

# *Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea*

*Juan Ignacio Marcuello Benedicto*

En el marco de la guerra de Independencia se abriría una excepcional situación política —un vacío de poder motivado por el «secuestro» de la Familia Real en Bayona y por la profunda crisis de las instituciones de la Monarquía tradicional al hilo del levantamiento nacional—, en la cual el naciente liberalismo radical aprovecharía su liderazgo y posición mayoritaria en las Cortes Generales y Extraordinarias, para convertir éstas en la gran palanca del profundo proceso de cambio político y social a que el mismo se aprestaba. A la vez que se configuraba a aquéllas como un órgano constituyente en orden a definir un nuevo *sistema político*, el materializado en la Constitución de 1812, sobre dichas Cortes, y a través de una particular interpretación del principio de división de poderes, se articularía un «gobierno de asamblea», que habría de ser el eficaz resorte político para formular y comenzar a plantear dicho cambio. En esa perspectiva es donde cobra todo su interés el análisis sistemático de la organización y poderes de aquellas Cortes.

## 1. La instalación y la formulación básica de poderes: el Decreto I, de constitución de Cortes

Aparte las consecuencias de la coyuntura política general, el partido *liberal* dispuso de unas circunstancias muy favorables, de carácter formal y legal, para poder definir con una amplia libertad de movimientos, desde el momento mismo de la instalación de las Cortes

Generales y Extraordinarias, la más conveniente organización y poderes de éstas en orden a convertirlas en el adecuado instrumento para sus objetivos políticos. Dichas circunstancias favorables se deberían fundamentalmente al peculiar desarrollo del proceso de convocatoria y reunión de Cortes en el tiempo de la primera Regencia, nacida en 29 de enero de 1810 y que habría de presidir la instalación de las mismas <sup>1</sup>.

La citada libertad de movimientos vendría determinada por las peculiares decisiones y, sobre todo, silencios e inhibiciones de dicha Regencia sobre puntos cruciales de la convocatoria y reunión. En abierto contraste con la conducta seguida por la *Junta Central*, la Regencia, que combinó un primer período de inhibición hacia la convocatoria, por su larvada hostilidad a la misma, con un tiempo final de aceleración y precipitación de aquélla, ya desbordada y a remolque de la presión de los sectores radicales del liberalismo, se limitó, antes de fijar en 24 de septiembre de 1810 la fecha de apertura de las Cortes, a tomar sólo dos decisiones de peso al respecto: el Decreto de 20 de septiembre que, -con el antecedente de haber dejado correr la convocatoria conforme a la *Instrucción* de la Central de 1 de enero de 1810 que afectaba a la elección de los diputados del tercer brazo-, trasvasaba a las futuras Cortes, una vez instaladas, la decisión sobre la capital y conflictiva disyuntiva en torno a la reunión o no por estamentos y eventual división por Cámaras<sup>2</sup> y, previamente, el Decreto y edicto de 8 de septiembre, adoptando y planteando el polémico sistema de *suplencias* para la representación de Indias y de las provincias ocupadas. Dos resoluciones éstas que objetivamente no podían por menos de acabar favoreciendo curiosamente al propio liberalismo radical, y siendo la primera de ellas, más bien, un trasvase de responsabilidad decisoria. En todo el resto de los puntos claves de la convocatoria y reunión de Cortes como, por ejemplo: perfilación del objetivo de aquélla, poderes de las Cortes, definición de éstos en relación con los de la Regencia, y otros de menor entidad, pero no por eso menos decisivos, como fijación de *quórum* para la apertura de aquéllas, reglamentación de la vida parlamentaria y ordenación de sus trabajos, etc., la Regencia, o bien no tomó ninguna iniciativa ni resolución, o bien evacuó consultas sin llegar a tomar acuerdos o a publicarlos finalmente <sup>3</sup>. Esta actitud contrastaría radicalmente con

<sup>1</sup> Véase sobre dicho proceso, y desde dos perspectivas distintas, ARTOLA, M. *Los Orígenes de la España contemporánea*. Madrid. 2.<sup>a</sup> ed. 1975. J, 425-457. SUÁREZ, F. *El proceso de la convocatoria a Cortes 1808-1810*. Pamplona, 1982.

<sup>2</sup> El texto puede consultarse en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1885. JI, 617-618.

<sup>3</sup> ARTOLA, M. *Orígenes... Op. cit.* pp. 427-445.

la precisa regulación que sobre los más destacados de aquellos aspectos había hecho la *Junta Central* en su célebre Decreto de 29 de enero de 1810, recogiendo la última voluntad legal de ésta sobre la celebración de Cortes<sup>4</sup>, en un contraste que no podría menos de realzar la trascendencia que a la larga tendría la polémica no publicación oficial del mismo.

La inhibición de la Regencia se proyectaría hasta el momento mismo de la instalación de las Cortes. En su víspera aquélla se limitaría a fijar el Ceremonial de apertura y la fórmula del juramento a tomar a los diputados, que muy significativamente seguiría reflejando la imprecisión y ambigüedad en el horizonte de reforma política que se asociaba con aquéllas desde el decreto de la *Central* de 22 de mayo de 1809 -«Juráis desempeñar... guardando las leyes de España, sin perjuicio de alterar, moderar y variar aquellas que exigiese el bien de la Nación»-. En el acto mismo de la instalación esa actitud culminaría cuando a su término, congregados ya los diputados en el antiguo Teatro Cómico de la Isla de León, el, a la sazón, presidente de la Regencia, concluyó su protocolario discurso, anunciando el trasvase a las Cortes de la designación discrecional de su propio presidente, -en ruptura con los usos de la Monarquía y con las mismas previsiones de la *Central* que había vinculado aquélla a la propia Regencia (art. 13, Decreto de 29 de enero de 1810)-, para acto seguido abandonar en cuerpo el salón de sesiones, dejando una Memoria en que la Regencia hacía renuncia de sus cargos e indicaba a las Cortes «...se sirvan elegir el gobierno más adecuado al crítico estado actual de la Monarquía» ;. La actitud de la primera Regencia si se contrasta con el Decreto de la *Central* de 29 de enero y con lo que significaría el inminente Decreto I de las Cortes, mostraría toda la disfuncionalidad de aquélla para los objetivos intereses que cabía suponer servía: la

---

4 En el mismo, la Junta Central dejaba bien atados todos los extremos de la convocatoria, reunión y horizonte político de la misma, en una opción *reformista* tendente a vedar el desbordamiento revolucionario, aunque también separándose del continuo absolutista: la soberanía del rey, con carácter representativo, en la Regencia; Cortes estamentales con organización bicameral; ejercicio de la potestad legislativa en éstas, pero con una coparticipación decisiva de la Regencia, a través de la sanción de las leyes con veto suspensivo y ejercicio preeminente de la iniciativa, al tenerse que canalizar a su través la presentación de los trabajos legislativos preparatorios de las Juntas auxiliares de la Central; junto con importantes mecanismos de control de la Regencia sobre las Cortes, en base a la reserva de la Presidencia de éstas y a la prerrogativa de «señalar término a la duración de las Cortes». Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario español*. Op. cit. r, 614-620.

5 Texto íntegro de la Memoria en CALVO MARCOS. *El régimen parlamentario en España*. Madrid, 1883

defensa de las maltrechas instituciones políticas de la Monarquía tradicional.

Aquella perspectiva habría de ser bien favorable en orden a que el partido *liberal*, sobre aquel vacío, se aprestase a definir, sin condicionamientos previos de autoridades ajenas a las Cortes, con total discrecionalidad, la organización y poderes de éstas en perfecta funcionalidad con sus objetivos políticos. Bajo su liderazgo, las Cortes comenzarían por autodotarse de su Presidencia -en su primera resolución, Lázaro de Dou resultaría electo para la misma, con E. Pérez de Castro en la Secretaría-, en un acto de ilustrativa afirmación de su independencia. A renglón seguido, y con un carácter bien sorprendente -proposición, debate y acuerdo en una misma sesión-, procederían a fijar las bases esenciales de su organización y, sobre todo, de sus poderes, en el célebre Decreto I, de 24 de septiembre de 1810, sobre constitución de Cortes 6.

Este Decreto I precisa de detenido análisis porque puede considerarse como la verdadera carta fundacional de las Cortes Generales y Extraordinarias y base esencial de sus poderes. En primer lugar aquéllas declararían que en ellas residía la *soberanía nacional*. Aunque en el texto del decreto no se llegasen a desarrollar expresamente las consecuencias últimas de dicha declaración -de hecho en su segundo párrafo parecía que ésta se ceñía a legitimar el levantamiento nacional y la no admisión de la *Monarquía josefina*-, sin embargo, era difícil que al presente se pudiesen arrojar dudas sobre la inteligencia del alcance político de la misma: una reserva en exclusiva por aquellas Cortes del ejercicio del poder constituyente 7; a ello concurría no sólo la significación y desarrollo de aquel principio en el primer ciclo constituyente de la Revolución francesa, sino muy particularmente el hecho de que en el propio texto del decreto, en la fórmula de juramento prevista para habilitar al Consejo de Regencia como poder ejecutivo, se acompañaba la exigencia de reconocimiento por éste de la «...soberanía de la Nación representada por los diputados de estas Cortes Generales y Extraordinarias» con la de obediencia a «...sus decretos, leyes y *constitución* que se establezca según los santos fines para que se han reunido...» (-subrayado nuestro-). Así, el decreto no hacía más que adelantar el principio de soberanía nacional y sus consecuencias que luego perfilaría con toda nitidez el artículo 3.º de

6 Su acuerdo se produjo a iniciativa de Muñoz Torrero, sobre la base de un proyecto de LUJÁN SUÁREZ, F. *Las Cortes de Cádiz*. Madrid, 1982. p. 52.

7 Para una documentada opinión contraria, véase MORÁN ORTÍ, M. *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz*. Pamplona, 1986. pp. 59-70.

la Constitución de 1812 s. De esta forma aquellas Cortes delineaban sus poderes como Constituyentes, y rompiendo con los imprecisos términos de reforma política que hasta entonces se habían vinculado con su convocatoria por la *Junta Central*, el liberalismo radical concretaba el horizonte de la reunión de aquéllas en la formación de una Constitución.

Simultáneamente a la declaración sobre el principio de soberanía nacional, las Cortes sentaron las bases esenciales de su organización, zanjando definitivamente, y en sentido adverso, la conflictiva cuestión, a ellas diferida, sobre división de las mismas por estamentos y Cámaras. Triunfaría el designio liberal en favor de una representación nacional de carácter único, organizada bajo un modelo unicameral en sus deliberaciones. El trascendental párrafo primero del decreto rezaría:

Los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional.

Paralelamente, en el decreto se proclamaría el principio de *división de poderes* como punto capital de ruptura con el entramado político de la Monarquía del Antiguo Régimen y piedra maestra del nuevo sistema político constitucional. La simultaneidad de esta proclamación con la explicitación del objetivo de formar una Constitución, con su mutua vinculación, no haría más que evidenciar la notable influencia francesa en los constituyentes de Cádiz; no en vano en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Asamblea Nacional francesa había proclamado: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution».

Desconocemos el discurso político con el que la mayoría liberal sostuvo la proclamación del principio de división de poderes en el decreto 1, pero bien puede servir al respecto, y a ese nivel, la argumentación empleada posteriormente en el *Discurso Preliminar* al proyecto de la que sería Constitución de 1812. En este trascendental texto se justificaría la adopción de aquel principio como una técnica racionalizadora para el ejercicio del poder y, muy especialmente, por el convencimiento de que la división y consiguiente equilibrio de poderes, creando un poder limitado, era la única garantía de la libertad

---

8 Art. 3º, Constitución de 1812: «La soberanía reside esencialmente en la Nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales».

política y la seguridad — «... La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad está reunido en una sola mano»<sup>9</sup>.

