

EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Raúl GARCÍA MORENO ELIZONDO

SUMARIO: I. *Antecedentes históricos*; II. *Contenido y objetivos de la Constitución de Cádiz*; III. *Principios fundamentales de la Constitución de Cádiz*; IV. *Sobre la división de poderes y la soberanía*; V. *El poder ejecutivo*; VI. *Sobre la potestad ejecutiva*; VII. *Límites y restricciones al poder real*; VIII. *Sobre el advenimiento al trono y la sucesión de la Corona*; IX. *De la Regencia*; X. *Organización ministerial*.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A raíz de la invasión francesa a España en marzo de 1808, y con la imposición de José I como rey, por parte de su hermano Napoleón, quien a su vez había adquirido el reino mediante las renunciaciones de Fernando VII y Carlos IV, comenzaron a surgir las llamadas juntas de defensa en las provincias y pueblos, que se oponían a la situación provocada por la invasión napoleónica.

Para Miguel Artola, algunas de estas juntas, en razón de la importancia de la ciudad en que se habían constituido, se convirtieron en poderes territoriales que asumieron, sin limitaciones, el ejercicio de la soberanía.

Como consecuencia del levantamiento, se constituyeron juntas supremas provinciales en Oviedo, Valladolid, Badajoz, Sevilla, Valencia, Lérida y Zaragoza. En Galicia se formó una Junta suprema gubernativa compuesta en gran parte por las antiguas autoridades, y para los primeros días de junio hay, en la península, trece juntas supremas de las que dependían asimismo, numerosas juntas locales y de armamento.¹

Algunas de estas juntas, como la de Asturias, enviaron delegados a Inglaterra con el propósito de negociar alianzas y lograr que dicho país ayudara a los españoles en su lucha contra los franceses.

Con la constitución de las juntas por todo el país, se dio un sentimiento generalizado de una reasunción popular de la soberanía; de hecho, estas juntas locales se proclamaron a sí mismas, soberanas. Sin em-

¹ Artola G., Miguel, *Historia de España, Alfaguara*, t. V, *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, pp. 9-13.

bargo, existía la necesidad de coordinar el esfuerzo bélico y de concentrar el poder en un organismo único. A este respecto, Artola comenta que

La unanimidad en cuanto a la necesidad de un gobierno central se convierte en pluralidad de opiniones, difíciles de armonizar, a la hora de determinar su composición y atribuciones (pues) había quien quería una regencia, en tanto otros proponían unir en un solo cuerpo viejas y nuevas autoridades...²

No obstante las dificultades, como Sánchez Agesta lo señala,

una iniciativa de la Junta de Galicia, apoyada desde Inglaterra, acaba en la constitución de una Junta Central como órgano extraordinario y provisional de gobierno, que también se proclama "soberana" para subrayar ahora también su primacía sobre las juntas locales.³

A juicio del mismo autor, con la espontaneidad y originalidad de este gobierno de las juntas, se da una primera ruptura con la continuidad de las instituciones existentes en el momento de producirse el alzamiento nacional.

Se pudo constituir, pues, una junta general, representante de todas las demás, que recibió el nombre de Junta suprema central gubernativa, y que se instaló en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808.

La Junta central fue presidida por el conde de Floridablanca y quedó compuesta por 35 miembros; entre los más destacados se encontraban Jovellanos y don Antonio Valdés.

La junta se dio a sí misma, el título de "majestad", con objeto de afirmar

... la aparición de un poder soberano nacional frente a la oposición previsible de las reliquias del Antiguo Régimen, o frente a ciertas juntas que podían considerarse despojadas de lo que hasta entonces había sido de su exclusiva competencia. Surge así un nuevo Estado español, cuyas fundamentales premisas son la nacionalidad y el carácter innovador.⁴

La Junta central, en su reglamento interno, organizó un sistema colegiado de gobierno, con cinco secciones, correspondientes a los minis-

² *Idem*, p. 15.

³ Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, 4a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 49.

⁴ Artola G., Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pp. 209, 210.

terios borbónicos, y una secretaría general, constituyéndose un gobierno central.⁵

Por su parte,

... el Consejo de Castilla conservó sus funciones en un primer momento para quedar, luego, fundido con los de Indias, Hacienda, y Órdenes en una nueva institución llamada oficialmente Consejo y tribunal Supremo de España e Indias y con mayor frecuencia Consejo reunido. A su lado se mantuvieron las juntas supremas convertidas en Juntas Superiores provinciales de observación y defensa, cambio de denominación al que correspondía una sensible limitación de funciones.⁶

De esta manera, la Junta Central, con el “Reglamento para el régimen de las juntas supremas”, hizo que los organismos provinciales quedaran reducidos a simples ejecutoras de las disposiciones de la propia Junta central. Por tal motivo, ésta encontró fuerte oposición en algunas juntas provinciales, principalmente las de Sevilla y Castilla. La solución que se dio al conflicto fue la creación, por un lado, de una “Comisión de Cortes”, que tendría a su cargo los trabajos preparatorios para convocar, precisamente, a Cortes y, por otro lado, la creación de una “sección ejecutiva” —inspirada por Jovellanos—, que se encargaría de las cuestiones de gobierno.⁷

Ante los sucesos de la guerra y el acoso de los franceses, la Junta central se instaló en Sevilla el 17 de diciembre de 1808. Posteriormente, y debido a los acontecimientos bélicos, la Junta se trasladó, el 13 de enero de 1810, a la isla de León.

Ahora bien, las contradicciones y la división interna, la lucha por el poder, y el deteriorado prestigio que tenía, obligaron a la Junta, el 31 de enero de dicho año, a renunciar sus poderes en favor de una regencia, compuesta por el obispo de Orense, Saavedra, Escano, Castaños y don Miguel de Lardizábal y Uribe.

En el decreto constitutivo de la Regencia se transfieren a ésta, la autoridad y el poder que ejercía la Junta suprema, sin limitación alguna.⁸

Sobre la convocatoria a Cortes, diremos que el proceso que llevó a la reunión de las mismas, se inició en el seno de la Junta central en virtud

⁵ *Idem*, p. 212.

⁶ Artola, Miguel, *La burguesía...*, *op. cit.*, p. 15.

⁷ Artola, Miguel, *Los orígenes...*, *op. cit.*, pp. 215, 216; 219, 220.

⁸ Véanse: Gil Novales, Alberto, “Política y Sociedad”, *Centralismo, ilustración y agonía del antiguo régimen*, 2a. ed., Barcelona, Ed. Labor, 1984, p. 275; y Artola, Miguel, *Los orígenes...*, *op. cit.*, pp. 215, 242.

de una iniciativa de Calvo de Rozas que señalaba con claridad la necesidad de dar al país una constitución. Dicha iniciativa fue muy discutida, pero, finalmente, mediante decreto del 22 de mayo de 1809, se anunciaba la próxima reunión de Cortes, las que, en principio, serían convocadas el primero de enero del año siguiente. A este respecto, cabe señalar que al transferir la Junta central el mando, se preocupó de dejar explícita constancia de la obligación que endosaba a la Regencia, de reunir Cortes. En la instrucción del 29 de enero, se contenían los términos conforme a los cuales esa obligación debía ejecutarse. De esta manera, la celebración de las Cortes generales y extraordinarias sería el primer cuidado que la Regencia debería atender.

