspendida su ciudadanía, a saber:

1. el judicialmente interdicto por incapacidad física o moral;
2. el deudor quebrado y el deudor a los caudales públicos;
3. el sirviente doméstico mientras lo fuere;
4. quien no tuviere empleo, oficio o modo de vivir conocido;
5. el procesado criminalmente;
6. el analfabeto;

Para la mentalidad jurídica democrática de nuestros días, que maneja categorías propias de un Estado social y democrático de Derecho, algunas de las causas de pérdida o suspensión de los derechos de ciudadanía resultan francamente rechazables. Pero con tal juicio cometeríamos un notable anacronismo porque eran habituales entre los pensadores ilustrados, así como acogidas en las Constituciones revolucionarias francesas, sobre todo en la de 1791, que fue modelo de nuestra primera Constitución en tantos aspectos. El principio jurídico-político que lo justificaba, o lo pretendía al menos, puede ser formulado así: *el voto de los electores debe ser independiente para que el Parlamento lo sea, y éste debe serlo para encarnar verdaderamente la representación de la nación.*

A este respecto, se entendía comúnmente que los individuos incursos en el supuesto tercero (los sirvientes domésticos) no eran independientes; que los incapaces psíquicos no podían comprender el significado del acto de la elección; que los analfabetos no discernían suficientemente entre las opciones que se le presentaran y que los que se encontraran en los demás supuestos contemplados en dicha norma no merecían el disfrute del derecho por sus deudas, por su situación procesal o por ser considerados vagos o maleantes. Nada, sin embargo, inusual en la cultura ilustrada y en la del primer liberalismo. Antes al contrario, el constituyente de Cádiz tomó esos supuestos de la doctrina y del Derecho positivo revolucionario francés. Así, por ejemplo,

- a) El abate SIEYÈS defendió la exclusión de los mendigos y de los vagabundos por falta de garantías censales de los mismos, y a los servidores domésticos por su presumible voto cautivo³⁹.

³⁹ SIEYÈS: *Observaciones sobre el dictamen...*, pág. 143; cit. por MAÍZ, R.: *Razón y revolución: La teoría política de Emmanuel Sieyès*, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 195.

- b) La Constitución francesa de 1791 excluía de la *ciudadanía activa* (categoría similar a la ciudadanía de la Constitución gaditana) a los que se encontraran «en estado de domesticidad, es decir, de servidor a sueldo»; y quedaban excluidos (mejor, suspendidos) del ejercicio de los derechos de ciudadano activo «los que se encontraran bajo acusación» y «los que, tras haber sido declarados en quiebra o insolventes... no aportaran un recibo de descargo general emitido por sus acreedores»⁴⁰.
- c) La pérdida de la calidad de ciudadano y, por tanto, del derecho de participación política por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación tiene su antecedente manifiesto en la Constitución (jacobina) de 1793, que disponía otro tanto. Lamentablemente era una pena también vigente en España. Además, el citado texto francés establecía como causas de suspensión del ejercicio de los derechos de ciudadano: el «estado de acusación» y la «sentencia en rebeldía mientras no haya sido anulada»⁴¹.
- d) Incluso era frecuente defender la exclusión de los eclesiásticos regulares del derecho de sufragio, como proponía CONDORCET, aristócrata, masón y revolucionario, y como también hace el texto gaditano (¡pese a su manifiesta y harto equívoca confesionalidad!) por estimarse que su voto religioso de obediencia les impedía un ejercicio libre del voto político.
- e) Asunto diferente y menos admisible habría sido, como apunta R. CANOSA, la asimilación (intentada en el trienio liberal y frustrada) de todo trabajador por cuenta ajena con la condición de sirviente doméstico, con la consiguiente suspensión del ejercicio de sus derechos políticos⁴². Esta medida, que fue defendida en su momento por SIEYÈS⁴³, resulta desproporcionada en relación con su finalidad, que era la de eliminar toda posibilidad de voto cautivo.

Por lo que se refiere al sufragio de la mujer, es obvio que no había llegado el momento histórico para ello en ninguna parte del mundo, y que aún habría de esperar más de un siglo. A este respecto hemos de decir otro tanto: en ninguna de las Constituciones revolucionarias francesas se admitió el sufragio femenino.

⁴⁰ Artículos 2.6ª y 5 de la sección II del capítulo I del título III.

⁴¹ Artículos 5.3ª y 6.

⁴² Cfr. CANOSA USERA, R.: «Derechos y libertades en la Constitución española de 1812», ob. cit., págs. 145-192.

⁴³ SIEYÈS: *Observaciones sobre el dictamen...*, pág. 132, cit. por MAÍZ, R.: *Nación y revolución...*, ob. cit., pág. 193.

SIEYÈS puso de manifiesto la contradicción que significaba que las mujeres pudieran ser reinas y, en cambio, no pudieran votar; pero, pese a tal dictamen, se inclinó ante este prejuicio y aceptó que —en palabras suyas— quedara excluida la mitad de la población⁴⁴. Y algo parecido sucedió con CONDORCET, que, siendo un muy decidido y precoz partidario del sufragio femenino⁴⁵, pagó igualmente su óbolo al prejuicio reinante y no llevó dicho sufragio al texto de la Constitución (girondina) de 1793, de la que fue principal y casi exclusivo redactor.

Por otra parte, es cierto que había esclavitud en las Indias y que los esclavos no tenían la condición de españoles; pero esto sucedía por aquellas fechas en todos los países europeos y en Estados Unidos, en ninguno de los cuales los esclavos tenían condición de nacionales y, menos aún, de ciudadanos. Sencillamente, aún no se había abolido la esclavitud, y donde lo había sido formalmente, no se cumplía en la realidad⁴⁶.

Por último, y esto es decisivo en el problema que estamos analizando, debemos hacer referencia a otros dos rasgos del Derecho electoral gaditano que nos ayudan a perfilar una más ajustada valoración del mismo:

- a) Ninguna de las causas de pérdida o de suspensión de los derechos de ciudadanía tenía carácter censitario, en tanto que la Constitución francesa de 1791 consagró un derecho de sufragio elevadamente censitario⁴⁷.
- b) En esta apuesta por un futuro más igualitario, el constituyente gaditano dejó en suspenso la exclusión de los analfabetos hasta 1830 en la confianza de que el plan general de enseñanza erradicaría esta demasiado extendida carencia de la sociedad española. También en esto se alineó el constituyente español con el pensamiento ilustrado, que lo fiaba todo a la instrucción y a la ley como motores del cambio y del progreso. SIEYÈS, antes de su retracción a posiciones más conservadoras, consideraba como clave del sistema político, de un lado, el fomento de la instrucción y de la opinión pública, y, de otro, un estatuto de la ciudadanía tendente a superar la división de los ciudadanos en activos y pasivos:

⁴⁴ Ibidem, lug. cit.

⁴⁵ CONDORCET: «Sur l'admission des femmes au droit de cité», *Oeuvres Complètes*, edic. de Arago, vol. X, pág. 122. Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: «Estudio Preliminar» a CONCORDET: *Bosquejo de un cuadro histórico sobre los progresos del espíritu humano*, 2.^a edic., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005 (en adelante se cita con título abreviado, por esta edición).

⁴⁶ Valga como ejemplo la *Ley de la esclavitud* de Pensilvania, de 1776, en cuyo enunciado ya se percibe que la erradicación de la esclavitud no iba a ser cuestión de un solo acto, sino mediante un programa de duración indefinida.

⁴⁷ Artículo 7 de la sección, capítulo y título antes citados.

«No podéis negar la cualidad de ciudadanos y los derechos del civismo a esa multitud sin instrucción, a la cual un trabajo forzoso absorbe por entero. Toda vez que deben obedecer la ley del mismo modo que vosotros, deben asimismo, como vosotros, concurrir a hacerla. Y un tal concurso debe ser igual»⁴⁸.

Debemos además aducir a favor de nuestra primera Constitución que los extranjeros podían obtener la ciudadanía española, que los hijos legítimos de los extranjeros eran ciudadanos si reunían ciertas condiciones y que igualmente podían acceder a tal condición los españoles originarios de África.

En cambio, la indistinción formal y más bien aparente entre los españoles de la Península y los de Ultramar no debe llevarnos a pensar en una integración jurídica de los grupos indígenas, como tampoco lo fueron otros pueblos indígenas coetáneos de otras latitudes, incluida la América del Norte. Y los criollos eran discriminados en el valor de su voto, puesto que habían de elegir menos diputados de los que les corresponderían atendiendo a datos poblacionales.

En conclusión, según sea el dictamen (sin anacronismos) sobre esa regulación, así será la conclusión acerca de si la Constitución de 1812 universaliza o no el derecho de sufragio activo en la primera fase del proceso electoral. La mía es positiva con el matiz casi único del mencionado tratamiento desproporcionado de los españoles de Ultramar, desproporción que se da igualmente en muchos sistemas electorales actuales, incluido el español vigente.

2.4. Unas Cortes burguesas

Dicho sea todo lo anterior sin perjuicio de dejar constancia de que el constituyente buscó instituir unas Cortes y, por tanto, un sistema político con un sesgo acusadamente burgués, lo cual tampoco es merecedor de desdoro y estaba en correspondencia con el régimen económico y de libertades públicas perfilado por las Cortes gaditanas. A tal finalidad contribuían:

1. la opción por un Parlamento monocameral, que, acorde con la época, era una medida favorable a la burguesía, como beneficiaria del sistema político, frente a la nobleza y al clero⁴⁹;

⁴⁸ SIEYÈS: *Opinión sobre el veto real*, cit. por MAÍZ, R.: *Nación y revolución...*, ob. cit., págs. 1992-193.

⁴⁹ Cfr. ARTOLA, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1978, págs. 166-167.

2. el carácter censitario del sufragio pasivo, que obligaba a la elección de propietarios;
3. y el indirecto del sufragio activo en las fases segunda a cuarta del proceso electoral, con lo que se iba filtrando la opinión de los ciudadanos.

3. MANDATO REPRESENTATIVO

3.1. Modelos históricos de representación política

En el número anterior de esta Revista hice una somera aproximación al cambio de modelo de representación política en la Constitución gaditana, incluso en las Cortes constituyentes⁵⁰. En el presente artículo desarrollo algo más la cuestión, siempre en tono muy contenido por cuestiones de espacio y remitiendo a otros trabajos míos sobre el mandato representativo⁵¹.