Sin embargo, y a esta altura, hay que indicar que, por encima del discurso político, en el decreto 1 se sentarían ya las bases esenciales de una peculiar interpretación del principio de división de poderes, que iba mucho más allá del horizonte de la creación de un poder limitado. En aquel texto el planteamiento del citado principio parecía realizarse en la óptica de una extrema desconfianza hacia el Poder ejecutivo, y en base a ella sujetarse a la particular interpretación de aquél realizada en Francia en el período que va de la formación de la Constitución de 1791 al desarrollo del sistema convencional. El profesor Sánchez Agesta ha caracterizado esta interpretación, perfectamente alejada del idealizado modelo inglés, como aquella en que la división de funciones políticas, adjudicadas a distintos órganos constitucionales, se acompaña de una jerarquización de los mismos entre sí por la distinta relevancia intrínseca de cada una de aquéllas en referencia a la legitimación del poder en el pueblo, y que lleva, con una concepción de la primacía de la ley como expresión de la voluntad general, a que se tienda a fijar la preponderancia del órgano legislativo en el proceso político, y a la visión de los otros poderes como subordinados, triunfando la concepción de «quien fija la ley, manda, y el que la ejecuta, obedece», visión de la que sería hija todo «gobierno de Asamblea» o sistema convencional, tan distante de cualquier horizonte de régimen parlamentario como el que ofrecía el modelo inglés<sup>10</sup>. En esta interpretación el originario designio de crear un poder limitado, hecho en la perspectiva de una cervical desconfianza hacia el Ejecutivo, desembocaba en subordinar «...al órgano que formulaba la voluntad general, los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas»<sup>11</sup>.

Es cierto que el decreto 1 no negó a perfilar con todo detalle el ámbito y relación de los poderes del Estado, pero sí fijó la esencialidad de esa interpretación peculiar del principio divisionista deudora de la experiencia francesa y que ahora se adopta por el liberalismo radical español. En dicho texto nada más proclamarse el «...no conviniendo queden reunidos el Poder legislativo, el ejecutivo y el judi-

<sup>9</sup> Texto en edición contemporánea. ARCÚELLES, A. *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. Introducción de L. Sánchez Agesta. Madrid, 1981, p. 78.

<sup>10</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L. «Poder ejecutivo y división de poderes». *Revista española de Derecho constitucional*. Madrid, 1981. nº 3. pp. 14-17.

<sup>11</sup> Idem. p. 16.

ciario», las Cortes Generales y Extraordinarias, que acababan de arrogarse el ejercicio del poder constituyente con el principio de *soberanía nacional*, procederían a declarar que «...se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión». Donde más diáfamanamente se evidenciaría la citada jeraquización de poderes, sería en la significativa referencia al Poder Ejecutivo:

(...) Las Cortes generales y extraordinarias declaran que las personas en quienes delegaren el Poder ejecutivo, en ausencia de nuestro legítimo Rey el Señor D. Fernando VII, quedan responsables a la Nación por el tiempo de su administración, con arreglo a sus leyes.

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, ejerzan el Poder ejecutivo...

Con esta declaración en que el órgano constituyente y legislativo se reservaba discrecionalmente la decisión sobre la titularidad y regulación de la forma de Gobierno, el poder ejecutivo no podía por menos de presentarse como una autoridad delegada y, por ende, subordinada a aquél. En una óptica similar se declararía que las Cortes «...confirman por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes».

La adopción de la interpretación francesa no cabe sólo explicarla por el lógico influjo de su ciclo *revolucionario*, sino que sería bien deudora a las propias circunstancias políticas del momento en nuestro país. Ya en cuanto al prisma de la desconfianza extrema hacia el Poder Ejecutivo, el profesor J. Varela Suanzes-Carpegna lo ha hecho radicar no sólo en la recepción de la ideología liberal europea, sino, combinadamente, en las mismas circunstancias históricas de la Monarquía española en el reinado de Carlos IV <sup>12</sup>; Y otro tanto podría decirse respecto a la jeraquización de poderes en favor de la preeminencia del órgano Legislativo: a este respecto no debe olvidarse que en el marco de la situación excepcional en que vivía la España del momento -«secuestro» de la Familia Real en Bayona, profunda crisis de la Monarquía tradicional provocada por la propia dinámica de la guerra de Independencia, etc.-, el partido liberal no contaba más que con ese recién conquistado poder, que eran las Cortes Generales y Extraordinarias., en orden a desarrollar su programa de pro-

---

<sup>12</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-14». *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, 1987. n.º 55. pp. 123-195.

fundo cambio político y social, y que a la hora de empezar a cumplimentar el mismo no podía por menos de presumir las poderosas resistencias que encontraría al mismo en el entramado institucional, todavía superviviente, de la Monarquía tradicional y, por tanto, en los poderes estatales ajenos a aquéllas -el inminente conflicto que iba a protagonizar el obispo de Orense, como presidente de la Regencia, en su resistencia a prestar el juramento previsto en el decreto 1 sobre reconocimiento de la *soberanía nacional*, representada por los diputados de las Cortes, y obediencia a sus decretos y leyes, sería al respecto todo un símbolo.

La jerarquización de poderes en favor de la preeminencia del órgano Legislativo en el proceso político -esencia del «gobierno de Asamblea» que se iba a constituir a lo largo de la singladura de las Cortes Generales y Extraordinarias-, entrañaba ya de por sí el peligro de que roto el equilibrio que, como subsiguiente a la división, era, teóricamente, presupuesto básico para la creación de un poder limitado, este horizonte cediese en favor de un proceso expansivo del órgano Legislativo, en una dinámica de injerencia de éste en el ámbito de los otros poderes estatales, que no podía por menos de acabar generando un fenómeno de concentración de poder en aquél, con la consiguiente puesta en tela de juicio de la efectiva vigencia del principio de división. Se ha señalado que «...de hecho las Cortes llevaron a cabo un verdadero gobierno de asamblea, por cuanto no se limitaron sólo a legislar a través de decretos y órdenes, ..., sino que además llevaron a cabo funciones de carácter ejecutivo, jurisdiccional...»<sup>13</sup>, y esta que sería la historia real de aquellas Cortes de Cádiz era una consecuencia natural de la peculiar interpretación del principio de división de poderes, que en su orientación básica ya estaba fijando el decreto 1. Una vez más la tensión entre los principios teóricos y la presión de una determinada realidad política serían decisivos al respecto.

## 2. La ordenación de la actividad parlamentaria: el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 1810

Afirmados sus poderes, uno de los primeros cuidados de las Cortes sería proveer a la ordenación de su vida interna, cuestión tanto más acuciante por no haber tomado la Regencia ninguna disposición al respecto. En 27 de noviembre de 1810 las Cortes acordarían el correspondiente *Reglamento* para su gobierno interior, que es bien a

<sup>13</sup> Idem. pp. 128-129.



destacar ya que por el mismo se había de regir toda la singladura de las Generales y Extraordinarias <sup>14</sup>.

No podemos detenernos en un análisis sistemático de este curioso Reglamento, pero sí destacaremos los, a nuestro juicio, rasgos esenciales del mismo. En primer lugar habría que resaltar la preocupación de las Cortes por afirmar su *independencia funcional* frente a los demás poderes del Estado, tanto en la ordenación y regulación de su actividad y vida interna, como frente a las posibles injerencias y recursos mediatizadores por parte de aquéllos sobre sus deliberaciones y acuerdos.

Sobre el primer aspecto hay que citar la afirmación en el principio de *autonormatividad reglamentaria*, clave para la garantía de la debida independencia de toda Asamblea parlamentaria en el ejercicio de sus facultades; ya en la asunción tácita, y por nadie disputada, de este principio, se basó la propia formación de este Reglamento, y el artículo 12, capítulo XI de éste, lo reafirmaría en la eventualidad de una futura reforma del mismo: «Este Reglamento se imprimirá y repartirá a los diputados para su observancia, Ínterin las Cortes modifican o añaden lo que juzguen oportuno»; este principio sería retomado en el artículo 127 de la Constitución de 1812. En la misma línea, rompiendo con los usos al respecto de la Monarquía tradicional, que había recogido la Junta Central en su decreto póstumo, no publicado, de 29 de enero de 1810, las Cortes se reservaron la libre designación, de entre sus miembros y por método de elección por escrutinio, del Presidente y Mesa de las mismas (art. I, Cap. II y arto I, Cap. III), previsión que alcanza toda su significación si se tiene presente que a la Presidencia correspondería, aparte de abrir y cerrar las sesiones, moderar los debates, etc., la facultad decisiva de ordenar el ritmo de los trabajos parlamentarios, a través de la fijación del *orden del día* (art. 7.º, Cap. II); al igual que en el caso anterior este principio sería revalidado por la Constitución de 1812 en su artículo 118.

Respecto a la otra vertiente, el Reglamento proclamaría la inviolabilidad de los diputados «...por sus opiniones y dictámenes» (art. 4.º, Cap. IV) y la inmunidad de los mismos «...por sus tratos y

---

<sup>14</sup> Para su proceso de formación, véase FERNÁNDEZ MAHTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo II. Cap. I. pp 3-42. Contemporáneamente, F. SUÁREZ *Las Cortes de Cádiz. Op. cit.* pp. 63-64. Téngase presente que el mismo fue formado por una Comisión de Cortes, encargada al efecto, compuesta de doce vocales, y que el dictamen de la misma, en que estuvieron conformes todos ellos, fue leído en el pleno por Luján, el 27 de noviembre de 1810, mandando las Cortes observarlo interinamente, sin que por la urgencia. y a tenor de una propuesta originaria del diputado Dueñas de Castro, llegase a ser discutido en sesión pública.

particulares acciones», durante el tiempo de su encargo y un año más (art. 5.º, ídem), con la creación de una jurisdicción especial-Tribunal de Cortes-, nombrada por éstas, para sustanciar y determinar las causas en procedimientos contra algún diputado, debiéndose consultar, en todo caso, la sentencia al pleno de las Cortes (art. 6.º, ídem); previsiones que conforme al mandato del propio Reglamento habrían de ser objeto futuro de un decreto de Cortes -decreto XIII, de 28 de noviembre de 1810-<sup>15</sup>. Especial relevancia tendrían las garantías de independencia respecto del Poder Ejecutivo; puede decirse que en este Reglamento se sacrificaría cualquier preocupación de enlace ejecutivo-legislativo y con ello todo horizonte de régimen parlamentario, al preeminente objetivo de evitar cualquier posible injerencia mediatizadora de aquél sobre la Asamblea legislativa, en la perspectiva de esa centralidad que adquirió en el momento la extrema desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, que haría desarrollar el principio de división hacia una rígida separación de poderes. Muestra de ello sería que en el Capítulo XI del Reglamento, al tratarse del ceremonial con el que se debería recibir a la Regencia en el seno de las Cortes, el artículo 10 prescribiría que en el caso de comparecencia de aquella «.sólo el presidente -de las Cortes- llevará la palabra; entendiéndose suspendida la sesión y que nada se podrá deliberar hasta que aquéllos se hayan retirado». En un principio esa disposición puede no parecer significativa, pues se proyectaría siempre para los titulares de la jefatura del Estado en épocas constitucionales posteriores, pero sí lo es si se combina con el absoluto silencio que aquel Reglamento guardó, simultáneamente, sobre la eventual participación de los Secretarios del Despacho en la vida parlamentaria; así en el Capítulo I del mismo -«De las Cortes»-, al describirse la disposición del *salón de sesiones* con todo pormenor, no hay ninguna previsión respecto a la hipotética presencia de los Ministros; igualmente, cuando en el artículo 7.º del Capítulo II se confiaba a la Presidencia de las Cortes la fijación del *orden del día*, con el requisito de su previo anuncio público, no se llegaba a prescribir su comunicación formal al Consejo de Regencia o a sus ministros y, finalmente, en el Capítulo V, al tratarse de la regulación de las «discusiones», no había ninguna referencia a la posible intervención de aquéllos en las mismas. Esta desconfianza hacia el peligro de mediatización por el Poder Ejecutivo se completaría, ya fuera del Reglamento, con una serie

---

15 Para los peculiares avatares sufridos por estos principios en su aplicación práctica y, muy especialmente, para los límites reales a la inviolabilidad de los diputados, resultan bien curiosas e ilustrativas las noticias al respecto dadas en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario español. Op. cit.* Tomo II. Caps. IV y V. pp. 103-174.

de significativas disposiciones de las Cortes, como la orden de 29 de septiembre de 1810 en que se prohibía a los diputados «...solicitar ni admitir empleos, pensiones, gracias, etc.» durante su diputación y un año después, o el decreto XVIII de aquéllas, de 4 de diciembre del mismo año, por el que se declaraba «...suspense el ejercicio de los empleos de los diputados de Cortes durante su diputación». Un último dato revelador de hasta qué punto la obsesión por evitar la injerencia del Ejecutivo alejaba cualquier horizonte de régimen parlamentario, sería la curiosa prescripción del artículo 12, Capítulo I, del Reglamento, que colocaba las «quejas o acusaciones contra individuos de la Regencia» bajo la excepcionalidad de las sesiones secretas de Cortes, disposición que neutralizaba la principal garantía de la eficacia del control de la acción de gobierno en el marco de un régimen parlamentario, que era la publicidad del mismo.