Ahora bien, para cuando se reunieran las Cortes, y con objeto de evitar las extralimitaciones tanto de la asamblea como del gobierno, la instrucción preveía las siguientes disposiciones que constituyen, a su vez, la primera aplicación en España del principio de separación de poderes:

Durante las Cortes y hasta tanto que éstas acuerden, nombren e instalen el nuevo gobierno, o bien confirmen el que ahora se establece, la Regencia continuará ejerciendo el poder ejecutivo en toda plenitud. En consecuencia, las Cortes reducirán sus funciones al ejercicio del poder legislativo, que propiamente les pertenece, y confiando a la Regencia el del poder ejecutivo, sin suscitar discusiones que sean relativas a él. . .⁹

Sobre este particular, Emilio O. Rabasa también apunta que “la entrega original del poder que la Junta había hecho en la Regencia, el reconocimiento de ésta por las Cortes como un Ejecutivo general, significaron el primer intento hispano para la aplicación total de la teoría de la división de los poderes”.¹⁰

Ante el clamor generalizado y la insistente demanda de la reunión de las Cortes, la Regencia, mediante un decreto del 18 de junio, reiteró la convocatoria de Cortes. Éstas, por fin, se reunieron en la isla de León, el 24 de septiembre de 1810, con 107 diputados, 59 propietarios y 48 suplentes. Debemos señalar que dichas Cortes fueron unicamerales y que, al constituirse, se arrogaron a sí mismas la soberanía nacional, a la vez que establecieron la división de poderes, adjudicándose de esta ma-

⁹ Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, pp. 216-219.

¹⁰ Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986, p. 55.

nera, el poder legislativo, y designando a la Regencia como poder ejecutivo.¹¹

Posteriormente, las Cortes se trasladaron a Cádiz, donde funcionaron desde el 24 de febrero de 1811 hasta septiembre de 1813.

Respecto a la integración de las Cortes, Rabasa señala que la clase media ilustrada y el sector eclesiástico predominaron en aquéllas "...en cuyos bagajes tenían cabida las ideas liberales del siglo XVIII y los resabios de los acontecimientos revolucionarios en Norteamérica y Francia".¹²

Instaladas las Cortes, don Pedro Cevallos instó a la asamblea para que redactara la Constitución. Así, el 2 de marzo de 1811, se constituyó una comisión que tendría a su cargo la elaboración del proyecto correspondiente. Dicha comisión estuvo integrada, entre otros, por Muñoz Torrero, Argüelles, Espiga, Valiente, Pérez de Castro y Oliveros.

La citada comisión, el 18 de agosto del mismo año, terminó las dos primeras partes del proyecto de Constitución. Para Rabasa,

los puntos cardinales que abordó la Comisión fueron: la autoridad real sujeta a restricciones; Cortes generales convocadas para todos los negocios graves e importantes; jueces responsables y dirigidos por leyes; hechos sancionados y publicados en Cortes; el régimen y administración de los pueblos y provincias confiados a sus ayuntamientos, como en su origen, y según la índole natural y primitiva que tuvieron.¹³

El articulado respectivo se comenzó a redactar en el propio mes de agosto, y fue finalizado siete meses después. La Constitución, al fin, fue promulgada el 19 de marzo de 1812.

Antes de pasar a comentar los aspectos generales de la Constitución gaditana y, en concreto, de lo relativo al poder ejecutivo en el propio ordenamiento, debemos señalar que, durante el periodo en que funcionaron (septiembre de 1810-septiembre de 1813), las Cortes aprobaron la Constitución, establecieron las diputaciones provinciales, aprobaron la enseñanza pública gratuita, abolieron la inquisición y los privilegios feudales; acordaron la libertad de imprenta "...y, en general, colocaron a España a la cabeza de las naciones mejor organizadas jurídicamente".¹⁴

¹¹ Véanse: Miranda, José, *op. cit.*, p. 221, y García Álvarez, Juan Pablo, "La Constitución de Cádiz como inspiradora del posterior derecho constitucional". *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981, pp. 428, 431.

¹² Rabasa, Emilio; *op. cit.*, p. 55.

¹³ *Idem*, pp. 55-57.

¹⁴ García Álvarez, Juan Pablo, *op. cit.*, p. 432.