Recordemos la evolución de la representación política que se había ido operando desde el modelo de mandato imperativo hasta la *relación de confianza*. Veámoslo.

En la Edad Media, la participación política de personas distintas del monarca y de sus allegados comienza con la incorporación de los mayores propietarios de tierras (nobleza y clero) a los asuntos importantes del Reino. Los señores feudales, como dueños del territorio, del país, devienen consejeros «naturales» del Rey; y, por su aportación militar y económica al monarca, obtienen de éste compensaciones tributarias y otras concernientes a la administración de justicia, amén de títulos nobiliarios.

Esta *base patrimonial*, económica, de la participación política en su primera hora se conserva en la organización política estamental. Se amplía la base de esta participación, pero el fundamento sigue siendo el mismo: los estamentos presentes o representados ante el poder son los que poseen territorialmente el país, o bien los que se encuentran en posición económica equivalente. La burguesía inicia la conquista de su derecho de representación comprando tierras, lo que la iguala a la nobleza, o comprando cargos y oficios asimilados a la posesión de tie-

⁵⁰ Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: «La soberanía nacional en la Constitución española de 1812», *RDP*, núm. 82, UNED, Madrid, 2010, págs. 57-116.

⁵¹ Cfr. Id: «Democracia y representación...», ob. cit.; «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *RDP*, núm. 14, UNED, Madrid, 1981, y «Réquiem por el mandato representativo», *RDP*, núm. 81, UNED, Madrid, 2011; cfr. así mismo el número 3/2004 de la Revista *Fundamentos*, Principado de Asturias, 2004, dedicado monográficamente a «La representación política», especialmente los trabajos de G. DUSSO y R. CHUECA.

rras; y por esta asimilación económica pueden reclamar y obtener el *derecho de ciudadanía* (que incluía la participación política) comerciantes, funcionarios y letrados.

El mandato imperativo fue el modelo de representación adecuado a este planteamiento, puesto que no cabían otras voces políticas que las de los dueños del territorio o de la renta del país, los cuales las hacían oír directamente o a través de sus portavoces. Dicho modelo fue construido sobre la figura iusprivatista del *contrato de mandato*. El mandante o representado ordenaba al mandatario o representante un comportamiento político ajustado a las instrucciones que le entregaba y se reservaba el poder de revocarlo en cualquier momento. La esencia del mandato imperativo residía en el cuaderno de instrucciones-órdenes que el mandante daba al mandatario. La revocabilidad de éste era, simplemente, una consecuencia, una técnica de ajuste si la relación entre uno y otro se resentía.

El modelo de representación históricamente subsiguiente, el *mandato representativo*, buscaba la independencia del representante. Este objetivo se instrumentó jurídicamente con la prohibición de las instrucciones y de la revocación. Del mandato representativo hay algunos leves antecedentes ya a finales del siglo XV. Pero, salvo en Inglaterra, la evolución política durante los siglos siguientes fue poco favorable a su consolidación. Como muestra, baste recordar que los Estados Generales no se reunieron en Francia desde 1614 a 1789.

En la literatura política hay apuntes en tal sentido en *De Republica Anglorum*, de sir Thomas SMITH, en 1583. El *Agreement of the People*, de 1653, daba ya por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) de los electores en orden al cuidado del conjunto; y vuelve a leerse igual idea en el *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, de LOCKE. BURKE significa la consagración del nuevo modelo de representación en Inglaterra cuando formuló su disposición como diputado de la Cámara de los Comunes elegido en Bristol a guiarse en su comportamiento en la Cámara según su parecer y sin sujetarse a instrucciones. En Francia, con el notable aunque no muy preciso precedente de MONTESQUIEU, se encuentra la misma idea, unos años después, en CONDORCET, el cual se dirige a sus electores de l'Aisne⁵² en términos parecidos a los antes reseñados de BURKE.

Cuando la presión irresistible obligó a la convocatoria de los Estados Generales, se había dado ya el primer paso revolucionario. Reunidos los representantes en Asamblea Nacional, los hechos se precipitaron en julio de 1789 con la toma de la Bastilla. La *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* se hizo un mes más tarde. En ella se marcan las ideas esenciales del régimen constitu-

⁵² Para todo este epígrafe remito a mi trabajo «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», ob. cit., passim.

cional liberal como ruptura total con el Antiguo Régimen. La burguesía alcanzó una representación política paritaria respecto de los estamentos privilegiados, y lo hizo de la mano del principio de *soberanía nacional* y del instituto del *mandato representativo*.

El Estado resultante es conocido como *Estado representativo* porque basó todo su funcionamiento en ese modelo de representación y, con el tiempo, fue adoptando las formas de *democracia representativa*, que han llegado, bien que con algunas transformaciones, hasta nosotros.

3.2. *Representación y democracia*

Acaso fueron CONDORCET y SIEYÈS los exponentes de estas nuevas ideas acerca de la representación que influyeron más en su acogida por parte de las Constituciones revolucionarias francesas, de donde se extendieron al constitucionalismo continental europeo e incluso mundial, si salvamos el constitucionalismo estadounidense, que, sin perjuicio de beber de fuentes similares, se anticipó y acumuló un muy importante cuerpo de doctrina.

- a) Según el abate revolucionario, la nación, constituida por el tercer estado, esto es, por los ciudadanos no privilegiados, es soberana y, como tal, es titular del *poder constituyente*, es decir, de la facultad de dotarse de la forma política que quiera y de cambiarla sin límite alguno.
- b) Pero, como la nación no puede reunirse, es preciso que confíe los asuntos políticos a *representantes*; representantes ordinarios si se trata meramente de legislar y extraordinarios si es para hacer una Constitución. La nación no puede querer si no es a través de sus representantes. «Todo es representación en el estado social», dice SIEYÈS⁵³.
- c) De otro lado, la soberanía nacional es indivisible, por lo que la representación es nacional, es decir, los representantes lo son de la nación entera, no de sus concretos electores.
- d) No caben, por tanto, las instrucciones imperativas de éstos a aquéllos, sino que los representantes actuarán conforme a sus propios criterios. (SIEYÈS añade que el pueblo se reserva la posible revocación de los representantes, extremo que no tuvo eco en el constitucionalismo demoliberal.)

⁵³ Léase, obviamente, no como expresión del concepto de Estado social del siglo XX, sino como la sociedad constituida en Estado, como la comunidad política. De ahí que hayamos escrito estado con minúscula; también en el original está así, pero es porque en aquella época, en Francia el término, referido a la organización política nacional soberana, se escribía de tal modo.

- e) Este sistema representativo, añade, *logrará evitar la democracia* (entendida como autogobierno popular directo, según era usual en la época, lo que él mismo denomina «democracia bruta»).

Frente a ROUSSEAU, que excluía la representación de su modelo de Estado, SIEYÈS construye, como vemos, una teoría de la representación y un modelo representativo sumamente interesante no exento de alguna insuficiencia o contradicción.

Para SIEYÈS, la democracia es necesaria (lo que ya era bastante audaz en los albores de la Revolución), pero sólo en parte: justamente en la base, pero no en todo el edificio estatal. Como ha estudiado R. MAÍZ, lo que el abate propone es un sistema mixto de base democrática y gobierno representativo: «*avec de la démocratie à la base et de la représentation dans l'édifice politique*»⁵⁴.

El mismo autor describe tal sistema representativo como el encadenamiento entre *confianza, elección, representación y legislación*⁵⁵. Veámoslo sucintamente:

- a) El primer gran principio de dicho sistema era el de *que no hay representación sin elección*. Por tanto, el Rey no tenía la condición de representante del pueblo, de la nación, y, como consecuencia, tampoco podía participar en el poder legislativo puesto que no expresaba la voluntad general. En tal caso, no tenía cabida el veto regio a las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, no sólo el veto absoluto, sino ni siquiera el suspensivo.
- b) El segundo principio era el de *representación sin alienación*⁵⁶. La relación representativa había de ser de *confianza* entre el electorado y los representantes, como ya se había desarrollado en Inglaterra desde hacía más de un siglo y también postulaba, un tanto fugazmente, MONTESQUIEU.

Esto significaba el rechazo tanto del mandato imperativo como del mandato representativo *libre*. El primero por la demasiada vinculación del representante a la voluntad de sus mandantes y el segundo por la ausencia de vinculación: la estricta vinculación es incapaz de generar una voluntad general y la ausencia de todo vínculo significa una alienación del poder de los representados, del pueblo, de la nación, a manos de los representantes, que actúan con autonomía total⁵⁷. En

⁵⁴ SIEYÈS: *Bases de l'ordre social*, cit. por MAÍZ, R.: *Nación y revolución...*, ob. cit., págs. 173-174. Cfr. el capítulo completo de dicha obra (IV: «Gobierno representativo y republicanismo político»), en el que se estudian estos aspectos del pensamiento de SIEYÈS.

⁵⁵ *Ibidem*, págs. 168-9.

⁵⁶ Sigo muy resumidamente la exposición de MAÍZ, R.: *Nación y revolución...* ob. cit., págs. 157-170.

⁵⁷ *Ibidem*, págs. 162-3.

esto se separa SIEYÈS claramente de la opción constitucional de 1791 y también de MONTESQUIEU, pero no tanto de LOCKE.

Ya CONDORCET, antes de inclinarse por el mandato representativo, había expresado serias reservas acerca de la autonomía total de los representantes⁵⁸. En este mismo sentido, SIEYÈS estimaba que había que mantener la autoridad del pueblo sobre sus representantes, lo que implicaba su vigilancia, su control y su influencia permanente en ellos, como asimismo la posibilidad de que esa confianza quebrara. En definitiva, como ha sintetizado R. MAÍZ el funcionamiento del sistema representativo ideado por este inquieto clérigo requería para su funcionamiento⁵⁹:

1. mandatos de corta duración y renovables parcialmente cada año;
2. no reelegibilidad inmediata;
3. listas de elegibles confeccionadas por las Asambleas primarias;
4. la posible *revocación* de los representantes por sus representados en caso de pérdida de la confianza depositada en ellos; o bien, su no inclusión, por parte de las Asambleas primarias, en las mentadas o listas electorales.