Este apunte nos lleva a tratar otro de los rasgos esenciales de esta normativa respecto a la cuestión de la *publicidad* de la vida de las Cortes. Aparte y excepción hecha del significativo matiz indicado, resulta indudable que en el Reglamento se apostó preeminentemente por la citada publicidad, como un deseo de enlace, control y movilización entre los representantes de la Nación y los ciudadanos. Opción coherente con el horizonte del Partido Liberal que iba a liderar aquellas Cortes, empeñado en estructurar un nuevo sistema político basado en la opinión pública, del que iban a ser piezas claves tanto un amplio régimen de participación política, a través del sufragio, para la conformación de todos los órganos de gobierno y administración -Cortes ordinarias, Ayuntamientos, etc.- como un sistema igualmente ambicioso de libertades políticas, de las cuales la de Imprenta, proclamada por el decreto de Cortes de 10 de noviembre de 1810, sería todo un símbolo.

Aquella nota caracterizadora vendría determinada por una serie de previsiones: por un lado, se prescribiría el carácter público que de ordinario tendrían las sesiones de Cortes (arts. 3.º y 9.º del Cap. I), con la habilitación en el salón de sesiones de «galerías» donde «...los hombres de todas clases Podrán indistintamente asistir a ellas» (art. 3.º, párrafo 2.º, ídem) 16 quedando vinculada a expresa resolución de las Cortes la celebración de sesiones secretas en los casos previstos por el propio Reglamento (arts. 9.º a 11, Cap. I), salvo el específico y preceptivo caso antes citado; cabe indicar, sin embargo,

---

16 Para una muestra de la curiosa mentalidad de la sociedad de la época, cabe indicar que se vedaría expresamente a la población femenina, ya exduida de los derechos políticos al sufragio, el acceso a las citadas galerías -art. 3.º. Cap. I. «De las Cortes».

que un medio tan potenciador de la publicidad de la vida parlamentaria como es la publicación oficial, bien de las *Actas* de las sesiones, redactadas por los Secretarios, bien, sobre todo, de un *Diario de Sesiones*, con reproducción íntegra y literal de todo lo acontecido en ellas, no llegaría a ser previsto expresamente por el Reglamento, cubriéndose el vacío en este último caso con resoluciones de las Cortes formalmente al margen del mismo <sup>17</sup>. Por otro lado, y a su vez, se potenciaría también la publicidad en la toma de resoluciones: así, un método de votación pública como era «...el acto de levantarse los que estén por la afirmativa», se plantearía como el medio de votación ordinaria (arts. 2.º y 11, Cap. VI); a su vez, la votación pública por excelencia, la *nominal*, « por la expresión individual del Sí y del No», se adscribiría para los « asuntos que, ...se gradúen de importancia», facilitándose su uso, ya que se reconocía a cualquier diputado el derecho a pedirla, debiendo recaer, eso sí, acuerdo expreso de las Cortes al respecto (arts. 2.º y 13, Cap. VI) <sup>18</sup>; por contra, las votaciones secretas, por método de escrutinio, se circunscribirían, prescribiéndose sólo específicamente para el caso de elección de personas, y vedándose expresamente, y con carácter general, para todos los demás asuntos -arto 10, Cap. VI: «Fuera de los casos expresados... no podrá usarse del escrutinio, que por su naturaleza es secreto...» - salvo que se superase el requisito obstaculizador de una «previa discusión» y acuerdo de las Cortes al respecto (ídem). Con esta opción se preferiría a la pretendida mayor independencia del diputado a través del secreto en la votación, las garantías al enlace y control cuerpo electoral-representantes, que potenciaba la votación pública <sup>19</sup>.

Otra nota muy característica del Reglamento de 1810 se produce en torno a la decisiva cuestión de la iniciativa, discusión y toma de resolución sobre los distintos asuntos en que se ocupasen las Cortes. Llama la atención el comprobar que en aquél -otra cosa es la prác-

<sup>17</sup> Para el origen y vicisitudes sufridas por el *Diario de Sesiones* correspondiente a esta época, véanse las detalladas noticias dadas al respecto por FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo II, Cap. X, pp. 273-281.

<sup>18</sup> En la práctica se recurrió efectivamente a la votación *nominal* en todos los grandes ternas conflictivos: se sentó el antecedente con la votación del polémico art. 1.º del proyecto de decreto sobre libertad de Imprenta, en la sesión de 19 de octubre de 1810, y se seguiría esa tónica en ejemplares casos como las votaciones en 1 y 2 de julio de 1811 de lasj.)proposiciones de Carcía Ilerreros sobre extinción del régimen señorial. Dentro del debate constitucional también se emplearía este método en la votación del art. 3.º -declaración de la *soberanía nacional*- y art. 27 -con la controversia sobre Cortes por estamentos y número de Cámaras.

<sup>19</sup> La apuesta por la publicidad debe, sin embargo, matizarse, pues en la práctica las Cortes Generales y Extraordinarias arrojan como balance 817 sesiones secretas frente a 996 de carácter público, faltando un necesario estudio que fije el contraste en la índole de las materias tratadas en unas y otras.

tica que, efectivamente, se registrase- parecía primar la preocupación por la ágil y fluida toma de decisiones por la mayoría, en detrimento de ciertas garantías a la calidad, en cuanto grado de representatividad, que debía respaldar a los acuerdos, y a la necesaria pausa y reflexión de que precisan los trabajos legislativos en una institución parlamentaria. Así, sorprende en esta normativa la escasa o, a veces, nula preocupación, por respaldar la representatividad cualificada de los acuerdos con garantías mínimas a la previa explicitación por las minorías de sus criterios alternativos, o por preparar aquéllos con previas discusiones pormenorizadas y ricas en contraste de opiniones, y no sorprendivas, siendo igualmente destacable el descuido a la hora de fijar *quórum* cualificado en ciertas fases muy importantes del proceso de toma de resoluciones.

Resulta imposible en los márgenes de este estudio inventariar y sistematizar la totalidad de los datos al respecto que brinda el análisis detenido de la normativa; sólo nos podemos detener en poner de relieve algunos de los más reveladores que avalan las anteriores apreciaciones. Por lo que respecta al riesgo de precipitación y sorpresa, una significativa muestra: debiéndose canalizar todo tipo de iniciativas por el vehículo formal único de la «proposición», podía darse el caso, a tenor de los artículos 1.º a 3.º del Capítulo V, de que una de éstas fuese presentada, leída públicamente en sesión plenaria, apoyada por su autor, y recaer sobre ella acuerdo de Cortes respecto a su admisión a discusión, en una misma sesión de Cortes y, atención, sin tener que figurar en el *orden del día* de la misma, preceptivamente fijado y anunciado en una sesión previa por la Presidencia (art. 7.º, Cap. 11). En cuanto al otro aspecto, sobre ágil toma de decisiones por la mayoría y despreocupación por la expresión de las minorías y por el respaldo de aquéllas con discusiones pormenorizadas y contrastadas, hay que destacar los siguientes datos: en los debates, el uso de la palabra se ordenó en exclusiva función del orden de petición de la misma (art. 7.º, Cap. V), sin llegarse a prevenir una alternancia de turnos en contra y en pro de la cuestión discutida, hecho que perjudicaba objetivamente a las minorías. Aunque en la normativa no hay limitaciones temporales al uso de la palabra, ni mecanismos de *guillotina*, se insiste reiteradamente en voluntariosas indicaciones, tratando de prevenir que el alargamiento de las discusiones no embarazase la ágil toma de decisiones, así el artículo 4.º del Capítulo V decía: «Los que la apoyen, si no tuviesen nuevas razones que alegar excusarán tomar la palabra, para no perder el tiempo con repeticiones inútiles...», y el artículo 5.º añadiría: «por la misma razón, los que la impugnen, no deben distraerse a puntos inconexos...; ni alargar sus discursos con reflexiones que sobre no ilustrar el asunto, cansen la

atención», insistiendo en esta línea los artículos 10 y 11 del mismo capítulo, con una reiteración que sorprende por el contraste con la falta de previsiones para otros aspectos capitales de todo debate parlamentario. Para el punto que estamos tratando nada, sin duda, tan revelador como la peculiar regulación de la moción de asunto «suficientemente discutido», de hecho, y descontando las previsiones sobre uso de la palabra, ésta sería prácticamente la única concreción de este Reglamento sobre el procedimiento de discusión de los asuntos, y eso ya era significativo; por la peculiar regulación que se hizo de la misma -arts. 14 y 15, Cap. V- dicha moción podría ser planteada a cualquier altura de una discusión, a excitación del presidente o de cualquier diputado, sin fijarse la condición de una consumición previa de un mínimo de turnos en contra y en pro del punto debatido. Esta previsión no podría por menos de ser, objetiva y formalmente, un arma poderosísima en manos de la mayoría para yugular la expresión de la minoría oponente.<sup>20</sup> Todo este conjunto de previsiones alcanzan su alto carácter ilustrativo si se combinan con el sorprendente mutismo de este Reglamento sobre otros aspectos capitales, de distinta índole, de toda discusión parlamentaria: así, por ejemplo, no se llegaría a precisar el *número de lecturas* que todo proyecto de decreto sufriría en sesión plenaria, no quedando garantizada expresamente una discusión pormenorizada de la parte dispositiva y articulada de aquéllos, ni tampoco se regularía explícitamente la tramitación de las *enmiendas y adiciones*, que objetivamente eran el gran vehículo formal para la expresión por las minorías de sus criterios discrepantes<sup>21</sup>.

En el mismo horizonte es de destacar que en el Capítulo VI, «De las votaciones», y en contraste con el pormenor sobre los métodos de votación y su precisa asignación en función de la distinta índole de los asuntos, se detectan reveladores silencios respecto a las cuestiones

---

<sup>20</sup> Esta previsión aparecería tan perjudicial para las minorías, que no tendría proyección para posteriores épocas constitucionales; así y para tener un punto cualitativo de contraste, un Reglamento tan fundamental en la vida de nuestras Cortes del siglo XIX, como el del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847, exigiría para el planteamiento de aquella moción la previa consumición mínima de tres turnos en contra y los correspondientes en pro, si los hubiera pedidos (an. 110, Tít. XI). Véase al respecto I. MARCIELLO, Juan. «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II». *Revista de las Cortes Generales*. Madrid, 1985. n.º 4. pp.156-196.

<sup>21</sup> No quiere decir esto que en las Cortes de Cádiz no se registrasen en la práctica discusiones pormenorizadas ni tramitación de enmiendas y adiciones, muy al contrario. Lo que queremos significar aquí es el espíritu de la normativa reglamentaria que estamos analizando, y porque a la postre, siempre es mayor garantía para toda minoría la regulación exhaustiva de la vida parlamentaria en una norma previa, fija y pública, como es un Reglamento, que no sujetarse a unas prácticas colocadas siempre a la discrecionalidad de las decisiones circunstanciales de la mayoría.

de *quórum* en fases decisivas del proceso de toma de resoluciones. El Reglamento fijó con detalle la concurrencia mínima para abrir una sesión de Cortes -Cap. II, arto 12- y precisó, igualmente, lo que podemos llamar «*quórum* de aprobación» para todo tipo de acuerdo, fijando este último en la «...mayoría absoluta de votos» (art. 6.º, Cap. VI); pero, atención, no existe en esta normativa ninguna precisión sobre un punto intermedio, del que tanto podía depender la calidad en cuanto representatividad de un acuerdo, como es lo referente a la exigencia de un «*quórum* de presencia», es decir, la concurrencia mínima exigible en el acto de una votación en relación al censo teórico de la Cámara -y no puede aducirse al respecto seriamente que este silencio no era tan importante por la obligatoriedad sobre concurrencia de los diputados a las sesiones que voluntariosamente prescribía el artículo 2.º, Capítulo IV de aquella normativa- o En fin, este conjunto de previsiones y silencios no podían por menos, formalmente, de beneficiar la ágil toma de decisiones por parte de la mayoría liberal, en detrimento de las garantías de expresión de la minoría de turno, la realista.