II. CONTENIDO Y OBJETIVOS DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz consta de 384 artículos, divididos en diez títulos y subdivididos en 34 capítulos. Los títulos se refieren a las siguientes materias: I. De la nación española y de los españoles; II. Del territorio de las españas, su religión y gobierno, y de los ciudadanos españoles; III. De las Cortes; IV. Del Rey; V. De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal; VI. Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos; VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción pública, y X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

El articulado de la Constitución venía precedido, después de la invocación divina, por la siguiente introducción:

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.

Rabasa, en relación con esta introducción, comenta lo siguiente:

La declaración nos parece concluyente: se trataba sólo de poner en vigor las antiguas leyes de la monarquía, suavizadas o modernizadas por "oportunas providencias y precauciones". Ningún constituyente, precisamente por su carácter de tal, inicia su obra declarando que sólo va a efectuar una labor de readaptación de leyes y tradiciones antiguas. Los constituyentes, al menos su mayoría, se significan, si no por una obra revolucionaria total, cuando menos por una reforma radical. . . (y prosigue) La Constitución de Cádiz no fue una simple aplicación o reelaboración de las antiguas leyes fundamentales de la monarquía. Tampoco fue, colocados en el extremo opuesto, una obra legislativa revolucionaria al estilo de la francesa. Pero sí significó una reforma dentro de la estructura y pensamiento políticos españoles.¹⁵

El citado autor complementa sus anteriores ideas, con los siguientes conceptos:

¹⁵ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 81.

Con lo anterior, juzgamos que la obra de Cádiz no puede ubicarse ni como tradicionalista, ni como revolucionaria. Existe una tercera posibilidad, la que, a nuestro juicio, representa la Constitución de 1812: se trató de una reforma. Contemplada la Constitución desde el punto de vista de una monarquía absolutista, significó una obra revolucionaria. Observada a través del republicanismo que surgió en América, era una obra moderada. Por eso, situada en un justo medio, significó una obra de reforma.¹⁶

Artola nos dice que la legislación de Cádiz responde, en líneas generales, a dos objetivos básicos: constituir un nuevo régimen y promover la transformación de la sociedad. Asimismo, dicho autor sostiene que:

la constitución de 1812 define un sistema político conforme a los principios de la primera fórmula liberal, en que la conservación de la institución monárquica determina ciertas precauciones para limitar sus iniciativas o anularlas, en el caso de que su titular tratase de restablecer el absolutismo.¹⁷

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La organización del sistema político se fundamenta en la declaración de la soberanía nacional (artículo 3º), así como en la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos individuales. Así, destacan como principios fundamentales de la Constitución gaditana:

1. La declaración de que la soberanía reside esencialmente en la nación;
2. La libertad y la independencia de la nación española;
3. La unidad y exclusividad religiosa: La religión de la nación es y será la católica, única verdadera;
4. La protección, mediante las leyes, de los derechos individuales: la libertad civil, la propiedad “y los demás derechos legítimos de todos los individuos”. La igualdad ante la ley;
5. La forma de gobierno: monarquía moderada y hereditaria;
6. El objeto del gobierno: “la felicidad de la nación”, el bien público.
7. La división de poderes:
 - a) Poder legislativo: Las Cortes con el rey (artículo 15),
 - b) Poder ejecutivo: El rey (artículos 16, 170),
 - c) Poder judicial: Los tribunales de justicia: Tribunal Supremo, audiencias, jueces letrados de primera instancia (artículos 17, 242).

¹⁶ *Idem*, p. 83.

¹⁷ Artola, Miguel, *La burguesía...*, *op. cit.*, p. 32.

IV. SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA SOBERANÍA

Hemos visto anteriormente que las Cortes, al constituirse, proclamaron la división de poderes, lo cual hicieron mediante el decreto del 24 de septiembre de 1810.