El primero en utilizar la expresión *democracia representativa* fue CONDORCET, allá por el año 1787⁶⁰. Y esto mismo terminó admitiendo SIEYÈS, pese a lo antes referido, cuando defiende como sistema político un *gobierno representativo de base democrática*⁶¹. Simultáneamente al primero se desarrolló en Estados Unidos un intenso debate sobre la Constitución federal en el que se acercaron más a la idea que a la expresión «democracia representativa». Por eso, no les falta razón a SÁNCHEZ CUENCA y a LLEDÓ cuando escriben que el debate sobre la Constitución de Estados Unidos, de 1787, «tal vez constituya la discusión pública más profunda que haya habido nunca sobre el significado y el funcionamiento de la democracia representativa».

⁵⁸ CONDORCET: «Lettres d'un gentilhomme aux messieurs du tiers état» (IIª y IIIª), XII, 318-354; «Réflexions sur les pouvoirs et sur les instructions des Provinces aux États Généraux», XII, 393; *Bosquejo de un cuadro histórico...*, ob. y edic. cit., pág. 166.

⁵⁹ MAÍZ, R.: *Nación y revolución...*, ob. cit., págs. 175-193:

⁶⁰ CONDORCET: «Lettres d'un bourgeois de New Haven» (Carta IV), XII, 21; En 1788 volvió a abordar este asunto en *Notes sur Voltaire* que escribió para la edición de las obras de éste, preparada por el propio Condorcet, VII, 116-117. Cfr. mi «Estudio Preliminar» a CONDORCET: *Bosquejo de un cuadro histórico...*, ob. cit., págs. LX-LXIII.

⁶¹ Cfr. MAÍZ, R.: *Nación y revolución...*, ob. cit., págs. 170 ss.

Aclaremos de inmediato que tal debate versó sobre lo que hemos terminado llamando «democracia representativa», pero sin utilizar dicha expresión en él. MADISON, en *El Federalista*, utilizó la idea al diferenciar la *democracia pura* y la *república* y sostener de ésta el concepto de un gobierno popular que funciona a base de representantes⁶². Ciertamente, si se habla de democracia pura, se está aceptando que hay otra que lo sea menos sin dejar de ser democracia, pero MADISON no llegó a llamarla «democracia representativa» porque el término «democracia» seguía proyectando connotaciones desfavorables como forma política propicia al desgobierno.

El antifederalista que firmaba con el pseudónimo de «Brutus» coincidió con esta misma posición⁶³. Y PAINE, con un pie en América y otro en Europa, en su obra *Common Sense* opuso a la monarquía inglesa un gobierno republicano con una amplia base popular; manejó, pues, el concepto, pero rehuyó la denominación al estimar preferible la representación incorporada a la democracia antes que la «democracia simple». Y, cuando alguno de los protagonistas de la proeza americana, como WILSON, aligeró la pluma, escribió que la Constitución «en sus principios... es puramente democrática»⁶⁴, lo que, como es obvio, tampoco era terminológicamente correcto.

Por lo demás, de nuevo en Europa, frente a las pretensiones totalizantes jacobinas, CONDORCET y SIEYÈS asumieron unas posiciones que, a pesar de algunas diferencias entre sí, se inclinaron por el gobierno de la mayoría con sujeción a normas y procedimientos y respetando la superioridad jerárquica de la Constitución, esto es, por lo que después se denominaría un Estado de Derecho. Ambos entendieron que la deriva moralizante del jacobinismo llevaba consigo la ruina misma del concepto de representación⁶⁵.

El primero de ellos, filósofo y geómetra, evolucionó hacia posiciones netamente democráticas, abogando por la introducción de todo lo posible de democracia (directa) que cupiera en un sistema representativo⁶⁶. Pero criticaba las po-

⁶² MADISON: Artículo número 10 de *El Federalista*, edic. del Fondo de Cultura Económica, México, 1943, reimpresión de 1987, págs. 38-41.

⁶³ BRUTUS, número 1, en *Artículos federalistas y antifederalistas: el debate sobre la Constitución americana*, edición preparada por I. SÁNCHEZ CUENCA y P. LLEDÓ, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pág. 225; cfr. CUEVA FERNÁNDEZ, R.: *De los niveladores a Marbury vs. Madison: la génesis de la democracia constitucional*, CEPC, Madrid, 2011, págs. 340-379.

⁶⁴ WILSON, J.: «Discurso inaugural de la Convención de Pensilvania» (24.XI.1787), en la edición *Discursos Constitucionales*, preparada por J. ALCORIZA y A. LASTRA, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 58.

⁶⁵ *Ibidem*, págs. 123-125.

⁶⁶ CONDORCET: «Démocratie», dentro de *Notes sur Voltaire*, ob. y lug. cits.; cfr. mi «Estudio Preliminar» a la obra condorcetiana *Bosquejo de un cuadro histórico...*, ob. cit., pág. LXII.

siciones jacobinas de hacer presente la soberanía nacional por la invocación de cualquier ciudadano en todo lugar y momento: eso arruina la representación política. En definitiva, para nuestro filósofo geómetra, la soberanía nacional se hace presente en el ejercicio del poder constituyente, concretamente en la aprobación de la Constitución por referendo y en la reforma del propio texto constitucional⁶⁷.

3.3. *El modelo de representación en la Constitución gaditana*

Como ha comentado R. CANOSA, en Cádiz tuvo entrada la moderna representación política, en la que el sujeto representado es la nación, una e indivisible, no cada estamento por separado. Es la población la que determina la representación: un diputado por cada 70.000 «almas». Para justificar esta opción constitucional, el *Discurso Preliminar* advierte que «la vieja representación estamental, amen de ser difícil de organizar, no estaba verdaderamente regulada y era «puramente una costumbre»⁶⁸. Veámoslo.

Encontrándose nuestro país en plena resistencia a la invasión napoleónica, fue polémica y tiene interés teórico-constitucional la relación entre las Juntas provinciales y la Central, en la que no vamos a entrar en este estudio. Por lo que se refiere a la relación elector-diputado, la Constitución inició el cambio del modelo de representación política:

- a) De una parte, establece que las Cortes son la reunión de todos los diputados, los cuales representan a la nación (art. 27), afirmación que se reitera en muchos otros preceptos constitucionales, en los que se vuelve a hablar de representación nacional, representación de la nación, de toda la nación, etcétera.
- b) De otra, con los precedentes mencionados, el texto gaditano de 1812 consagró a nivel constitucional el cambio del modelo de representación política⁶⁹, dando un gran paso desde el mandato imperativo al *representativo*.

Lo hace el artículo 99 ordenando que los electores concedan sin excusa alguna a los diputados poderes amplios, en tanto que el precepto siguiente establece para ello una fórmula que, por su extraordinario significado, es digna de ser reproducida:

⁶⁷ MAÍZ, R.: *Nación y revolución...*, ob. cit., págs. 125-128.

⁶⁸ CANOSA USERA, R.: «Derechos y libertades en la Constitución española de 1812», ob. cit., págs. 145-192.

⁶⁹ Acaso sea más preciso decir que inició dicho cambio.

«En la ciudad de..., hallándose congregados los señores... dijeron ante mí... [y] que en su consecuencia les otorgan *poderes amplios* a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como *representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella* en uso de las facultades que la Constitución determina, y dentro de los límites que ella misma prescribe, sin poder derogar, alterar o variar en manera alguna ninguno de sus artículos bajo ningún pretexto, y que *los otorgantes se obligan por sí mismos... a tener por válido, y obedecer y cumplir cuanto como tales diputados de Cortes hicieren*, y se resolviere por éstas con arreglo a la Constitución política de la Monarquía española...» (cursivas mías).

Digamos ante todo que en la expresión literal de ambos preceptos se desliza, más que una torpeza, la inercia en el empleo de ciertos términos propios del Antiguo Régimen. Pues, en efecto, se habla en ellos de los *poderes amplios* que los electores otorgan a los diputados electos, cuando el nuevo modelo de representación se distinguía —y se distingue— del anterior por la ausencia de poderes, mandatos o instrucciones. Pero fijémonos en la clase de poderes que dispone:

1. *Amplios*. Resulta evidente que, cuanto más amplios sean los poderes, más libertad de acción conceden a los diputados. Hasta tal punto era esto así que, según JELLINEK, ello fue determinante del paso de un modelo de representación a otro en Inglaterra, puesto que, dice, un pueblo tan práctico como el inglés no podía sino poner en duda su valor⁷⁰.
2. *¿Cómo de amplios?* Tanto como para acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de la Nación española. Se cumple con ello el anterior aserto de JELLINEK, deviniendo la relación elector-diputado no un mandato imperativo como había venido siendo hasta entonces, sino lo que los ingleses llaman una relación de confianza (*trust*) y los franceses *mandat représentatif*.
3. *Presunción de legitimidad*. Los diputados gozan de una irrestricta presunción de legitimidad en el ejercicio de las facultades que la Constitución les atribuye.
4. *Límites materiales*. Por lo antes dicho, el límite está en la propia Constitución, lo que significa que los poderes de los diputados (vale decir de las Cortes mismas) no alcanzan para ejercer facultades que la Constitución no les reconoce.

⁷⁰ JELLINEK, G.: *Teoría general del Estado*, edic. cast., de Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 511.

5. *Límites formales.* Pero también existen límites formales que impiden que esas facultades parlamentarias puedan ejercerse por procedimientos diferentes a los establecidos no sólo por la Constitución, sino también por el Reglamento de la Cámara, al que aquélla hace una remisión genérica cuando en el artículo 127 da entrada en el sistema político al principio de autonomía reglamentaria.

Todo lo demás que acordaran y resolvieran los representantes nacionales era constitucional y obligatorio *erga omnes*.

Aún restaba el problema de si los diputados podían proceder a una reforma constitucional o no, pero a ese problema le dan respuesta dos trabajos que se incluyen en este mismo número, a los que remitimos. Únicamente hacemos memoria de que en tales ocasiones los diputados necesitaban un mandato especial y *ad hoc*, sin poderse salir del mismo, que es obviamente una reminiscencia del mandato imperativo, o, dicho de otra manera, una prueba de que todavía no se había asumido totalmente el nuevo modelo representativo.

9.1. *Las Cortes, un verdadero Parlamento*

Las Cortes reguladas en el título III de la Constitución de 1812 ¿eran originarias o «hereditarias» de las Cortes de Castilla? Ante esta pregunta hemos de retrotraernos y detectar algunas polémicas respecto del texto constitucional que estudiamos. Tropezamos entonces con tesis encontradas, desde la existencia en España de una Constitución antes de la gaditana y la españolidad o afrancesamiento (o incluso anglicanización) de sus principios y fundamentos hasta los últimos detalles de su régimen electoral, pasando por la naturaleza de las Cortes instauradas y por otros tantos *ítems* que podríamos traer a colación.