Resumendo, podemos decir que, aparte la preocupación por la *publicidad*, coherente con el horizonte del sistema político que trataba de plantear el liberalismo radical del momento, la insistencia en la independencia funcional de las Cortes era muy reveladora y reflejo de las circunstancias políticas del momento, donde el Partido Liberal, con el dominio de ese único resorte de poder del que disponía que eran aquellas, y habiendo dotado a las mismas de una autoridad y unos poderes bien conflictivos, se disponía a llevar a la práctica, a su través, un profundo cambio político y social, en el que no podía por menos de esperar más que serias resistencias por parte de los otros poderes del Estado, restos de la desquiciada maquinaria institucional de la Monarquía del Antiguo Régimen. Muy reveladoras son, a su vez, las características que acabamos de citar en torno a las normas de tramitación de los asuntos en Cortes, en favor de primar una ágil toma de decisiones por la mayoría, y en detrimento de otros factores como la debida pausa y reflexión en el proceso de formación de leyes, respeto a la expresión de las minorías, cuidado por la calidad en la representatividad de los acuerdos, etc. Estas características aparecían objetivamente disfuncionales para la misión a cubrir por aquellas Cortes como órgano constituyente y legislativo, pero por contra, y quisiéramos insistir en ello por su alta significación, las mismas sí eran perfectamente funcionales en otro orden de cosas, a saber: lo eran en cuanto las Cortes Generales y Extraordinarias no se iban a limitar a ser un Poder Legislativo, sino que más allá, iban a asumir una dirección plena de la política interior y exterior del país, apres-

tándose a ejercitar la esencia de lo que hoy denominaríamos función de *gobierno*, estableciendo y desarrollando sobre ellas un verdadero «gobierno de Asamblea»; en esta faceta sí era funcional la preeminente preocupación por la ágil y fluida toma de decisiones, por encima de cualquier otro cuidado. De esta forma, un aspecto de organización interna de la vida parlamentaria nos sirve para ir perfilando más ajustadamente el papel que las Cortes Generales y Extraordinarias se iban a dar en el proceso político de su interesante tiempo.

### 3. Las Cortes y el desarrollo del principio de división de poderes

Ya ha quedado apuntado que en el decreto I las Cortes, a la par que proclamaban el principio de *soberanía nacional*, harían lo correspondiente respecto al principio de división de poderes, como clave del nuevo edificio político, sentando las bases esenciales de una peculiar interpretación del mismo, en función de estructurar sobre aquéllas un «gobierno de Asamblea». Dicho texto, sin embargo, no llegaría a desarrollar con todo detalle la perfilación del estricto ámbito de cada poder estatal en su compleja relación mutua. Esta tarea la habrían de acometer posteriormente las Cortes a través, tanto de determinados textos normativos, como de prácticas y puntuales resoluciones; en éstas no haría más que confirmarse la orientación básica fijada en el decreto I, y debemos ahora detenernos en analizarlas, pues son capitales para conocer con precisión los poderes de los que se autodotaron aquellas Cortes durante su estricto tiempo, en perfecta funcionalidad con el instrumento de poder que necesitaba el liberalismo radical para materializar su designio de profundo cambio político y social, y para tener una idea exacta de en qué forma entendieron el citado principio de división, y en qué medida estos antecedentes se relacionaron complejamente con la opción al respecto tomada en la Constitución de 1812 para el futuro horizonte, cualitativamente distinto, de la relación Rey-Cortes ordinarias.

#### 3.1. *Las Cortes y la reserva en exclusiva del poder legislativo*

Comenzaremos por analizar la regulación de la potestad legislativa siguiendo un orden de importancia correspondiente a la propia jerarquización de poderes sostenida por el liberalismo doceañista. En el decreto I, al plantearse el principio de división de poderes, las Cortes habían declarado que se reservaban el ejercicio de aquella potes-



tad «...en toda su extensión». Aquel texto no llegaría a precisar con más detalle el alcance de esta declaración, sobre todo en referencia al siempre conflictivo tema del papel relativo del poder ejecutivo en la función legislativa, si bien, indirectamente, la propia fórmula del juramento a prestar por el Consejo de Regencia para su habilitación como Poder Ejecutivo, que aquél contenía, y el decreto II de 25 de septiembre de 1810, conteniendo entre otras especies la «fórmula con que el Ejecutivo debe publicar las leyes y decretos que emanan de las Cortes», anticipaban ya la perfilación de la cuestión <sup>22</sup>.

Realmente para ésta hay que esperar y acudir al Decreto XXIV dado por las Cortes en 16 de enero de 1811, sobre *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo*, ¿que es donde se puede vislumbrar el verdadero alcance de la declaración del decreto fundacional. Teniendo presentes las distintas fases del proceso de formación de las leyes, si nos detenemos en la primera, y trascendental, de ellas, la *iniciativa de ley*, nos encontramos con que las Cortes, tras asignar al Poder Ejecutivo una capacidad de iniciativa en términos generales -art. 4.º, Cap. I: «(...) Podrá y deberá presentar al Congreso los planes, reformas, proyectos y medidas que estime oportunos...»—, le limitaba radicalmente el ejercicio de la específica vertiente de aquélla en materia de ley, colocándola en términos de desigualdad y en un plano inferior a las iniciativas de esta índole que surgiesen en el seno de las Cortes, y esto porque se decía: «...pero no le será permitido proponer a las Cortes proyectos de decretos extendidos» (ídem). A falta de una mayor explicación por parte del debate parlamentario sobre este artículo, su letra cabe interpretarla en el sentido de que se habilitaba al Consejo de Regencia para poder proponer a las Cortes la conveniencia de que éstas regulasen por ley una determinada materia, pero se le vedaba una característica esencial de la iniciativa, a saber, la capacidad directiva de orientar aquella regulación en base a concretar, fijar y desarrollar el Ejecutivo su particular «pensamiento de legislación» en una materia, sistematizándolo en el texto dispositivo de un proyecto de ley. Esto era una limitación esencial, cuya consecuencia era trasvasar el ejercicio preeminente, y casi podríamos decir exclusivo, de la iniciativa de ley en su sentido estricto, a las Cortes, y esto tiene una significación muy especial: el monopolio de derecho o el ejercicio preeminente en la práctica de la iniciativa de ley, en cuanto la misma entraña de determinación del ritmo legislativo y

<sup>22</sup> En cuanto a la fórmula de juramento a prestar por el Consejo de Regencia, se podía leer en ella: « ¿Juráis obedecer sus decretos (de las Cortes), leyes y constitución que se establezca , y mandar observarlos y hacerlos ejecutar? ..». Y en el decreto II se decía «Las Cortes Generales y Extraordinarias ordenan que la publicación de los decretos y leyes que de ellas emanasen se haga por el poder ejecutivo...».

orientación primitiva del sentido del mismo, supone para el poder que lo detenta, ser el depositario de la dirección de la política interior de un país, que es uno de los atributos más característicos de lo que contemporáneamente denominamos como *función de gobierno*<sup>23</sup>. En esta perspectiva, la previsión antes citada suponía, de entrada, no sólo impedir de hecho la evolución del Poder Ejecutivo a un estadio cualitativamente superior, el de ser *gobierno*, sino, y más allá de las titulaciones nominales de los poderes en la época, la voluntad de trasvasar una faceta esencial de la función «política» de *gobierno* al órgano que en el momento ya se había autodotado del poder constituyente y del legislativo, punto muy a destacar para tener una fiel imagen del verdadero papel que las Cortes Generales y Extraordinarias se reservaban en el *proceso político* para el tiempo de su singladura.

De hecho la práctica no haría más que confirmar muy pronto la exclusiva ubicación de la iniciativa de ley en las Cortes. Así, las dos grandes primeras medidas legislativas, de carácter reformista, dadas por las Cortes de Cádiz, con anterioridad a la formación de la Constitución de 1812, el decreto IX sobre Libertad de Imprenta, de 10 de noviembre de 1810, y el decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, sobre extinción del régimen señorial, tendrían su origen en sendas iniciativas surgidas estrictamente en el seno de las Cortes, sin que el Ejecutivo participase formalmente en su promoción<sup>24</sup> sentándose con ello el antecedente de la tendencia invariable a registrar al respecto en toda la época de las Generales y Extraordinarias.

Por 10 que respecta a la última y decisiva fase del procedimiento legislativo, la *sanción* regia de los acuerdos de ley de las Cortes, hay que indicar que en el Reglamento que estamos tratando las Cortes Generales y Extraordinarias no otorgarían aquélla al Consejo de Regencia, por lo que la misma se subsumiría o refundiría en el mismo acto del acuerdo de ley en Cortes a través de la votación. Por otra parte, es el artículo 1º del Capítulo II – «Del Consejo de Regencia con respecto al Congreso Nacional» – de aquél, el que al definir la posición relativa del Ejecutivo respecto de la función legislativa, mejor nos perfila indirectamente la extensión de la reserva de las Cortes sobre la potestad legislativa; en el mismo se encomendaría a la Regencia, como poder ejecutivo interino, el horizonte de «...hará se lleven a efecto las

23 SÁNCHEZ AGESTA, L. «Gobierno y responsabilidad». *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, 1960. n.º 13-114. pp. 35-63.

24 Para el primer caso, véase la iniciativa de A. Argüelles y E. Pérez de Castro al respecto, en *DSCGE* correspondiente a la sesión dc 27 de septiembre de 1810; para el segundo, la proposición del diputado García Herreros en *Idem*, sesión de 1 de junio dc 1811.

leyes y decretos de las Cortes», ciñendo estrechamente al mismo a la estricta misión de *publicar* y *circular* éstos -conforme a la fórmula prescrita en el decreto 11 de 25 de septiembre de 1810-, todo ello, una vez más, en un clima predominante de cerval desconfianza hacia el Ejecutivo, que llevaría a vedar expresamente al mismo tanto la interpretación de las leyes en casos dudosos, como el poder dispensar su observancia 25). En ese mismo horizonte, y aunque formalmente sea ajeno a la estricta función legislativa, es de destacar que en aquella regulación no se llegó ni siquiera a reconocer expresamente al Ejecutivo una potestad normativa de carácter reglamentario para la ejecución de las leyes, y es que como señalara Fernández Martín, refiriéndose a la experiencia vivida por las Generales y Extraordinarias, «...las Cortes entendían corresponderles, no sólo la facultad de hacer y sancionar la ley, sino también la de expedir las disposiciones encaminadas a explicarla, o a facilitar la ejecución de la misma» 26.

Siendo el Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811, que sentaría al respecto el precedente decisivo, el que indirectamente nos permite aquilatar el término «...en toda su extensión» del decreto 1, podemos indicar que a su vista, el proceso legislativo en su ciclo completo, desde la iniciativa a la sanción, fue un proceso que se abrió y cerró totalmente en el exclusivo ámbito potestativo de las Cortes Generales y Extraordinarias.

A esta altura no resulta ocioso detenerse en ver en qué medida este estado de cosas influyó, o se interrelacionó complejamente, con la opción tomada posteriormente por las Cortes de Cádiz, en uso de su poder constituyente, a la hora de definir, en el marco del sistema político de la Constitución de 1812, la nueva configuración de la potestad legislativa en el futuro y cualitativamente distinto horizonte de la relación Rey-Cortes ordinarias. Existiría al respecto, un relativo, pero cualitativo punto de contraste, en el hecho de que en el nuevo texto constitucional se haría al Rey -titular en exclusiva del Poder Ejecutivo (art. 170)- copartícipe de la potestad legislativa, según la fórmula del artículo 15: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey». Dicha coparticipación se canalizaría por la iniciativa de ley en el Ejecutivo, ahora en pleno pie de igualdad con las Cortes (art. 171, 14) y, sobre todo, por el reconocimiento en el Rey de la sanción de las leyes (art. 142). Una sanción que sin ser *libre*,

---

<sup>25</sup> El citado art. 1.º. Cap. II del *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo* de 1811, deda textualmente: «El Consejo de Regencia hará se lleven a efecto las leyes y decretos de las Cortes, para lo cual los publicará y circulará en la forma prevenida en el decreto de 25 de septiembre. El Consejo de Regencia no podrá dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos...».