La cuestión relativa a la naturaleza originaria o «hereditaria» de las Cortes instauradas y reguladas en el título III es quizás uno de los más polémicos, y ello tanto entre los coetáneos de la norma como entre contemporáneos nuestros. Así, entre los primeros, JOVELLANOS, MARTÍNEZ MARINA y ARGÜELLES, por citar sólo a tres, sostienen tesis diferentes. Y, entre los analistas más próximos a nosotros, se inclina por la concepción «rupturista» o «revolucionaria» PÉREZ-PRENDES, y algo menos TOMÁS Y VALIENTE, no faltando quienes, como VARELA SUANCES-CARPEGNA, critican la obra gaditana por insuficientemente progresista y democrática.

A mi juicio, frente a la abundancia de escritos políticos de la época, que afirmaban con mayor o menor sinceridad, la existencia de una Constitución tradicional o histórica en España durante el Antiguo Régimen, debemos partir del

concepto revolucionario de Constitución y negar, por tanto, tal existencia, lo mismo en España que en otros países; me he referido a ello en diversos escritos, a los que remito⁷¹.

De ahí los infructuosos esfuerzos de MARTÍNEZ MARINA por demostrar que desde el Medievo había en España unas Cortes al modo de Parlamento, por lo que las Cortes de Cádiz no contradecían la tradición nacional. A juicio de J. A. ESCUDERO, dicha tesis está desacreditada por sus excesos, exageraciones y prejuicios, carentes de refrendo en los documentos⁷². En el mismo sentido ha subrayado A. TUÑÓN DE LARA que las Cortes de Cádiz fueron el primer Parlamento español en el sentido moderno de la palabra y en ellas se perfilaron los embriones de los futuros partidos políticos⁷³.

No me extenderé más sobre ello. Sostengo la neta diferencia entre las Cortes de Castilla y las de Cádiz como corresponde a dos instituciones insertas en regímenes totalmente distintos, cuales son el monárquico absoluto y el constitucional. Hago, pues, mía, con un matiz que añadiré más adelante, la conclusión que extrae J. M. PÉREZ-PRENDES en un muy detallado estudio acerca de las Cortes de Castilla y las Cortes de Cádiz: a) el primer Parlamento español, en sentido jurídico constitucional, fueron las Cortes de Cádiz, y no supuestos precedentes históricos; b) *no es sino un anacronismo trasladar a épocas pretéritas la sistemática propia del Derecho público actual sin poner de manifiesto la verdadera esencia del régimen vigente en ellas*⁷⁴.

El ya citado Decreto de 24 de septiembre de 1810 adoptó unas decisiones relativas a este punto además de las ya conocidas:

- la legítima constitución de las Cortes Generales y extraordinarias;
- la residencia de la soberanía nacional en ellas; la representación nacional de los diputados;
- la nulidad de la renuncia de Fernando VII a la Corona por haber sido hecha con violencia y sin consentimiento de la nación española;

⁷¹ TORRES DEL MORAL, A.: «Elementos de la ideología constitucionalista y su difícil recepción en España», *RDP*, núm. 75-76, ob. cit., págs. 627-643; y «Constitucionalización del Estado social», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Fundación Profesor Manuel Broseta e Instituto de Derecho Público, Valencia, núm. 13, primer semestre de 2009, págs. 33-48; *Estado de Derecho y democracia de partidos*, ob. cit.

⁷² ESCUDERO, J. A.: «Estudio introductorio» a MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes*, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, Oviedo, 1996, págs. CLVI-CLVII.

⁷³ TUÑÓN DE LARA, A.: *La España del siglo XIX*, Laia, Barcelona, 1974, pág. 24.

⁷⁴ PÉREZ-PRENDES, J. M.: «Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz», en *Revista de Estudios Políticos* (en adelante, *REP*), núm. 126 Primera Época, monográfico con ocasión del 150º aniversario de la Constitución de 1812, Madrid, 1962, pág. 429 (cursiva mía).

- el principio de división de poderes en los términos que conocemos;
- la garantía de la inviolabilidad parlamentaria.

Ciertamente las Cortes Generales y Extraordinarias fueron un verdadero Parlamento (el primero español), en el sentido moderno del término no ya porque se proclamaron representantes de la soberanía nacional, sino por su autonomía reglamentaria, por su funcionamiento y por sus funciones, más amplias que las parlamentarias por el vacío de poder existente en la Jefatura del Estado. Y este primer Parlamento, como Cortes constituyentes, aprobó la Constitución.

Por su parte, las cualidades vistas hasta ahora de las Cortes ordinarias instituidas por la Constitución, como la nada despreciable de su carácter electivo con sufragio activo universal masculino; su naturaleza de representación de la nación (con el consiguiente ejercicio de su soberanía), condición que asumía conforme a un mandato próximo ya al representativo (y no corporativo ni estamental, como fue la vigente en el Antiguo Régimen), así lo prueban. Dictamen que se verá reforzado si le añadimos lo que resta por examinar: la asunción de funciones propiamente legislativas y de control del Ejecutivo (y no meramente consultivas, como las de las históricas Cortes de Castilla); la incorporación de un estatuto de los diputados que velaba por su independencia y su sistema de funcionamiento, acorde con tales funciones y garante de la autonomía y de la publicidad parlamentarias, etcétera.

En conclusión, todo ello hizo de las Cortes ordinarias reguladas en la Constitución el segundo Parlamento español propiamente dicho, y, como es lógico, más depurado que lo fueron las Cortes Generales y Extraordinarias.

4. FUNCIONES DE LAS CORTES

4.1. *De orden legislativo ordinario*

La Constitución enumera por extenso las muchas facultades concretas de las Cortes, no todas las cuales, pese a lo indicado por el *Discurso*, pertenecen a la potestad legislativa. Las de este ámbito son, entre las más significativas para nuestro trabajo, las siguientes:

1. Proponer y aprobar las leyes, interpretarlas y derogarlas, correspondiéndole al Rey su sanción y promulgación.
2. Aprobar el Presupuesto anual del Estado y, con él, el establecimiento de las contribuciones e impuestos, así como los gastos de la Administración.

Se trata, como es sabido, de una faceta de la potestad legislativa, pero con entidad propia por su importancia y por su historia, hasta el punto de que fue origen de aquélla.

3. Igual anclaje en la potestad legislativa tiene la política monetaria y la adopción del sistema de pesas y medidas, facultades que, según BODINO, eran prerrogativas propias de la soberanía, por lo que estuvieron unidas a la realeza por mucho tiempo; ahora son las Cortes, como representación de dicha soberanía, las que las ejercen.
4. Les correspondía igualmente establecer el plan general de la enseñanza y —lo que no deja de ser altamente significativo del cambio político— *proteger la libertad política de la imprenta*.

El Rey sancionaba las leyes en treinta días y las promulgaba, pero podía interponer su veto al texto legislativo aprobado por las Cortes, como estudiamos más adelante.

4.2. *Facultades de (cuasi)jurisdicción constitucional*

El artículo 372 confiere a las Cortes la facultad de tomar en consideración las infracciones de la Constitución que se les comunicara y hacer efectiva la responsabilidad de quienes la hubieren contravenido. El precepto siguiente habilita a los ciudadanos a dirigir «representaciones» (esto es, quejas, reclamaciones) en tal sentido a las Cortes o al Rey (art. 373), o bien, en su caso, remitirlas a la Diputación Permanente (art. 160.1^a) o a las Diputaciones Provinciales (art. 335.9^o), las cuales las tramitarían a las Cortes para su resolución.

Está pensado este instituto como garantía de los ciudadanos y de la propia Constitución frente a los actos de los poderes públicos (principalmente Tribunales y Administración, pero no sólo ellos) que pudieran vulnerarla. He aquí el precedente del amplísimo amparo existente en los países hispanoamericanos y que, sin embargo, se eclipsó en España. Y lo interesante del mismo es la atribución de su resolución al Parlamento y no a un órgano jurisdiccional.

4.3. *Ejercicio del poder constituyente constituido*

En un epígrafe anterior anunciábamos el problema: los diputados, en el ejercicio de sus *funciones ordinarias*, tenían como límite material la propia Constitución, sin que pudieran derogar, alterar o variar sus preceptos en manera alguna ni bajo ningún pretexto. Pero el texto gaditano prevé su propia reforma,

bien que se declaraba temporalmente intangible. Lo hace en su título X y último (arts. 372 a 384). La aparente contradicción se salva por la consideración de esta otra función como *extraordinaria*, del mismo modo que extraordinario, por diferente y costoso, era el procedimiento a seguir:

- a) La propuesta requería la firma de veinte diputados.
- b) Se exigía su aprobación por tres diputaciones o legislaturas.
- c) Las sucesivas aprobaciones siempre habían de serlo por mayoría de dos tercios, tras lo cual el texto aprobado pasaría a ser *ley constitucional* y se publicaría en las Cortes.
- d) Los diputados expresamente elegidos por las Juntas Electorales de Provincia para la legislatura que finalmente hubiera de aprobar el texto constitucional debían contar con un poder o mandato específico para dicha función, aunque no sólo para ella, puesto que, conforme al artículo 382, tenían los poderes ordinarios y también los extraordinarios de reforma constitucional. En concreto, el artículo 100, añadía la cláusula siguiente:

«Asimismo les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (aquí el decreto literal). Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren».

Inspirada esta norma en el constitucionalismo revolucionario francés⁷⁵, podemos ver en ella una última reminiscencia del mandato imperativo, ya que los diputados (y, por consiguiente, las Cortes mismas) no podían extralimitarse de la reforma que venía propuesta en el referido decreto.

El artículo final de la Constitución (384) circunscribía la intervención del Rey a hacer publicar la reforma y circularla a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

Como otras antes mentadas, también esta función de reforma constitucional quedó inédita, dado que o bien se actuó por vía de hecho (Fernando VII derogó la Constitución por real decreto en 1814), o bien se la reformó sin observar el procedimiento establecido (de este modo se aprobó la Constitución de 1837, aunque se había programado formalmente como una reforma de la de 1812).

⁷⁵ Constitución de 1791, art. 7.º del título VII; Constitución de 1793 (jacobina), art. 117; Constitución de 1795, art. 342. La Constitución girondina no limita la facultad reformadora de la Convención convocada al efecto (art. 9.º del título IX).