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Op. cit.* Tomo II. Cap. I. pp. :3-4.

planteaba la posibilidad de que el Rey interpusiese hasta dos vetos suspensivos, en dos correspondientes legislaturas anuales, vetos que para ser superados y determinarse sanción *necesaria*, precisaban que una diputación a Cortes distinta de la que originariamente había propuesto la ley objeto de conflicto, y nacida, por tanto, de una consulta electoral con carácter arbitral, reprodujese por tercera vez el correspondiente acuerdo de ley (arts. 142 a 152, Tít. III, Cap. VIII, Constitución de 1812). Este planteamiento del ejercicio de la potestad legislativa -que sería ya propuesto por la Comisión de Constitución- al marcar un contraste con el antecedente fijado por las Cortes Generales respecto a sus poderes, suscitaría vivas resistencias al mismo en ciertos sectores del liberalismo radical, especialmente en torno al tema de la sanción regia. En el curso del debate constitucional, y desde diversos ángulos de la Cámara, se elevarían voces opinando que dicha sanción era incompatible con el principio de *soberanía nacional*, conculcaba el principio de división de poderes, y anulaba los límites al poder regio socavando las bases de la nueva Monarquía constitucional 27; tal sería la resistencia que, significativamente, la minoría *realista* no llegaría a defender expresamente su coherente opción por la sanción libre-veto absoluto, prefiriendo como mal menor el triunfo de los criterios de la Comisión Muñoz Torrero-Pérez de Castro. Ante aquellas lógicas reticencias, ésta y los diputados que la apoyaron, hasta hacer triunfar su criterio, se vieron obligados a desplegar toda una muy compleja línea argumental. En el debate constitucional, y en primer lugar, se trazaría una perfecta línea divisoria entre las Cortes Generales y Extraordinarias y las futuras Cortes ordinarias en relación dialéctica con el Rey; en esa perspectiva, y en este segundo nivel, se justificaría la coparticipación regia, especialmente a través de la sanción, con un rosario de argumentos donde se combinan las apelaciones a una pretendida tradición constitucional española, con razones de carácter político y técnico-constitucional. Entre estas últimas, las siguientes 28: la coherencia de aquella coparticipa-

---

27 Véanse al respecto las intervenciones de los diputados Terrero y Castelló en las sesiones de 3 de septiembre y 4 de octubre de 1811, respectivamente. *DSCGE* n.º :336 y :367.

28 Para conocer los argumentos en defensa de la coparticipación regia en la potestad legislativa, en el marco del nuevo sistema político de la Constitución de 1812, es preciso consultar el debate parlamentario sobre el art. 1.º de la Constitución - «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»- en sesión de 3 de septiembre de 1811. *DSCGE* N.º 336, y el correspondiente sobre el mecanismo sanción-veto suspensivo, arts. 142 a 152, en las sesiones de 4 y 6 de octubre de 1811. *DSCGE* N.º :367 y :369. En la explicación del sistema de la Comisión de Constitución, son especialmente a destacar los discursos de sus portavoces: Cutiérez de la Huerta (sesión de 3 de septiembre de 1811). A. Argüelles (sesiones de 4 y 6 de octubre) y, muy es-

ción con el principio monárquico adoptado en la Constitución como base esencial de la forma de gobierno -artículo 14: «el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada...»—; apelándose, ahora, a un necesario equilibrio de poderes, la sanción regia se presentaría también como requisito mínimo para que el Poder Ejecutivo pudiese contrabalancear eficazmente al Legislativo, función que no se podría cubrir si la autoridad regia quedaba ceñida a un mero «ejecutor pasivo»; se defendería la necesidad práctica de evitar choques o roces entre dicha autoridad y el órgano Legislativo, precisándose de soluciones arbitrales para restablecer, en su caso, la armonía entre aquellos dos poderes, a cuyo objeto se consideraría perfectamente funcional el mecanismo propuesto por la Comisión; igualmente, se razonaría con la necesidad de que el Ejecutivo pudiese hacer valer sus criterios sobre la conveniencia de una ley, vinculando el grado de observancia de la misma a la conformidad con ella de la autoridad encargada de su ejecución, y finalmente, se vería en la sanción regia un preciso elemento correctivo, enfrenador de los posibles inconvenientes impulsos de un Poder Legislativo organizado bajo un modelo unicameral, estableciendo en base a aquélla un «control interorgánico», tanto más necesario para la perfección del proceso de formación de las leyes, cuanto que al haberse desechado el modelo bicameral no se iba a disponer de una Alta Cámara que plantease al efecto un «control intraorgánico»<sup>29</sup>. Es de significar hasta qué punto el horizonte que esta línea argumental trazaba, había estado ausente cuando las Cortes Generales y Extraordinarias habían procedido a definir sus poderes, reservándose en exclusiva la potestad legislativa.

En cualquier caso, el punto de contraste que acabamos de indicar no debe, a nuestro juicio, magnificarse, ya que a la postre la sanción regia que se preveía era una sanción *necesaria* a la tercera reproducción por las Cortes de un texto de ley, y los propios liberales se apresurarían a fijar la cuestión en su exacta medida, manifestándose en el célebre *Discurso Preliminar* al proyecto de Constitución: «...que la potestad de hacer las leyes corresponde esencialmente a las Cortes, y que el acto de la sanción debe considerarse sólo como un correctivo que exige la utilidad particular de circunstancias accidentales»<sup>30</sup>.

Aún más, la concesión de esta sanción regia debió ser considerada excesiva por el liberalismo radical y, llevado éste por su extrema

---

pecialmente, el discurso de E. Pérez de Castro, el más acabado con mucho, en la sesión de 6 de octubre. Entre las defensas de diputados de fuera de la Comisión, cabe destacar la intervención de Aner al término de esa misma sesión.

<sup>29</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, I. «Rey, Corona y Monarquía...» *Op. cit.* p. 162.

<sup>30</sup> Véase edición contemporánea. *Discurso Preliminar. Op. cit.* p. 89.

desconfianza hacia el Ejecutivo monárquico, acabaría por tratar de contrarrestar aquélla, introduciendo paralela y simultáneamente en el sistema constitucional de 1812 la interesante y peculiar figura del *decreto de Cortes* -bien particular porque no tiene proyección en posteriores sistemas políticos de nuestra historia- o como es bien sabido, para la comprensión de esta figura es preciso combinar el artículo 131 de la Constitución de 1812 sobre «facultades de las Cortes», con el Capítulo X -«De los Decretos»- del Reglamento de las Cortes de 4 de septiembre de 1813, junto con el decisivo artículo 110 del correspondiente Reglamento de 1821. De acuerdo a los estudios sobre la cuestión -fundamentalmente los de los profesores Gallego Anabitarte y J. Varela Suanzes<sup>31</sup>-, puede decirse que en aquel sistema constitucional se plantearon dos tipos de actos legislativos: la *ley* y el *decreto de Cortes*, cuando este último contiene normas. Entre ambos habría, en primer lugar, una capital diferencia de carácter formal respecto a los poderes del Estado concurrentes en su formación: al decreto le caracterizaría el no recaer sobre él sanción regia, comportando una reserva en exclusiva de las Cortes al respecto -«...La *ley* la hacen las Cortes con el Rey, los *decretos*, las Cortes»<sup>32</sup>-; y no sólo formal, sino también material, desde el momento en que el texto constitucional, si se complementa con el precepto citado del Reglamento de Cortes de 1821, fijaría expresamente las materias cuya regulación debería ser objeto de *decreto*, y entre las que figuraban algunas de tanto interés como todo el conjunto de lo que hoy denominaríamos legislación hacendística y financiera -plan de contribuciones y gastos del Estado, conservación y enajenación de bienes nacionales, etc. (art. 131, párrafos 12 a 18)-, o aspectos esenciales del «sistema de poder», como el establecimiento del plan general de instrucción pública (*idem*, 22), o la aprobación de los Reglamentos generales para la Policía y sanidad del Reino (*idem*, 23), entre otras.

La significación de esta figura del *decreto de Cortes* la ha fijado bien diáfananamente Gallego Anabitarte: «...cabría decir que entre esos *decretos* había unas leyes materiales, ¡que deberían ser leyes formales! Nadie puede negar que dicho orden tenía una profunda *determinación política*. Se trataba de *evitar la sanción real* en una serie de asuntos que difícilmente se podía negar su importancia y su

---

<sup>31</sup> Véase el estudio pionero de GALLEGO ANABITAHE, A. *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*. IEA. Madrid, 1971. VARELA SUANZES-CARPEGNA. J. «Rey, Corona y Monarquía...». *Op. cit.* pp. 162-164; Y también OLLER SALA. M. Los reglamentos de Cortes de 1813 y 1821 como vía de interpretación, integración y modificación de la Constitución de 1812. *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Edición de J. Cano Bueso 1989.

<sup>32</sup> GALLEGO ANABITARTE *Ley y Reglamento... Op. cit.* p.178

merecimiento de ser promulgadas como *ley*, y que, sin embargo, se atribuían a las Cortes que los aprobaría por decreto...». Queremos llamar la atención en que, a nuestro juicio, es precisamente en esta figura del *decreto* donde se registra una clara proyección del antecedente planteado por las Cortes Generales y Extraordinarias en su decreto I, en que las mismas a la vez que declaraban ser la residencia de la *soberanía nacional* se habían arrogado en exclusiva y «...en toda su extensión» la potestad legislativa. El propio autor antes citado, al tratar de definir con toda precisión la compleja figura del *decreto de Cortes*, ha llegado a decir que los mismos eran «actos de soberanía», y que su idea surgía «...como aquella manifestación más cercana -debajo de unas Cortes constituyentes- al ejercicio de la soberanía nacional, ya que en estos decretos la voluntad general manifestada por sus representantes lo hace libremente sin el veto suspensivo, sin la sanción...»<sup>33</sup>.

Hasta aquí la influencia y los puntos de contraste entre la regulación de la potestad legislativa por las Cortes Generales y Extraordinarias para su estricto tiempo como tales, y el diseño de aquélla en el sistema político de la Constitución de 1812. Descontado ese fundamental elemento de continuidad entre uno y otro nivel en torno a la figura del *decreto de Cortes*, cabe, ahora, preguntarse en qué medida el relativo punto de contraste citado -1ª coparticipación regia en la formación de las leyes y, sobre todo, el tema de la sanción y los argumentos con que se razonó—, influyó o no, una vez promulgada la Constitución, en una rectificación de las Generales y Extraordinarias en su primitiva reserva en exclusiva de la potestad legislativa. La contestación sería que, sobre la perspectiva de una siempre clara diferenciación en cuanto ámbito potestativo, entre aquellas Cortes, por su naturaleza, y las futuras Cortes ordinarias en relación dialéctica con el Rey, no hubo tal rectificación. Las Generales y Extraordinarias persistirían siempre en su reserva en exclusiva de dicha potestad, tal como se había proclamado en el decreto I y perfilado en el Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811. Así, tanto el nuevo *Reglamento de la Regencia del Reino*, dado por las Cortes en 26 de enero de 1812 (decreto CXXIX), cuando ya las mismas tenían acordados los Títulos III -«De las Cortes»- y IV -«Del Rey»- del proyecto de Constitución, como el tercer Reglamento de la Regencia, de 8 de abril de 1813 (decreto CCXLVII), promulgada ya aquélla, reprodujeron literalmente el perfil fijado por el Reglamento de 1811, en cuanto a limitación de la iniciativa de ley en la Regencia, no otorgamiento a ésta de la sanción de las leyes y ceñimiento de la misma

---

33 Tdem. pp. 199-200.

a la exclusiva función de «publicar» y «circular» las leyes decretadas por las Cortes.

En esta perspectiva, y **recapitulando**, podemos decir que las Cortes Generales y Extraordinarias encerraron, hasta el final de su tiempo, el completo ciclo del proceso de formación de las leyes <sup>34</sup>, desde su iniciativa a la sanción, en su exclusivo ámbito **potestativo**, sin participación de otros poderes estatales. Este hecho permitió al partido Liberal, como líder mayoritario en aquéllas, instrumentalizar las mismas como su gran palanca de poder para la formulación legal de su programa de reformas, sin embarazos de instancias de poder ajenas. De aquella base surgirían normas legales tan trascendentales como el decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, sobre «Libertad política de la Imprenta», el decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, sobre «Incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación...», o el decreto CCXXIII, de 22 de febrero de 1813, sobre «Abolición de la Inquisición», entre otros, todo el conjunto, en fin, de normas tendentes a desarticular los presupuestos socio-políticos del Antiguo Régimen. Por su parte, la vinculación de la iniciativa de ley en las propias Cortes, como consecuencia de las limitaciones puestas a la misma respecto de las Regencias, permitiría a aquéllas ejercer durante su tiempo la dirección de la política general de la Nación, poniéndose de manifiesto con ello que aquellas Cortes, más allá de ser el órgano **Legislativo**, iban a asumir una de las facetas esenciales de lo que hoy denominamos función de *gobierno*.