5. LEGISLATURA Y ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

La Constitución se alinea con el parlamentarismo liberal y rodea la Cámara de garantías en forma de prerrogativas, cautelas y prohibiciones, todas ellas encaminadas a preservar su independencia tanto respecto del Rey (y de sus Secretarios del Despacho) como de sus electores mismos.

Los periodos anuales de sesiones (llamados *sesiones* en el texto) duraban tres meses, prorrogables otro mes a petición del Rey o por decisión de las dos terceras partes de los diputados. La legislatura (entonces llamada *diputación*) duraba dos años, a cuyo término se renovaba la Cámara en su totalidad. Pero los diputados no eran inmediatamente reelegibles, sino sólo transcurrida otra legislatura al menos.

Fuera de esto, establece la Constitución (arts. 95-97) varias causas de *inelegibilidad*, en las que son de resaltar las siguientes: la condición de extranjero, aun con carta de ciudadanía; los Secretarios del Despacho del Rey (cargo asimilable, *mutatis mutandis*, al actual de ministro), según el artículo 125 interpretado *sensu contrario*; los consejeros de Estado y los empleados de la Casa Real; también eran inelegibles por la provincia donde ejercían su cargo los empleados públicos nombrados por el Gobierno; y, finalmente, las personas pertenecientes al clero regular (art. 91)⁷⁶. Es este elemento del sistema político el que acentuaba la separación entre el legislativo y el ejecutivo y, buscando obviamente la mentada independencia tanto de los diputados como de la propia Cámara, rigidificaba el funcionamiento del sistema, por lo que son pautas que no se siguen actualmente en los sistemas parlamentarios.

De otra parte, la Constitución, velando de nuevo por la independencia de los diputados, los protege (art. 128) con varias prerrogativas:

- a) inviolabilidad, esto es, su no imputabilidad por ninguna autoridad a causa de sus opiniones;
- b) fuero especial, consistente en que únicamente podían ser residenciados ante las propias Cortes;
- c) añadía además el precepto una cierta inmunidad, puesto que no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas durante los periodos de sesiones y un mes más.

En contrapartida, la Constitución estableció para ellos en los dos artículos siguientes un severo régimen de prohibiciones: no podían admitir para sí ni

⁷⁶ Sea tomada como causa de inelegibilidad o como restricción del derecho de sufragio pasivo, lo cierto es que también era común en la época y por el mismo motivo de que las personas de tal condición no eran tenidas por independientes dado el voto de obediencia al que estaban sometidas.

solicitar para otro empleo o ascenso que fuera de provisión regia, así como tampoco obtener para sí ni solicitar para otro pensión o condecoración de igual procedencia durante la legislatura en la que fueran diputados y un año después.

6. FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA

Conforme a las premisas del naciente constitucionalismo liberal, el funcionamiento de las Cortes estaba informado por los principios de autonomía y publicidad:

1. Ante todo y como hemos indicado en páginas anteriores, las Cortes gozaban de autonomía reglamentaria, regulando, por tanto, ellas mismas toda la vida parlamentaria, desde la constitución de las Cortes hasta su gobierno interior, en lo que no estuviera previsto en la propia Constitución.
2. Después de constituirse, daban parte de ello al Rey. Éste asistía a la sesión de apertura sin guardia y sólo acompañado por el personal que determinase el Reglamento de Gobierno Interior de las Cortes.
3. Las Cortes no deliberaban en presencia del Rey.
4. Se reunían anualmente de modo automático, sin necesidad de convocatoria regia. El período anual de sesiones, del que ya hemos hablado, comenzaba el día primero de marzo. El *Discurso Preliminar* hace hincapié en la importancia de la reunión anual de las Cortes como único medio de asegurar la observancia de la Constitución sin convulsiones. (He aquí de nuevo las Cortes como garantía de la Constitución.)
5. Las sesiones eran normalmente públicas, pero se preveía su celebración secreta cuando el asunto lo exigiera.
6. La Constitución silenciaba la posible disolución regia de las Cortes, motivo por el que hemos de entenderla excluida y así fue interpretado siempre.

Hasta aquí, su funcionamiento ordinario, pero la Constitución prevé su actuación como Cortes extraordinarias (capítulo XI del título III, arts. 161-167), cuya convocatoria corría a cargo de la Diputación Permanente en los supuestos que se indicarán en el epígrafe siguiente y para tratar un único objeto, cesando una vez concluido éste. Se integraban por los mismos diputados que las ordinarias y en su funcionamiento observaba el mismo procedimiento.

7. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES

Instituye la Constitución una Diputación Permanente de las Cortes para salvar los interregnos de la Cámara, bien por vacación parlamentaria, bien por término de la legislatura. Es ésta una de las singularidades de nuestro constitucionalismo histórico, aunque no es una creación enteramente original del texto de 1812, puesto que había precedentes de la misma en el Derecho histórico español⁷⁷. Tampoco se limita la Constitución a reproducir su precedente.

Sus miembros, siete titulares y dos suplentes, eran nombrados por las Cortes antes de separarse⁷⁸: tres, elegidos por mayoría por las propias Cortes de entre los diputados de las provincias de españolas de Europa; otros tres, igualmente elegidos de entre los diputados de las provincias de Ultramar, y uno designado por sorteo entre un diputado de Europa y otro de Ultramar. Igualmente, los dos miembros suplentes debían ser de sendas procedencias.

Ciertamente, este órgano parlamentario ha significado una verdadera aportación al constitucionalismo, tanto español como extranjero, como han estudiado A. L. ALONSO DE ANTONIO⁷⁹ y P. MELLADO PRADO⁸⁰. Y lo es tanto en sí mismo como en cuanto a su composición paritaria de diputados metropolitanos y ultramarinos. De las Constituciones españolas, lo han incorporado la segundorrepública de 1931 y la vigente de 1978, ésta por partida doble, por cuanto ha instituido sendas Diputaciones Permanentes en el Congreso y en el Senado. Y de las Constituciones extranjeras, lo han instituido, entre otras, las alemanas (1919 y 1949, si bien ésta la suprimió en 1976), la checa de 1923, la griega de 1975 y la portuguesa de 1976.

Ejercía sus funciones de un periodo de sesiones a otro y de una legislatura a otra. Sus funciones eran muchas y muy importantes, pero ni le correspondían to-

⁷⁷ Cfr. MELLADO PRADO, P.: «El problema de la continuidad del Parlamento», *RDP*, núm. 27-28, UNED, Madrid, 1988, pág. 54; la autora remite a GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L.: *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Alianza Universidad, Madrid, pág. 481, y a BLANCAS, J. de: *Modos de proceder en Cortes de Aragón*, Dormel, Zaragoza, 1641, folio 4. ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *La Diputación Permanente de las Cortes en la Historia constitucional española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 41, que remite a la misma obra de GARCÍA DE VALDEAVELLANO y a *La Diputació del General de Catalunya en los siglos XV y XVI*, de I. RUBIO CAMBRONERO, Diputación Provincial de Barcelona, 1950. Del propio ALONSO DE ANTONIO, cfr. el trabajo sobre esta institución inserto en este mismo número.

⁷⁸ Hay que distinguir los miembros de esta Diputación de los diputados que el *Discurso* denomina *permanentes*, que son los diputados titulares de una provincia durante una legislatura; cfr. *Ibidem*, págs. 138-139.

⁷⁹ ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *La Diputación Permanente...*, ob. cit., págs. 134-145.

⁸⁰ MELLADO PRADO, P.: «El problema de la continuidad del Parlamento», ob. cit., págs. 59-60.

das las de las Cortes (por ejemplo, no tenía potestad legislativa) ni todas las que le fueron atribuidas tenían estricta naturaleza parlamentaria. Vienen especificadas en la propia Constitución y desarrolladas en los Reglamentos parlamentarios de 1813 y 1821. Eran, entre otras:

- a) *Función de garantía constitucional*: Velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones habidas (art. 160).
- b) *Función de continuidad constitucional*: convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos en la Constitución, a saber: cuando vacare la Corona; cuando el Rey se inhabilitare para el gobierno o quisiere abdicar, y cuando en circunstancias críticas tuviere el Rey por conveniente que se congregaran y así se lo hubiere participado a la Diputación (arts. 160 y 162).
- c) *Función de continuidad parlamentaria*. Citaremos entre ellas las de disponer y preparar el trabajo de las Cortes siguientes; convocar, en su caso, a los diputados suplentes; informar a las Cortes acerca de los asuntos que éstas le hubiesen encargado, y presidir la primera Junta Preparatoria en el año de renovación de los diputados (art. 160 en relación con los arts. 112 y 112, todos ellos de la Constitución, más los Reglamentos parlamentarios).
- d) *Funciones administrativas*: el gobierno interior del edificio de la Cámara y de sus oficinas y personal.

Como podemos observar, su naturaleza supera con mucho la de un órgano de mera continuidad parlamentaria, siendo más bien una pieza, una más y muy importante, frente a los riesgos —que el tiempo se encargaría de demostrar ciertos— de regreso del despotismo. Como anotó N. PÉREZ SERRANO, a veces se transformó en el «primer órgano político de la nación»⁸¹. En ese mismo sentido, A. L. ALONSO DE ANTONIO ha comentado que «en ocasiones adoptó una postura beligerante rayando en la intromisión en asuntos de la política general del país», sobre todo durante el trienio liberal⁸².

⁸¹ PÉREZ SERRANO, N.: «La Diputación Permanente de las Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1993; en *Escritos de Derecho Político*, I, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 191.

⁸² ALONSO DE ANTONIO, A.L.: *La Diputación Permanente...*, ob. cit., pág. 144.

8. EL REY

8.1. *Monarquía y Rey*⁸³

Napoleón había dicho a los «diputados» reunidos en Bayona: «Vuestra Monarquía es vieja...». Tenía razón: era vieja y absoluta; no terminaba de implicarse en la vía reformista⁸⁴. Sin embargo, su modernización no iba a venir de la mano del Corso, pese a lo anunciado por éste, sino de los constituyentes de Cádiz, que hicieron un intento muy serio buscando su compatibilidad con un régimen constitucional. Ciertamente que la Monarquía no fue discutida en las Cortes, porque era considerada preconstitucional, pero sí fue manifiestamente moldeada por la Constitución.

«Los legisladores de Cádiz —dice FERNÁNDEZ ALMAGRO— no pensaron ni por un momento en romper con Fernando VII. Pero ni por un momento tampoco pensaron que éste volviese como se fue.»

Dicho lo cual, es pertinente recordar de nuevo a LOCKE, quien acierta a deslindar el principio de la división de los órganos de poder y la necesaria jerarquía entre ellos, correspondiéndole al Legislativo la supremacía, como ya sabemos. Y añade algo de capital importancia: la inmutabilidad de su titular, que para el filósofo inglés era el Parlamento con el Rey⁸⁵:

«No solamente el legislativo es el poder máximo de la comunidad política, sino también sagrado e inmutable en aquellas manos en que ésta lo situó una vez.»

En conclusión, si la soberanía y el poder constituyente pertenecen a la nación, el Rey y las Cortes son poderes constituidos. Pero debemos añadir dos notas para perfilar el régimen instaurado:

1. La primera, ya enunciada antes: la Constitución, de la mano de una ideología liberal radical (que no fue única entre los constituyentes, pero sí la que prevaleció en más pasajes del texto fundamental) apuesta por un cambio profundo de régimen político proclamando la soberanía nacional, unas Cortes representativas de la nación y, consecuentemente, el ejercicio parlamentario de esa soberanía nacional mediante su poder constituyente.

⁸³ Véase, con carácter general, el artículo de R. SÁNCHEZ FERRIZ y G. ROLLNERT LIERN «La forma de gobierno en la Constitución de Cádiz (Reflexiones sobre la configuración de la Jefatura del Estado monárquica)», inserto en este mismo número.

⁸⁴ Y añadía, ya con menos razón: ¿¿¿¿¿?????

⁸⁵ LOCKE: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, XIII, & 150.

2. La segunda consiste en que la propia Constitución, como norma suprema, es también depositaria de la soberanía nacional. Incluso desde el punto de vista simbólico, el Rey lo es ya «por la gracia de Dios y de la Constitución» (art. 173), y queda obligado a guardarla y hacerla guardar.

La persona del Rey es declarada sagrada e inviolable, como ha venido siendo de rigor en todas las Constituciones monárquicas, y, por tanto, no sujeta a responsabilidad. Esta se transfería, mediante la técnica del refrendo, al Secretario del Despacho que firmara las órdenes regias, sin el cual refrendo ninguna autoridad podía darles cumplimiento.

El Rey es el jefe del Ejecutivo y el primer magistrado de la nación. Pero nada más. Y lo es, como dice el *Discurso Preliminar* con una rotundidad remarcable, porque *la nación, a través de la Constitución, lo deposita en sus manos*. Por eso, junto a las funciones regias, la Constitución se preocupa de formular sus limitaciones.

8.2. *Funciones del Rey. Los Secretarios del Despacho y el Consejo de Estado*

Las funciones del Rey eran de doble naturaleza, usualmente clasificadas como legislativas y ejecutivas, lo cual requiere, en la práctica, no pocos matices.

a) *En el orden legislativo*, como hemos anticipado, le correspondía fundamentalmente la iniciativa⁸⁶, sanción y promulgación de las leyes. La sanción debía hacerse en treinta días y su promulgación adoptaba la siguiente fórmula, bien expresiva del nuevo orden, esto es, del poder legislativo de las Cortes y del carácter constitucional de la Monarquía:

«...Por la gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía española... sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente...»

Podía el monarca interponer su veto al texto legislativo aprobado por las Cortes. Era meramente suspensivo, pero de gran alcance porque, aunque las Cortes podían superarlo en el siguiente periodo de sesiones con una nueva aprobación, tanto el veto como la ratificación del texto podían reiterarse hasta tres veces, es decir, en tres años consecutivos, en el transcurso de los cuales necesariamente ha-

⁸⁶ La iniciativa legislativa es una facultad de gobierno, concretamente de dirección política, inscrita en el procedimiento legislativo. Nótese que hemos rotulado el apartado, no como facultades legislativas, sino como facultades en el orden legislativo, y una de las funciones más importantes de gobierno es la dirección política, plasmada fundamentalmente en la iniciativa legislativa.

bría sucedido un cambio de legislatura (Diputación). A la tercera ratificación parlamentaria (lo que venía a significar que la ley era aprobada por dos Cortes distintas, con una composición enteramente diferente), el Rey había de sancionar obligatoriamente la ley.

Pero aún incorpora la Constitución otra cautela frente a una posición pasiva y obstruccionista del Rey:

Art. 150. «Si antes de que expire el término de treinta días en que el Rey ha de dar o negar la sanción, llegase el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el Rey la dará o negará en los ocho primeros de las sesiones de las siguientes Cortes, y si este término pasase sin haberla dado, por este mismo se entenderá dada, y la dará en efecto, en la forma prescrita; pero si el Rey negase la sanción, podrán estas Cortes tratar del mismo proyecto.»

b) *En el orden ejecutivo-gubernativo*, le correspondía, además, dicho en términos muy generales, todo lo concerniente a la conservación del orden público y a la seguridad exterior del Estado.

Respecto de sus facultades, ya más concretas, de declarar la guerra, hacer la paz, mandar los ejércitos y formalizar tratados de alianza ofensiva, hay que reflejar la intervención de las Cortes en ellas, como veremos en un apartado posterior. Por otra parte, se creaba una Milicia Nacional, con contingentes en cada provincia, destinada a ser, dice el *Discurso*, «baluarte de nuestra libertad», y que indefectiblemente iba a desembocar en un peligroso poder militar paralelo y, por ende, un factor de permanente inestabilidad.

Los Secretarios del Despacho eran «órganos inmediatos del Rey», como los llama el *Discurso*. Eran ellos los que, a través de la institución del refrendo, estaban llamados a ejercer la potestad ejecutiva, o buena parte de ella, y responder ante las Cortes por tal ejercicio sin que pudieran alegar en su descargo obediencia al Rey. Esta responsabilidad no era todavía política, sino penal. Llegado el caso, a las Cortes les correspondía decretar la formación de la causa, quedando suspendido el Secretario de Despacho en su función; posteriormente, las Cortes remitían al Tribunal Supremo todos los documentos concernientes a la causa, que era sustanciada por éste de modo inapelable. Sin embargo, esto no llegó nunca a hacerse realidad enteramente, ni siquiera en el trienio liberal.

No formaban un Gobierno como cuerpo colegiado. Fue en el trienio liberal cuando comenzaron a actuar de este modo, y pasado dicho período, se formalizó jurídicamente esta práctica, al tiempo que, de hecho, el Gobierno se formaba en torno a un Presidente, pero ya, de nuevo, bajo el régimen absoluto del Deseado.

Finalmente, instituyó la Constitución un Consejo de Estado, único órgano consultivo del Rey, cuyo dictamen debía ser oído, entre otras ocasiones, con mo-

tivo de la sanción de las leyes y de la firma de los tratados. Su composición era de cuarenta miembros, cuatro de los cuales deberían ser eclesiásticos y otros cuatro Grandes de España. Su nombramiento correspondía al Rey sobre ternas presentadas por las Cortes.

8.3. *Relaciones del Rey con las Cortes*

Las relaciones que en su momento se establecieron entre las Cortes y el Consejo de Regencia sirvieron para redactar en la Constitución las de las Cortes con el Rey, o con la Corona. SÁNCHEZ AGESTA hace al respecto un interesante ejercicio de comparación entre el Decreto de 16 de enero de 2011 y la Constitución, al que remito⁸⁷.

Ya hemos visto el celo con el que la Constitución regula la composición y el funcionamiento de las Cortes, así como la efectividad de su labor legislativa. También nos hemos referido a que, velando por la autonomía de la Cámara, la separa todo lo posible de injerencias regias. En el mismo sentido, a la hora de regular el resto de las ocasiones en las que entran en relación las Cortes y la Corona, ponen el acento más en la «moderación» de ésta por aquéllas, y eso tanto por lo que se refiere al titular de la Corona como al Príncipe heredero.

a) Intervención de las Cortes en los asuntos de la Corona

Para comenzar, las Cortes recibían del Rey, del Príncipe heredero y de la Regencia el juramento de la Constitución y resolvían las dudas que se suscitaban en la sucesión a la Corona. Les correspondía asimismo hacer reconocimiento público del Príncipe de Asturias, intervenir en su educación y nombrar, en determinados supuestos, el tutor del Rey menor y la Regencia.

b) Relaciones de orden legislativo

Aunque, como ya hemos señalado, el Rey podía oponer franca resistencia a un producto legislativo de las Cortes, vio mermada considerablemente su posición en comparación con el régimen preconstitucional, quedando finalmente subordinado a las Cortes, que por algo eran la representación de la soberanía nacional, lo que no se decía del monarca.

⁸⁷ Sánchez Agesta, L.: «Introducción» a la edición *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, ob. cit.

c) *Relaciones en la función de gobierno. Referencia a la materia de defensa*

Según el artículo 16 de la Constitución, las funciones propiamente ejecutivas correspondían al Rey de forma aparentemente irrestricta. Pero no sucedía así en todo el ámbito de la función de gobierno. En un repaso a otros preceptos observamos que había de contar con las Cortes en no pocas ocasiones, viéndose mediatizado en su ejercicio.

Además del nombramiento libre de los Secretarios de Estado y del Despacho, el Rey tenía reconocidas por el artículo 171 atribuciones tales como, entre otras, la expedición de decretos y reglamentos, la dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales, el derecho de gracia, la provisión de empleos civiles y militares, el nombramiento de los magistrados a propuesta del Consejo de Estado y la concesión de honores y distinciones, facultades todas ellas que han continuado siendo propias de los Jefes de Estado en el constitucionalismo demoliberal.

También fue habitual, y sigue siéndolo aunque con las notables diferencias existentes entre el primer constitucionalismo y el actual, la atribución al Jefe del Estado de competencias en materia militar. En este ámbito le correspondían al Rey, de conformidad con el artículo 171.3^a, 8^a y 9^a,

- declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando cuenta documentada a las Cortes;
- mandar los Ejércitos y Armadas y nombrar los generales;
- disponer de la Fuerza Armada, distribuyéndola como más conviniera.