La situación de cosas descrita muestra, a su vez, cómo aquellas Cortes fueron reafirmando la peculiar interpretación del principio de división de poderes ya esbozada en el decreto I, en el sentido de una jerarquización de aquéllos en favor de una preeminencia del órgano Legislativo en el proceso político, con la conversión de los demás poderes en autoridades subordinadas a aquél, estructura esencial de un «gobierno de Asamblea». Nada es más ilustrativo sobre la índole de los poderes y de la situación política de aquellas Cortes, que contemplar el estado a que quedaba reducido el llamado Poder Ejecutivo, de resultas de la peculiar reserva en exclusiva de la potestad legislativa de la que aquéllas se arrogaron. Por un lado, la particular regulación de la cuestión de *iniciativa de ley*, vedaba al Ejecutivo la posibilidad de devenir a un nivel cualitativamente superior, a saber, el

---

<sup>34</sup> Téngase presente que las leyes acordadas, en su sentido material, es decir, como normas de carácter general, uniforme y fijas, no se expresarían en esta época por el vehículo formal de la *ley*, sino a través de la vía del *decreto* de Cortes, extendiéndose para ser remitidas a la Regencia en orden a su publicación y circulación, conforme a la fórmula fijada por el decreto N de 25 de septiembre de 1810 y art. 2.º, Cap. VIII -«De los Decretos»- del Reglamento de las Cortes de 1810.



ser *gobierno*. Por otro, y a su vez, aquél quedaba reducido a ser un mero «ejecutor pasivo» de los criterios legislativos de las Cortes: por la citada cuestión de iniciativa no podía ni regular el ritmo legislativo, ni orientar su sentido primitivo; el que no se le otorgase la *sanción*, le impedía hacer valer, a su través, sus eventuales criterios sobre los inconvenientes y obstáculos que podían surgir, a su juicio, en la ejecución de una determinada ley y, finalmente, era bien ilustrativo al respecto el hecho apuntado de que, al menos el Reglamento de 1811, ni siquiera le reconociese expresamente una potestad normativa de carácter reglamentario-ejecutivo. En ese marco se hacía quimérico un equilibrio de poderes, difícilmente el Poder Legislativo podría ser contrabalanceado por el «poder» Ejecutivo, y éste, sin sanción y, por tanto, sin mecanismos de resistencia, más bien se configuraba como una autoridad subordinada, un «mandatario de la Nación», utilizando una denominación frecuente de la época.

Finalmente, insistir en que esta reserva en exclusiva de la potestad legislativa por las Cortes Generales y Extraordinarias se interrelacionó complejamente, en cuanto influencias o puntos de contraste, con la definición de la estructura de aquélla en el nuevo sistema político de la Constitución de 1812, para el nivel cualitativamente distinto de la concurrencia Rey-Cortes ordinarias. Hemos querido reflejar que el antecedente fijado por aquéllas no pudo por menos de acabar influyendo poderosamente en este otro nivel, y máximo exponente de ello sería la compleja y peculiar figura del *decreto de Cortes* -como tipo de acto legislativo exclusivo de la representación nacional-, y las reservas y limitaciones con que se concedió al Rey la sanción de las leyes; en cuanto al relativo punto de contraste, en torno al veto suspensivo regio y las razones en que se fundamentó, el mismo serviría para medir el grado de diferenciación que el liberalismo estableció entre aquellos dos niveles, en atención a su distinta naturaleza -las Cortes como Generales y Extraordinarias en un tiempo de Regencias, por un lado, el Rey y las Cortes ordinarias, por otro.

### 3.2. *Las Cortes y la configuración del Poder Ejecutivo: autoridad delegada y executor pasivo. La ausencia de un horizonte de régimen parlamentario*

Ya hemos visto cómo el decreto I, en sus párrafos IV y V, sentaba las bases para configurar el Ejecutivo como una autoridad delegada del órgano constituyente y legislativo, y esto desde el momento en

que en aquéllas Cortes se reservaban, por un lado, la discrecional estructuración de la forma de Gobierno en cuanto organización y titularidad del mismo, y por otro, y en base la reserva exclusiva de la potestad legislativa, la correspondiente discrecionalidad respecto a la determinación de la función y facultades del Ejecutivo en el proceso político.

Como en otro orden de cosas, aquella base no haría con el tiempo más que desarrollarse en sentido de reafirmación, por el peculiar uso que las Cortes de Cádiz hicieron de las citadas prerrogativas. Por un lado, las Cortes plantearon una alta movilidad en cuanto a la titularidad del Poder Ejecutivo; no sólo el artículo 3.º del Capítulo I, del Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811, reafirmaría la prerrogativa citada -«...los individuos del Consejo de Regencia serán amovibles a voluntad de las Cortes»-, sino que éstas ejercitarían la misma con una significativa frecuencia: tras la admisión de la renuncia hecha por la 1.ª Regencia, que había presidido la instalación de las Cortes, éstas llegarían a nombrar en su singladura hasta tres distintas Regencias: en 28 de octubre de 1810, por el decreto VI, el Consejo de Regencia formado por P. Agar, J. Blake y G. Císcar; en 22 de enero de 1812, por el decreto CXXV, la llamada «Regencia Constitucional»<sup>35</sup> o quíntuple; y en 8 de marzo de 1813, por Decreto CCXXVIII, la nueva Regencia presidida por D. Luis de Borbón. Es muy ilustrativo que el nombramiento de la Regencia quíntuple se hiciese apelando teóricamente a la necesidad de adecuar la forma del Gobierno a lo que al respecto se determinaba en la parte del proyecto de Constitución ya aprobado para entonces -Cap. III, Tít. IV, «Del Rey», arts. 185 a 200 :36\_; en el mismo se prescribía, en su caso, el nombramiento por Cortes extraordinarias de una Regencia con carácter «permanente» hasta que «...llegue el Rey a ser mayor, o cese la imposibilidad» (art. 196, Constitución 1812); sin embargo, las Cortes decretarían, posteriormente, en 8 de marzo de 1813, el «cese» de dicha Regencia, por lo que cabe derivarse que lo que permaneció vigente para todo el tiempo de las Generales y Extraordinarias fue la base y prerrogativas fijadas en el decreto I, y no la efectiva adecuación al nuevo texto constitucional.

Esta movilidad en la titularidad se vio exactamente acompañada por semejante característica en cuanto a la regulación por las Cortes, vía Decreto, de la organización, facultades en el proceso político y re-

---

<sup>35</sup> Así llamada por MORÁN ORTÍ, M. *Podery gobierno en las Cortes de Cádiz. Op. cit.* pp. 20:3 y ss. La constituían: Duque del Infantado, J. Mosquera y Figueroa, I. M. Villavicencio, I. Rodríguez de Rivas y conde de La Bisbal.

<sup>36</sup> Véase al respecto, el texto del preámbulo del decreto de Cortes CXXV.

lación del Ejecutivo con los otros poderes del Estado. Así, las Cortes dieron tres *Reglamentos* distintos del Poder Ejecutivo, que acompañaron casi exactamente a cada nuevo nombramiento de Regencia: Decreto XXIV, conteniendo el *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo* de 16 de enero de 1811; el *Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino*, dado por el decreto CXXIX de 26 de enero de 1812, y el correspondiente de 8 de abril de 1813, objeto del decreto de Cortes CCXLVII.

La reserva legal por las Cortes sobre la titularidad, y regulación de la organización y facultades del Poder Ejecutivo, acompañada de la alta frecuencia con que aquéllas ejercitaron en la práctica la misma durante el trienio de su existencia, son muy reveladores: en ese horizonte era bien difícil que el Ejecutivo tuviese la necesaria independencia como para ser un efectivo *poder* político capaz de contrabalancear al Legislativo, muy al contrario aquel hecho configuraba al Ejecutivo como una mera «autoridad delegada» y, por ende, subordinada al órgano constituyente y legislativo.

No es el objeto de este estudio el análisis pormenorizado de las facultades del Poder Ejecutivo en el proceso político del momento, pero sí el de los poderes de que se invistieron las Cortes en el marco de su peculiar desarrollo del principio de división. Ya este último respecto sí es útil y necesario, por un lado, y en el campo de las facultades, hacer alguna reflexión sobre la compleja distribución de competencias que se hizo en la época entre Ejecutivo y Legislativo, y por otro, analizar el planteamiento esencial del momento en torno a la relación y enlace entre ambos poderes.

Para la primera faceta resulta trascendental el ya citado *Reglamento* del Poder Ejecutivo de 1811, en el que el profesor Sánchez Agesta ha visto el antecedente de la posterior configuración del ejecutivo monárquico en la Constitución de 1812.<sup>37</sup> En primer lugar, habría que indicar que en el mismo no existe la preocupación por definir en sentido positivo la función del Poder Ejecutivo en el proceso político, sino que bajo la preeminente desconfianza hacia dicho poder --en el marco del objetivo prioritario de desarticular el absolutismo regio-- se trata fundamentalmente de delimitar muy estrechamente su ámbito de acción, fijando los límites del mismo en relación con los otros poderes del Estado, con relaciones pormenorizadas de prohibiciones y restricciones a su autoridad, y acompañando cada prerrogativa de aquél con la correspondiente facultad privativa de las Cortes en la materia de que aquélla tratase, en un aquilatado reparto

---

<sup>37</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L. «Poder Ejecutivo y división de poderes». *Op. cit.* pp. 19-20.

de competencias que intentaba no dejar margen de maniobra a cualquier interpretación en sentido expansivo del Poder Ejecutivo. Esta óptica sería luego retomada en la Constitución de 1812, donde como es sabido, para conocer la autoridad ejecutiva del rey preciso combinar los artículos 170 y 171 sobre prerrogativas del mismo, con el artículo 172 que pormenoriza las «restricciones» a aquélla, y con el artículo 131, párrafos 2.º a 26, que fija las atribuciones privativas de las Cortes.

Por lo que respecta al papel relativo del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado, hay que decir: en referencia al Poder Legislativo, nos remitimos a lo ya dicho en un apartado anterior, recordando exclusivamente que con las limitaciones a la iniciativa, la no asignación de la sanción de las leyes, el ceñimiento a publicar y circular éstas, y el no reconocimiento ni siquiera de una potestad normativa de carácter reglamentario ejecutivo, en el Reglamento de 1811 se plantea un Poder Ejecutivo que no solamente no es copartícipe de la función legislativa, sino que es reducido a un mero papel de «ejecutor pasivo» de las leyes decretadas en Cortes. Como hemos visto éste sería el único punto en que se habría de dar luego un relativo contraste con la opción tomada al respecto en la Constitución de 1812 respecto de la concurrencia Rey-Cortes ordinarias. En referencia al Poder Judicial, en el citado Reglamento se tendría buen cuidado de vedar expresamente al Ejecutivo cualquier conocimiento en asunto judicial-art. 1, Cap. III: «...El Consejo de Regencia no podrá conocer de negocio alguno judicial, avocar causas pendientes..., ni mandar abrir nuevamente juicios contra lo prevenido por las leyes»-; en defensa de la independencia del Poder Judicial, se dispondría respecto del Ejecutivo la inamovilidad de los jueces -art. 2.º, ídem: «El Consejo de Regencia no podrá deponer a los Ministros de los Tribunales supremos, ni inferiores...»- y, finalmente, para garantizar la eficacia del principio de división en orden a la salvaguardia de la seguridad de los ciudadanos, el artículo 3.º del Capítulo III prescribiría que la Regencia no podría detener arrestado a un ciudadano más allá de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término se debería remitirle al tribunal competente. A la vista de este panorama puede decirse que la preeminente desconfianza del momento hacia el Poder Ejecutivo, llevaba a plantear respecto de éste una rígida separación de los poderes estatales.

En la normativa que estamos analizando, las Cortes fijarían la función política del Ejecutivo en el cuidado del orden público y la seguridad, respecto de lo interior -artículo único, Cap. V: «Del Consejo de Regencia con respecto al gobierno interior del Reino»-, confiándole, a su vez, una tímida dirección de la política exterior -se-

gún se desprende del análisis del Cap. VI del Reglamento-, que prefiguraba, en buena parte, el artículo 170 de la futura Constitución de 1812. Sin embargo, una vez más, la desconfianza hacia el Ejecutivo llevaría a una distribución de competencias al respecto entre aquél y el Legislativo que dejaría a las Regencias con un escaso margen de maniobra para cubrir su función política. Teniendo presente que, lógica y tácitamente, correspondería a aquéllas la jefatura y dirección de la Administración pública, si se examina el Reglamento de 1811, se constata que las Cortes confiaron al Poder Ejecutivo la libre designación de sus agentes en los diversos escalones y ramas de aquélla, respetando la necesaria relación fiduciaria entre la cabeza de la Administración y sus agentes inferiores; pero a renglón seguido limitarían drásticamente aquella capacidad directiva, colocando la regulación, tanto de la organización y estructura de los múltiples cuerpos e institutos de esa Administración, como, sobre todo, de su soporte y cobertura financiera, bajo la reserva exclusiva de las Cortes, vía Decreto. Así, a la Regencia correspondería el libre nombramiento y separación de los Secretarios del Despacho (art. 8.º, Cap. 1) y la provisión de todos los empleos civiles y militares (art. 7.º, Cap. I y art. 10.º, Cap. VII), pero las Cortes se reservaron en exclusiva: la creación de los oficios públicos -art. 2.º, Cap. IV: «El Consejo de Regencia no podrá variar los empleos de Real Hacienda..., ni crear otros nuevos, sin previa autorización de las Cortes»-; la fijación y reforma de las ordenanzas del Ejército -art. 1.º, Cap. VII: «El Consejo de Regencia proveerá todos los empleos y cargos militares con arreglo a la ordenanza general del ejército que en el día rige, mientras las Cortes no la varíen»- y, especialmente, la cobertura financiera de estos cuerpos de la Administración, es decir, el plan de contribuciones y su inversión en los gastos públicos -art. 10.º, Cap. IV: «Todas las rentas y contribuciones de cualquier clase que sean, se deberán recaudar e invertir por el Consejo de Regencia conforme a lo dispuesto por las leyes y según los decretos del Congreso Nacional, mientras las Cortes no varíen la administración pública de este ramo».

En esta perspectiva la capacidad del Poder Ejecutivo para cubrir el horizonte de la función política que se le asignaba, quedaba totalmente hipotecado a la discrecional organización, estructura y cobertura financiera que el Poder Legislativo dictase sobre los cuerpos administrativos de que aquél precisaba para desarrollar su cometido. Este planteamiento es muy a destacar, ya que por encima de la mayor o menor extensión de alguna prerrogativa en concreto, será retomado a la hora de definir el campo de acción del ejecutivo regio en la Constitución de 1812, como se desprende del análisis combinado

en este texto del artículo 171 sobre prerrogativas del Rey y del artículo 131 sobre facultades privativas de las Cortes<sup>38</sup>.

Si nos referimos, ahora, a la cuestión de la relación y enlace entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, habría que indicar que la opción preeminente adoptada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y retomada bajo su influencia en el sistema político de la Constitución de 1812, apuntaría, en el marco de la primordial desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, a evitar cualquier posible injerencia o mediatización por éste de la vida de las Cortes, apostando al efecto por una rígida separación de poderes en el horizonte de situar al Ejecutivo como una autoridad subordinada al órgano Legislativo, perspectiva fundamental a la que se sacrificaría cualquier preocupación sobre enlace entre aquellos dos poderes y consiguiente configuración de un embrión de régimen parlamentario.

Si se combina el decreto I, el *Reglamento* de las Cortes de 27 de noviembre de 1810, y el citado *Reglamento* del Poder Ejecutivo de 1811, puede fácilmente constatarse que estaban ausentes en el momento todos los requisitos básicos de un régimen parlamentario. Teniendo presentes los fijados en la caracterización de G. Burdeau<sup>39</sup>, se observa la ausencia de la debida *igualdad* Ejecutivo-Legislativo, registrándose, más bien, la perfecta subordinación de aquél a éste -*la* reserva legal de las Cortes sobre la titularidad, organización de la forma de Gobierno y regulación de las facultades del Ejecutivo, junto con el no otorgamiento a éste de la sanción de las leyes, serían una muestra bien definitiva al respecto-; faltaría, igualmente, el *enlace* entre ambos poderes: el Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811 vedaría, por un lado, el que los diputados a Cortes pudiesen ser nombrados para el Consejo de Regencia (art. 2.º, Cap. 1), a la vez que como ya vimos en un apartado anterior, el Reglamento de las Cortes de 1810, combinaría la expresa prohibición a las Cortes de deliberar en presencia de los Regentes (art. 10, Cap. XI) con el absoluto mutismo en torno a la regulación de una eventual presencia e intervención de los Secretarios del Despacho en la vida parlamentaria; y, finalmente, estarían bien ausentes los consabidos mecanismos de *control mutuo*, que lo eran la exigencia por la institución parlamentaria de la responsabilidad *política* al Ejecutivo, a través del *voto de censura*, y la correspondiente prerrogativa de éste sobre disolución de Cortes -hasta tal punto era ajena esta perspectiva, que de acuerdo

<sup>38</sup> Para este reparto de competencias y sus implicaciones en torno a la «dirección de la Administración pública» por el ejecutivo regio en la Constitución de 1812, véase VALERA SUANZES, J. «Rey, Corona y Monarquía...». *Op. cit.* pp. 168-170.

<sup>39</sup> BURDEAU, G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París, 1969. pp 144-149.

al Reglamento del poder Ejecutivo de 1811, los Secretarios del Despacho sólo serían «...responsables al Consejo de Regencia» (art. 8.º, Cap. 1).

Es bien cierto que con el desarrollo de la vida de aquellas Cortes la realidad se haría mucho más compleja, y al cabo se tocarían los inconvenientes que una rígida separación de poderes, inspirada primitivamente en la cerval desconfianza hacia el ejecutivo monárquico, acababa teniendo desde el punto de vista técnico-político en el despacho cotidiano de los asuntos de gobierno. De tal forma que los nuevos *Reglamentos* de la Regencia de 1812 y 1813 tendrían como razón de ser de su formulación, tanto la cuestión de la relación Secretarios del Despacho-Regencia, como el problema del enlace Ejecutivo-Legislativo.

En el Reglamento de 1813, a la par que parecía estructurarse un órgano colegiado de gobierno en los Secretarios del Despacho, con tendencia a trasvasar a éstos el ejercicio efectivo del Poder Ejecutivo -necesidad del refrendo ministerial a toda orden de la Regencia (art. 5.º, Cap. 111), fijación de toda la responsabilidad por los «actos del Gobierno» en dichos secretarios (art. 1.º, Cap. V), etc.-, se dieron ciertos pasos hacia el horizonte de un régimen parlamentario en los aspectos de enlace y control ejecutivo-legislativo: 1) Se contempló, ahora, la asistencia de los ministros a las sesiones de Cortes, dejando la misma a su propio juicio de conveniencia - «...puedan asistir a las sesiones públicas, cuando lo tengan por conveniente los mismos Secretarios» (art. 1.º, Cap. IV)-, regulándose su intervención en las discusiones parlamentarias, a cuyo efecto se les equiparaba con las condiciones exigidas a los diputados en las discusiones de asuntos que no fuesen de su iniciativa, y con las de los vocales de Comisión si lo eran, vedándoles en este último caso, eso sí, la presencia en la votación, conforme a 10 prescrito en el artículo 125 de la Constitución de 1812 (art. 3.º, Cap. IV). 1) De acuerdo a la interpretación hecha por el profesor Menéndez Rexach, parecía que, yendo más allá de 10 previsto por el nuevo texto constitucional, se hacía, ahora, inclusive, una distinción en cuanto a responsabilidad ministerial a exigir por las Cortes, entre *penal* y *política*, con la eventualidad de que éstas materializasen una «desaprobación de conducta» del Ejecutivo (art. 4.º, Cap. V), que sin llegar a la expresa previsión del *voto de censura*, apuntaba, según el autor, a «...una cierta vinculación política de los Secretarios del Despacho con la Asamblea» 40.

---

40 MENÉNDEZ REXACH, A. *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. INAP. Madrid, 1979. El artículo al que se hace referencia -art. 4.º, Cap. V- decía textualmente, teniendo como referencia las Memorias a presentar por los Ministros a

Nosotros pensamos que este tímido acercamiento a condiciones esenciales de un régimen parlamentario, no debe magnificarse. A nuestro juicio, sobre esta balbuciente rectificación, seguían incólumes la ausencia de dos requisitos básicos de un régimen como aquél: la igualdad Ejecutivo-Legislativo, y los citados mecanismos de control mutuo; y, además, pensamos que una evolución hacia aquel régimen en los parámetros del liberalismo doceañista era imposible, pues la peculiar interpretación de la división de poderes hecha por las Cortes Generales y Extraordinarias, y retomada por la Constitución de 1812, en orden a la preeminencia del órgano Legislativo, con la subordinación del Ejecutivo a éste, en el marco de la primordial desconfianza hacia este último poder, era absolutamente incompatible con un horizonte de régimen parlamentario en su esencia misma. De hecho, cuando éste triunfase formalmente, en el futuro reinado de Isabel II, bajo la estructura particular del régimen de las *dos confianzas*, 10 haría sobre una concepción del desarrollo del principio de división de poderes totalmente diversa, como lo sería la contemplada en el sistema constitucional *liberal-doctrinario*, edificado precisamente sobre las ruinas del liberalismo doceañista 41. En esa perspectiva, la parcial rectificación del Reglamento de 1813 no ponía en evidencia más que las contradicciones internas de los planteamientos políticos del liberalismo radical de las Cortes de Cádiz, que anunciaban su disfuncionalidad en orden a crear para un futuro un sistema político mínimamente estable; la rectificación citada no era, así, más que un germen de destrucción del propio sistema levantado por las Generales y Extraordinarias.

Recapitulando, podemos decir que la configuración por estas Cortes del Poder Ejecutivo, nos sirve muy directamente para poder perfilar la peculiar interpretación del principio de división de poderes que aquéllas hicieron, en orden a estructurar sobre ellas un «gobierno de Asamblea». La preeminencia del órgano Legislativo venía así realzada por la posición relativa en que se situaba al Ejecutivo: en el extremo opuesto del horizonte de un régimen parlamentario, el «poder» Ejecutivo quedaba convertido en una autoridad delegada de las Cortes y, por ende, subordinada, sobre todo desde el momento en que se le vedaba la proyección a un nivel superior, el de ser detentador de la función de *gobierno*, ciñéndole a un mero papel de «ejecutor pa-

---

las Cortes en las primeras sesiones de cada legislatura: «Si en su vista hallaren las Cortes motivo suficiente, desaprobarán la conducta de los respectivos Secretarios del Despacho; y si lo hubiere para formarles causa, decretarán que así se verifique con arreglo a la Constitución y a las leyes».

41 MARCIJELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1986.



sivo» de los criterios legislativos de aquéllas, condicionado en su función política a la determinación discrecional por las propias Cortes de la organización, estructura y soporte financiero de la Administración pública.

En esa perspectiva la imposibilidad de que el Ejecutivo contrabalancease al Poder Legislativo, sentaba la amenaza de que éste acabara expansionándose, invadiendo la esfera de aquél y produciendo un fenómeno de concentración de poder, hecho que minaría la propia y formalmente proclamada vigencia del principio de división de poderes. La realidad de esta invasión es un lugar común admitido tanto en la historiografía de la época, como en la estrictamente contemporánea, y constituiría la base de las conflictivas relaciones de las sucesivas Regencias con las Cortes y de la argumentación de aquéllas en sus frecuentes iniciativas de renuncia 42.

### 3.3. *Las Cortes y su proyección en el ámbito judicial*

El riesgo de que la jerarquización de poderes en favor de la preeminencia del Legislativo, derivase en una invasión por éste de los campos de acción de los otros poderes del Estado, en una espiral de concentración, parecería encontrar un punto cualitativo de materialización en la proyección de las Cortes Generales y Extraordinarias en materia judicial.