Sin embargo, las Cortes no eran ajenas a esta parcela del poder estatal. Antes al contrario, bien como facultades propias (art. 131.7^a, 8^a, 10^a y 11^a), bien como intervención en las restricciones a la autoridad del Rey (*sic*) que dispone el artículo 172.5^a y 6^a, tenían una notable incidencia en ella. Les correspondía por una u otra vía:

- a) consentir las alianzas ofensivas con una potencia extranjera y aprobar los tratados de alianza de tal carácter antes de su ratificación;
- b) conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino;
- c) fijar anualmente, a propuesta del Rey, las Fuerzas de tierra y de mar, su reducción en tiempos de paz y su aumento en tiempo de guerra, así como lo que correspondiera a su organización y acondicionamiento
- d) dar ordenanzas al Ejército, a la Armada y a la Milicia Nacional;
- e) consentir al Rey obligarse mediante tratado a dar subsidios a una potencia extranjera.

No es difícil ver en todo ello la desconfianza que suscitaba en las Cortes constituyentes el comportamiento de los dos Borbón en Bayona, donde el Deseado y su padre cedieron la autoridad real al Corso.

8.4. *Restricciones de la autoridad del Rey e incidencia de las Cortes en ellas*

El artículo 172, antes citado, establecía más «restricciones de la autoridad del Rey», como son, en una enumeración no exhaustiva:

1. Impedir la celebración de las Cortes, suspenderlas o disolverlas, «ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones».
2. Ausentarse del Reino o contraer matrimonio sin consentimiento parlamentario, entendiéndose que abdicaba si lo hiciere.
3. Enajenar parte alguna, por pequeña que a sea, del territorio español, prohibición en la que de nuevo se aprecia el recelo por las tristes escenas de Bayona.
4. Imponer contribuciones, que era una facultad exclusiva de las Cortes.
5. Conceder privilegios.
6. Privar de la libertad a ningún individuo ni imponerle por sí pena alguna.
7. El propio acto de abdicación necesitaba el consentimiento de las Cortes para hacerse jurídicamente efectivo.

8.5. *Algunas muestras de responsabilidad política de la Corona y casos especiales de responsabilidad trasladable*

Nos hemos hecho eco, lógicamente, del principio de irresponsabilidad regia y del traslado al correspondiente Secretario de Estado y del Despacho de toda supuesta responsabilidad derivada de un acto en que hubiera participado el Rey. Así y todo, el celo del constituyente lo llevó a formular las arriba anotadas restricciones a la autoridad del Rey, a lo que añadimos ahora que del incumplimiento de algunas de ellas se hacía derivar nada menos que la obligatoria abdicación de la Corona.

Es lo que habría de acontecer si el Rey si se ausentare del Reino sin consentimiento de las Cortes y si contrajere matrimonio sin igual requisito. A mi juicio, no hay otra forma de calificar tan graves consecuencias jurídicas de actos que para el resto de los mortales son lícitos.

En los demás casos de contravención de las mentadas restricciones, sería responsable el Secretario del Despacho correspondiente en virtud del instituto del refrendo. Pero en dos ocasiones extrae el constituyente una consecuencia parcialmente diferente:

- a) De las acciones ilícitas del Rey sobre las Cortes serían responsables quienes lo aconsejaron o auxiliaron, los cuales serían declarados traidores y perseguidos como tales (art. 172.1^a).
- b) Del acto regio de privación de libertad de una persona o de imposición de una pena sería responsable no sólo el Secretario del Despacho que firmara la orden, sino también el juez que la ejecutara, los cuales serían castigados como reos de atentado contra la libertad individual (art. 172. 11^a).

También el Príncipe heredero y los Infantes e Infantas tenían constitucionalmente restringido su estatuto jurídico. Así lo hacían los artículos 206 a 208, aunque, como el Heredero no ejercía autoridad alguna, tales preceptos no las llaman «restricciones a su autoridad», de manera que hemos de calificarlas como *limitaciones de su autonomía*. Limitaciones que, por lo demás, se ordenaban en el mismo sentido que algunas que hemos detallado para el Rey y que podían dar lugar a responsabilidad política. En efecto:

Tanto los mencionados como sus hijos y descendientes no podían contraer matrimonio sin consentimiento del Rey y de las Cortes, «bajo la pena (*sic*) de ser excluidos del llamamiento a la Corona» (art. 208). Obviamente no se trata de una pena, puesto que ni esa conducta estaba tipificada como delictiva ni había causa penal. Por tanto, estamos ante un caso de responsabilidad política.

El Heredero tampoco podía salir del reino sin consentimiento de las Cortes, ni permanecer fuera de él más tiempo del autorizado sin regresar cuando fuese requerido a ello, quedando excluido de la sucesión si contraviniera alguna de estas prohibiciones (arts. 206 y 207). Podemos reiterar el comentario anterior, con la precisión de que aquí la Constitución, más correctamente, no habla de pena.

CONCLUSIÓN: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y MONARQUÍA PROTOPARLAMENTARIA

A lo largo del presente estudio hemos tenido ocasión de subrayar el *talante democrático* de la Constitución gaditana. Se manifiesta fundamentalmente, pero no sólo, en el principio de soberanía nacional y su elemento fundamental, el poder constituyente popular, los cuales, a su vez, se instrumentan mediante sufragio universal activo (todavía exclusivamente masculino). Añadamos que la adopción del instituto del mandato representativo y la inexistencia de instituciones de participación popular directa determinaron que finalmente el dibujo ofrecido por la Constitución fuera el de un *Estado representativo*. Integrados —que no yuxtapuestos— estos dos elementos, el régimen diseñado era una *democracia representativa*.

Por lo que se me alcanza, no fue definido así el régimen político naciente ni en la tribuna de las Cortes ni en la opinión pública. Sin duda, también en nuestro país, como reflejo de la opinión más extendida en Europa y en América, se huía del lastre que pudiera resultar de la utilización del término «democracia», cuya entrada en el constitucionalismo europeo estaba destinada a ser muy lenta. Pero, más allá de las palabras, es evidente que el régimen gaditano se correspondía con lo que hoy se denomina comúnmente *democracia representativa*, forma política que resultó ser más pretendida que real, puesto que, tras su titubeante inicio, fue abortada de raíz.

Por su parte, la Monarquía fue definida por la Constitución como moderada y hereditaria:

- a) En cuanto al sistema hereditario, diremos tan sólo que era el tradicional español dispuesto en las Partidas, con preferencia de la línea anterior sobre la posterior, del grado más próximo sobre el más remoto, del varón sobre la mujer y de la persona de más edad sobre la de menos (art. 176).
- b) Y su grado de moderación y el sentido de la misma es lo que hemos estamos viendo a lo largo de este estudio, viniendo a significar un corte profundo con el absolutismo, de modo que la monarquía pasaba de ser el elemento central del régimen a ser una simple forma de la Jefatura del Estado.

En realidad, la primera ruptura con la monarquía absoluta, nunca denominada así por los protagonistas, fue el acto de convocatoria de Cortes por una Regencia autoinstituida y no por el Rey, como era preceptivo conforme a las «leyes antiguas», aunque fuera por ausencia de éste⁸⁸. Después, tanto la Constitución como el *Discurso Preliminar* pusieron énfasis especial en el principio de división de poderes, principio antiabsolutista por excelencia.

Fijémonos ahora en que la Constitución de 1812, junto a la incorporación de este principio axial del constitucionalismo liberal, califica la forma política española como *monarquía moderada* (art. 14), calificación que, con todo su perfume montesquiano, podemos leer repetidamente en el *Discurso Preliminar*. Así, pues, la recepción del principio es obvia, pero también su intencionalidad política, como expresión del deseo de acabar con el despotismo y con la soberanía regia y apostar por un régimen de libertad (aunque nunca se expusiera en estos términos tan descarnados), edificado sobre la soberanía nacional y sobre una distribución orgánica del poder en la que precisamente las Cortes encarnaran la

⁸⁸ Cfr. GONZÁLEZ DÍEZ, E.: «Monarquía y Corona en la Constitución gaditana», en ESCUDE-RO, J. A. (dir.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, ob. cit., III, pág. 84.

representación de dicha soberanía y fueran, por eso mismo, titulares del poder supremo del Estado: el legislativo.

No sólo eso, sino que, como hemos podido apreciar, la Constitución restringía la autoridad del Rey y limitaba la autonomía del Heredero de modo sorprendente para ser el primer intento histórico de racionalización monárquica en España. Y, por último, intervenía en los asuntos de la Corona muy acusadamente.

Por si no bastara con lo apuntado hasta aquí para evidenciar cómo las Cortes (todavía las Extraordinarias, pero ya con la Constitución promulgada y en prolongación de funciones), se sentían representantes de la nación y depositarias de su soberanía, y cómo entendían la monarquía moderada que habían instaurado (que en aquellos momentos valía tanto como decir hasta qué punto desconfiaban del titular de la Corona), el 2 de febrero de 1814, en vísperas del regreso de Fernando VII, promulgaron un decreto conforme al cual *no reconocían libre al Rey ni le prestarían obediencia hasta que jurase la Constitución; no era permitido que le acompañase en su regreso ningún español que hubiese obtenido de los Bonaparte ningún empleo o distinción, o que hubiese seguido a los franceses en su retirada.* (Véase el documento, abreviado, en el anexo a este artículo.)

No es de extrañar, por consiguiente, que en el denominado *Manifiesto de los Persas* se intentara persuadir a Fernando VII de que se opusiera a la obra de las Cortes con el argumento de que éstas lo habían despojado de su soberanía.

Era cierto: la soberanía había cambiado de titular y, por ende, había cambiado el régimen, pasando de la monarquía absoluta a otra en cuya calificación la doctrina se muestra bastante insegura a la hora de optar entre los estereotipos usuales de constitucional o parlamentaria, o bien inclinándose por fórmulas indefinidas. Afirma su condición de monarquía parlamentaria VAL CARIJO⁸⁹. La niega GONZÁLEZ DÍEZ porque —dice de manera escasamente jurídica a mi juicio— las malas relaciones del Rey y las Cortes se alejan del sistema parlamentario, el cual se basa en el respeto institucional y en la confianza política⁹⁰. Por su parte, J. VARELA se inclina, al margen de categorías jurídicas, por considerarla única en nuestra historia constitucional por la singularidad histórica en que tuvo lugar⁹¹.

⁸⁹ VAL CARIJO, F.: «Rey, Cortes y política exterior», en ESCUDERO, J. A. (dir.): *Cortes y Constitución...*, ob. cit., vol. III, pág. 98.

⁹⁰ GONZÁLEZ DÍEZ, E.: «Monarquía y Corona en la Constitución gaditana», ob. cit., pág. 86.