En el decreto 1, a la par que se proclamaba formalmente la división de poderes, las Cortes procederían a confirmar «...por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes». A diferencia de lo acontecido respecto al Poder Ejecutivo, habría que esperar a la propia formación de la Constitución de 1812 para que se produjese el diseño de nueva planta de la potestad judicial -Tít. V: «De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal», arts. 242 a 308 43\_. Se registraría así, entre el decreto 1 y la promulgación de la nueva Constitución, un interesante período de transición en que la actividad de las Cortes se vería enfrentada a la supervivencia en materia judicial de la situación de cosas heredada del Antiguo Régimen.

---

42 Al respecto, véase FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op cit.* Tomo II. Cap. XII. pp. :328-419 y, en nuestros días, MORÁN ORTÍ, M. *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz. Op. cit.*

43 Una iniciativa de A. Argüelles, de 29 de enero de 1811, en orden a que una Comisión de las Cortes formase un «Reglamento provisional del poder judicial», no llegaría a culminarse.

En este período de transición se registraría un ilustrativo contraste entre la preocupación de las Cortes por vedar expresamente al Poder Ejecutivo conocimiento de «...negocio alguno judicial» (art. 1.º, Cap. III, del Reglamento provisional del Poder Ejecutivo de 16 de enero de 1811), con su propia práctica de injerencia en dicho ámbito. Se suelen citar siempre al respecto los relevantes procesos abiertos por las Cortes al obispo de Orense, que había sido presidente de la Regencia que presidió, a su vez, la instalación de aquéllas, y el correspondiente al también ex regente en aquélla y consejero de Estado, Miguel de Lardizábal, por su célebre *Manifiesto* de 1811, proceso en el que como «ramificaciones» del mismo se incluirían, entre otras causas, la abierta a 14 ministros del *Consejo Real*, por una consulta sobre la autoridad de las Cortes, junto con la correspondiente al impreso *España vindicada en sus clases y autoridades*, redactado por I. Joaquín Colón, decano y gobernador del Consejo Supremo de Castilla. En las motivaciones de ambos procesos, tanto la resistencia y condicionamientos del obispo de Orense a prestar el juramento que prescribía el decreto I, como las especies en que abundaban los impresos y dictámenes del segundo, se apuntaba a un desafío a la autoridad de las Cortes, a una puesta en tela de juicio de la legitimidad de los poderes que éstas se habían arrogado en el citado decreto I y, muy especialmente, respecto del principio de *soberanía nacional* y reserva en exclusiva de la potestad legislativa en aquéllas. En el conjunto de ambos procesos, que no estrictamente en cada uno de ellos, las Cortes tomarían la iniciativa en la formación de los mismos, constituirían Tribunales especiales al respecto, decidirían sobre puntos conflictivos del procedimiento judicial y se reservarían la decisión en última instancia sobre la consulta de los fallos de aquéllos<sup>44</sup>.

Para algunos autores estos procesos mostrarían las contradicciones del liberalismo doceañista, entre la proclamación formal del principio de división de poderes y unas prácticas que supondrían acabar conculcando la vigencia efectiva del mismo. Nosotros pensamos que para evitar visiones excesivamente simplistas hay que tener presentes, al menos y para el caso, las siguientes circunstancias: estos procesos se promovieron en un período de transición entre la proclamación del citado principio de división y la nueva definición del Poder Judicial en la Constitución de 1812; aquellas actuaciones de las Cortes se hicieron respecto de presuntos delitos de carácter *político*, con todas las especiales circunstancias que rodean a éstos, sobre todo en

---

<sup>44</sup> Un desarrollo documentado y pormenorizado de estos procesos, puede encontrarse en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo IJ. Cap. III. pp. 64-102.

un momento como aquel de profunda quiebra y cambio radical en las estructuras políticas; y, finalmente, creemos que no debe perderse de vista que con posterioridad a la época de las Cortes de Cádiz, a todo lo largo de nuestra historia constitucional decimonónica, y en modelos políticos tan poco sospechosos como el liberal *doctrinario*, siempre se contemplará una jurisdicción especial en las Cortes, una configuración de éstas como Tribunal, entre otros casos, para hacer efectiva la «responsabilidad ministerial» -véase como ilustrativo ejemplo, el artº 39, 3.º Y artº 19 de la Constitución de 1845- ya este respecto, y al presente, no debe olvidarse, aunque sea en un sentido amplio, la índole de los cargos públicos que servían o que habían servido, y en este último caso los hechos sustanciales a que se referían los procesamientos se habían registrado cuando desempeñaban aquéllos, los encausados.

Teniendo presente estas matizaciones, resulta, sin embargo, innegable, que los casos citados suponían en la realidad una contradicción de calidad a la previa proclamación del principio de división. Aquéllos servirían para poner en evidencia la complejidad en la que una determinada coyuntura política colocó a las Cortes Extraordinarias a la hora de desarrollar aquel principio. Los mismos mostrarían la tensión y contraste entre, por un lado, la proclamación de dicho principio que, en su concepción teórica y originaria, buscaba en la separación, independencia y contrabalanceamiento de los poderes, la creación de un poder limitado, garante de la libertad política y la seguridad personal; y por otro, la presión de la acuciante realidad política del momento, en la que el liberalismo radical vislumbraría muy pronto la disfuncionalidad práctica, para su objetivo de cambio político y social, de un planteamiento fiel de aquel principio en unas circunstancias como aquellas en que le correspondió vivir a las Cortes de Cádiz, sobre todo en el período de transición hasta la formación de la Constitución de 1812; unas circunstancias en que aquel naciente partido sólo dominaba un poder del Estado, las Cortes, mientras los todavía influyentes restos de la maquinaria institucional de la Monarquía tradicional, parecían poder encastillarse en los ámbitos del Ejecutivo y del Poder Judicial para desde allí embarazar el proceso de cambio. Piénsese a este respecto, y en referencia al Ejecutivo, el carácter simbólico de las actitudes del obispo de Orense y de M. de Lardizábal, como miembros de la primera Regencia, cuya resistencia al acatamiento del principio de *soberanía nacional* y de reserva exclusiva de la potestad legislativa en las Cortes, estaría en la base de la motivación de los procesamientos citados, y en cuanto a la magistratura heredada del Antiguo Régimen, como foco de resistencia al cambio, valgan los propios testimonios retrospectivos manifestados al

respecto por A. Argüelles en su *Examen histórico de la Reforma constitucional que hicieron las Cortes Generales y Extraordinarias* 45.

Exponente indirecto de la actitud de la magistratura y coherente reacción de desconfianza de las Cortes, sería la propia opción tomada por éstas en materia de enjuiciamiento de los abusos en la libertad de Imprenta. La primera gran medida legislativa adoptada por aquéllas fue el decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, proclamando y regulando ésta. La abolición de la censura previa en los impresos de carácter político, sería juzgada de tal trascendencia por el liberalismo doceañista que sería presentada como el antecedente imprescindible y base esencial de todo el desarrollo posterior del proceso reformista, pues bien, en esa perspectiva el partido Liberal tendría buen cuidado de no confiar al régimen judicial ordinario heredado del Antiguo Régimen, el enjuiciamiento sobre los delitos por abuso de dicha libertad, creando al respecto una jurisdicción especial, el sistema de *Juntas de Censura*, cuyo nombramiento en última instancia se reservarían las propias Cortes (arts. 13 a 19 del citado decreto); sistema éste bien a destacar, e ilustrativo sobre la proyección de las Cortes Extraordinarias en el ámbito judicial, ya que, por un lado, estaría vigente durante toda su singladura, más allá de la nueva planta del Poder Judicial dada por la Constitución de 1812, y, sin embargo, y por otro, no tendría proyección en las futuras épocas constitucionales, donde bien se optaría por el sistema de *jurados* o por Tribunales especiales formados por jueces de oficio 46.

En fin, es en ese contexto de desconfianzas y de resistencias políticas, donde hay que buscar la razón última de que la mayoría liberal de las Cortes de Cádiz hiciese esa peculiar interpretación del principio de división de poderes, jerarquizando éstos en favor de la preeminencia del órgano Legislativo y de la consiguiente subordinación de los otros poderes estatales al mismo. Jerarquización que llevaría en sí mismo, y como consiguiente reflejo de las concretas circunstancias políticas del momento, el riesgo de que el Poder Legislativo acabase invadiendo la esfera de los otros, produciendo, en la práctica, un fenómeno de concentración de poder en torno al mismo, que podía venir a entrar en contradicción con el previamente proclamado principio de división: ¿peso o influencia de un pasado inmediato donde dicha concentración de poder era esencia misma del régimen político del Antiguo Régimen, ahora trasvasada del Rey a las

---

45: Edición contemporánea, *La Reforma constitucional de Cádiz*. Estudio, notas y comentarios por J. Longares. Madrid, 1970.

46 Sobre la cuestión, véase GÓMEZ REINO y CARNOTA, E. *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*. IEA. Madrid, 1977. pp. 92 ss.

Cortes? 47. ¿presión y determinación de una particular coyuntura política en el momento de la ruptura revolucionaria? En cualquier caso, una muestra de ese clima de contradicción en que tendría que vivir nuestro primer liberalismo: la tensión entre los principios teóricos e ideales y las exigencias prácticas de la realidad del momento.

## Conclusión

En el marco de las excepcionales circunstancias históricas vividas en la guerra de Independencia, el liberalismo radical buscaría en las Cortes Generales y Extraordinarias el instrumento adecuado de poder para su horizonte de materializar un profundo cambio político y social en el país. A la par que con el ejercicio en exclusiva del poder constituyente en aquéllas, se aprestaba a definir de nueva planta y para un futuro, las relaciones Rey-Cortes en el sistema político de la Constitución de 1812, se proclamaría el principio de división de poderes como piedra maestra del nuevo edificio político y punto de ruptura con el Antiguo Régimen. En aquellas Cortes se desarrollaría el mismo en el sentido de estructurar sobre las mismas un efectivo «gobierno de Asamblea», que tenía un claro antecedente en la experiencia francesa vivida desde la Constitución de 1791 hasta la culminación del sistema convencional, pero que obedecería, en gran parte, a la propia coyuntura política en que le tocó vivir a las Generales y Extraordinarias, dadas las resistencias que las autoridades ajenas a las mismas, restos de la maquinaria institucional de la Monarquía tradicional, presentarían al proceso de cambio. Aquella opción permitiría a las Cortes no sólo definir en exclusiva la formulación legal de dicho cambio, sino, más allá, ejercitar durante su tiempo una efectiva dirección de la política general de la Nación, una real función de *gobierno*. Pero a su vez, la particular concepción sobre el principio de división, entrañaría el riesgo de un proceso de concentración de poder en torno a las Cortes: parecía que el liberalismo doceañista, que en el plano teórico defendería aquel principio en función de crear un poder limitado, garante de la libertad política y de la seguridad personal, en el horizonte de la desarticulación del absolutismo regio; acabase constatando, en su exacerbada desconfianza hacia el Poder Ejecutivo y ante las resistencias encontradas, la disfuncionalidad práctica de la aplicación de aquél, sobre todo en el momento de la rup-

---

47 A este respecto resultan significativas las reflexiones del profesor ARTOLA, M. «Estudio preliminar» a LORENZO VILLANUEVA, J. «Mi viaje a las Cortes». *Memorias de tiempos de Fernando III*. BAE. 1957. Tomo II, XXXIII y XXXIV.

tura revolucionaria, para el logro de sus objetivos; y terminase por entender, como había acontecido en ciertas secuencias del ciclo de la Revolución francesa, que en aquella hora más bien se precisaba de una centralización política, de un motor único, radicado en la Asamblea, para desarrollar su programa de transformación, posponiendo a un futuro la vigencia efectiva del citado principio.

Finalmente, indicar que la situación de cosas creada por las Cortes Generales y Extraordinarias tuvo una interrelación compleja, en cuanto a influencias y puntos de contraste, con el sistema político de la Constitución de 1812. En concreto, y en referencia al conflictivo tema de la posición relativa y del enlace Ejecutivo-Legislativo, cuestión clave para la nueva forma de gobierno que aquella iba a plantear, es bien a destacar la poderosa influencia que los antecedentes fijados por dichas Cortes tendrían en la nueva configuración de la concurrencia Rey-Cortes ordinarias en el proceso político.