⁹¹ VARELA SUANCES-CARPEGNA, J.: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español», *REP*, núm. 55, Madrid, 1987, pág. 192, trabajo incluido en *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, ob. cit., págs. 87 y 97-98.

A mi juicio, su consideración como *parlamentaria* podría parecer algo imprecisa desde las categorías de una actual y democrática Teoría del Estado, sobre todo porque no existía un Gobierno o Gabinete como ente colegiado ni tampoco un sistema de responsabilidad política del Ejecutivo. Pero estaba en línea de la parlamentarización de la monarquía. Por eso me atrevo a sugerir la adopción de una categoría hasta ahora inédita que la defina mejor, cual es la de *monarquía protoparlamentaria*⁹².

⁹² En cuyo caso, deberíamos hacer otro tanto respecto del generalmente conocido como *parlamentarismo oligárquico británico*, el cual abarca casi siglo y medio, desde 1689 a 1832, periodo durante el cual todavía no se había institucionalizado la responsabilidad política del Gobierno y de sus miembros; incluso podríamos estimar que la monarquía británica no fue propiamente parlamentaria, en el sentido actual de esta categoría político-constitucional, hasta que se universalizó el derecho de sufragio, lo que nos llevaría a pleno siglo XX.

ANEXO

DECRETO XXXVIII, DE 2 DE FEBRERO DE 1814⁹³

*Reglas y precauciones para recibir al Sr. D. Fernando VII
en el caso de presentarse en las fronteras del Reino.*

«Deseando las Córtes dar en la actual crisis de Europa un testimonio público y solemne de perseverancia inalterable á los enemigos, de franqueza y buena fe á los aliados... como igualmente destruir de un golpe cuantas asechanzas y ardidés pudiese intentar Napoleón... para... sembrar la discordia en esta Nacion magnánima, unida en defensa de sus derechos y de su legítimo Rey el Sr. D. Fernando VII, han venido en decretar y decretan:

- 1º. Conforme al decreto dado por las Cortes generales y extraordinarias en 1º de enero de 1811... no se reconocerá por libre al Rey, ni por lo tanto se le prestará obediencia hasta que en el seno del Congreso nacional preste el juramento prescrito en el artículo 173 de la Constitucion.
(...)
- 3º. La Regencia dispondrá todo lo conveniente, y dará á los Generales las instrucciones y órdenes necesarias, á fin de que al llegar el Rey á la frontera reciba copia de este decreto, y una carta de la Regencia con la solemnidad debida, que instruya á S. M. del estado de la Nacion...
- 4º. No se permitirá que entre con el Rey ninguna fuerza armada...
(...)
- 7º. No se permitirá que acompañe al Rey ningun extranjero, ni aun en calidad de doméstico ó criado.
- 8º. No se permitirá que acompañen al Rey, ni en su servicio ni en manera alguna, aquellos españoles que hubiesen obtenido de Napoleon ó de su hermano Josef empleo, pension ó condecoracion, de cualquier clase que sea, ni los que hayan seguido á los franceses en su retirada.

⁹³ Se ha respetado la ortografía del documento original.

- 9°. Se confía al zelo de la Regencia el señalar la ruta que haya de seguir el Rey hasta llegar á la capital...
(...)
- 11°. El Presidente de la Regencia presentará á S. M. un ejemplar de la Constitucion política de la Monarquía, á fin de que instruido S. M. en ella pueda prestar con cabal deliberación y voluntad cumplida el juramento que la Constitucion prescribe.
- 12°. En cuanto llegue el Rey á la capital vendrá en derecho al Congreso á prestar dicho juramento, guardándose en este acto las ceremonias y solemnidades mandadas en el reglamento interior de las Cortes.
- 13°. Acto continuo que preste el Rey el juramento prescrito en la Constitución, treinta individuos del Congreso, de ellos dos Secretarios, acompañarán á S. M. á Palacio, donde formada la Regencia con la debida ceremonia, entregará el Gobierno á S. M., conforme á la Constitucion y al artículo 11 del decreto de 4 de Setiembre de 1813...
- 14°. En el mismo dia darán las Córtes un decreto con la solemnidad debida, á fin de que llegue á noticia de la Nación entera el acto solemne, por el cual, y en virtud del juramento prestado, ha sido el Rey colocado constitucionalmente en su trono...

Dado en Madrid á 2 de Febrero de 1814. Antonio Joaquin Perez, Vice-Presidente. Pedro Alcántara de Acosta, Diputado.

Title:

COURTS IN THE CONSTITUTION OF CADIZ: NATIONAL REPRESENTATION AND REGARDING WITH THE CROWN

Summary:

1. THE PRINCIPLE OF DIVISION OF POWERS: 1.1. Classic formulation of the principle and reception in the positive Right. 1.2. Cadiz: of the old laws to the modern science of the government. 2. THE MONOCONGRESSIONAL OPTION FOR COURTS AND ELECTORAL SYSTEM: 2.1. Monocameralismo. 2.2. Electoral system: 2.2.1. Active suffrage. 2.2.2. Passive suffrage. 2.3. Who was citizen? 2.4. Bourgeois Courts. 3. REPRESENTATIVE MANDATE: 3.1. Historical models of political representation. 3.2. Representation and democracy. 3.3. The model of representation in the Cadiz Constitution. 3.3. Courts, a true Parliament. 4. FUNCTIONS OF COURTS: 4.1. Of legislative order. 4.2. Faculties of (cuasi) constitutional jurisdiction.

4.3. Exercise of the constituted constituent power. 4.4. Other functions. 5. LEGISLATURE AND STATUTE OF THE DEPUTIES. 6. OPERATION OF THE CAMERA. 7. THE PERMANENT DELEGATION OF COURTS. 8. THE KING: 8.1. Monarchy and King. 8.2. Functions of the King, Secretaries of the Office and Advice of State. 8.3. Cut-Crown relations. 8.4. Restrictions of the authority of the King and incidence of Courts in them. 8.5. Some samples of political responsibility of Crown and special cases of transferable responsibility. 9. CONCLUSION: REPRESENTATIVE DEMOCRACY AND PROTOPARLIAMENTARY MONARCHY.

Resumen:

El principio de división de poderes nunca significó la parcelación de la soberanía, que es única e indivisible, como declaraban los primeros textos del constitucionalismo, también el gaditano. Equivalía y equivale más bien a una división de las funciones correspondientes al poder estatal. Aun así, ha habido dos versiones básicas del citado principio: la separación de poderes/funciones, nunca total, que es la seguida por la Constitución estadounidense de 1787, y su distribución equilibrada, que es el modelo más extendido en Europa. La Constitución gaditana se inclinó por esta segunda versión estableciendo relaciones entre los órganos fundamentales del sistema político que quería implantar: las Cortes y el Rey. Relaciones que eran bien de coparticipación en una función, como la del Rey en la legislativa con su iniciativa, bien de participación en el nombramiento de los titulares de una institución, como la de las Cortes en el de los miembros del Consejo de Estado, ora de bloqueo, aunque sea temporal, como el veto regio a las leyes aprobadas por las Cortes, ora, en fin, de intervención en determinadas cuestiones puntuales, como la de las Cortes en asuntos de la Corona.

La división de poderes tampoco impide la existencia de jerarquía entre ellos. En el esquema de John Locke, la supremacía la tiene el poder legislativo, bien que en él participaba el Rey. Éste es el modelo seguido por el constituyente gaditano, con la salvedad de que el veto regio a las leyes de Cortes era superable por éstas. Las Cortes instituidas por la Constitución de 1812 eran un Parlamento en el sentido moderno y liberal de la expresión, muy lejos del precedente que algunos autores han querido ver en las Cortes de Castilla. Se sustenta esta tesis en su composición a base de sufragio activo universal masculino, su autonomía reglamentaria, la publicidad de su funcionamiento, el estatuto de los diputados con las prerrogativas clásicas y la adopción de un sistema de representación muy próximo ya al mandato representativo. Todo lo cual

hace que el sistema político que se pretendió instaurar, el de una monarquía moderada, significara realmente una monarquía protoparlamentaria, como la que había por aquella época, aún con notables diferencias, en Inglaterra y como la que quiso crear la Constitución francesa de 1791, que la antecedió en el diseño y en el fracaso, a todas las cuales sólo les faltaba para igualarse a las actuales el importante instituto de la responsabilidad gubernamental ante el Parlamento.

Abstract:

The principle of separation of powers never meant the division of sovereignty, which is one and indivisible, as stated the first texts of constitutionalism also Cadiz. Equivalent and roughly corresponds to a division of roles for the state power. Still, there have been two basic versions of that principle: the separation and powers / functions, never complete, which is followed by the U.S. Constitution of 1787, and its even distribution, which is the most widespread model in Europe. The Cadiz Constitution was inclined to this second version establishing relationships between the main organs of the political system he wanted to implement: the Cortes and the King. Relationships that were sometimes of sharing a function, like that of the King in the legislative initiative, good participation in the appointment of holders of an institution, like the courts in the member of the Council of State locking prays, even temporarily, as the royal veto laws passed in the Parliament pro, now, finally, to intervene in certain specific issues, such as the courts in matters of the Crown.

The division of powers does not prevent the existence of hierarchy among them. In the scheme of John Locke, the supremacy has the legislative power, well that, in him Rey participated. This is the model followed by the constituent Cadiz, with the exception that the royal veto the laws of Cortes was surmountable by them. Courts instituted by the 1812 Constitution was a parliament in the modern sense of the term liberal, far from the above that some authors have seen in Castile. He supports this thesis in its composition based on universal male vote, their regulatory autonomy, the advertising of its operation, the status of traditional prerogatives deputies and taking a very close representation system and the representative office. All of which makes the political system that sought to establish was that of a moderate monarchy, and monarchy protoparlamentaria really meant, as he had at the time, even with significant differences in England and how they wanted to create the French Constitution 1791, that preceded the design and failure, which only lacked to match the existing institute the important government accountability to Parliament.

Palabras clave:

División de poderes, Cortes, Parlamento, mandato representativo, iniciativa legislativa, veto legislativo, autonomía reglamentaria, prerrogativas de los parlamentarios, publicidad parlamentaria, monarquía protoparlamentaria.

Key words:

Division of powers, Courts, Parliament, representative mandate, initiate legislation, veto legislative, regulatory autonomy, privileges of parliamentarians, parliamentary publications, protoparlimentary monarchy.