De esta manera, se dio fin a la situación que había imperado en la anterior organización política del Estado y que Sánchez Agesta describe así:

La confusión de funciones característica del Antiguo Régimen era consecuencia de la unidad de poder encarnada en el Rey. Los ministros y agentes participaban como éste, y en cuanto la representaban, de las más varias funciones; desde la aparatosa máquina de los Consejos, que legislan, consultan, administran y juzgan, hasta el último ámbito de la administración local, están confundidas en los mismos órganos las más varias atribuciones.¹⁸

Con la implantación del principio en cuestión, se da una racionalización del poder, una diferenciación y especialización de órganos, a los que ya se atribuyen funciones separadas. Sin embargo, y como lo señala Sánchez Agesta, no dejaba de haber una contradicción entre el principio de división de poderes, y el de soberanía nacional, que era única e indivisible.

A este respecto, el citado autor manifiesta que

... la doctrina desemboca finalmente en una curiosa vía de compromiso esbozada por Gutiérrez Huerta: "La nación soberana como poder constituyente posee esencialmente la soberanía como una e indivisible; los poderes constituidos que componen el gobierno establecido por la nación en su ley constitucional ejercen partes de la soberanía".¹⁹

Así, el ejercicio de la autoridad soberana se divide en "potestad legislativa, ejecutiva y judicial", siendo, de esta forma, las Cortes, el rey y los tribunales quienes ejercen la soberanía.

En virtud de lo anterior, la Constitución de Cádiz recogió la doctrina de la división de los poderes, en sus artículos 15, 16 y 17 y,

... considerando que la ley era un acto de soberanía, se estimó que no cabía negarle alguna participación al Rey y se atribuye la potestad de hacer las leyes a las Cortes con el Rey, la potestad de ejecutarla sólo al Rey y la po-

¹⁸ Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, p. 81.

¹⁹ *Idem*, pp. 82, 83.

testad de aplicarlas, en las causas civiles y criminales, a los Tribunales establecidos por la ley.

Así, con base en lo dispuesto por los preceptos citados, “el poder ejecutivo ya no se limitaba a ejecutar. De una manera imprecisa comienza a asignársele una función más amplia, que la historia definirá progresivamente como la función de gobernar”.²⁰

Ahora bien, si bien es importante la separación de poderes, no lo es menos la delimitación de sus respectivos campos o esferas de acción. Así se reconocía en el “Discurso preliminar” a la Constitución de 1812, en donde se asentaba que

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 esté reunido en una sola mano. Su separación es indispensable; mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un justo y estable equilibrio son tan inciertos, que su establecimiento ha sido en todos los tiempos la manzana de la discordia entre los autores más graves de la ciencia del gobierno...²¹

Como bien lo señala Sánchez Agesta, esta cuestión no solo interesaba a los autores de la época, sino a los hombres a quienes, en aquel momento, correspondía ejercer la potestad legislativa y ejecutiva. Esta situación se vio reflejada en una consulta que la regencia, una vez decretada la división de poderes, formuló a las Cortes, y en la que “pedía aclaraciones sobre las facultades precisas que comprendía el poder ejecutivo que las Cortes le habían asignado”. A este respecto, cabe señalar que las Cortes, mediante un reglamento que se aprobó como decreto XXIV, del 16 de enero de 1811, establecieron una serie de principios relativos a la “índole del gobierno” y que, con análoga o nueva redacción, se incorporaron a la Constitución. Mediante este decreto, “... se trata de definir por primera vez en la historia el contenido del poder ejecutivo en una estructura constitucional en que los poderes están divididos”.²²

²⁰ Sánchez Agesta, Luis, “Poder Ejecutivo y división de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. 1, núm. 3, sept.-dic. 1981, p. 17.

²¹ Véase: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 78.

²² Sánchez Agesta, Luis, “Poder Ejecutivo...”, en *op. cit.*, pp. 18, 19.

Con estos antecedentes, podemos pasar ya, a estudiar lo relativo al poder ejecutivo en la constitución de Cádiz.

V. EL PODER EJECUTIVO

Este poder era atribuido al rey. La constitución contemplaba una monarquía moderada y hereditaria, cuya legitimidad se hallaba en las leyes fundamentales, que constituían el fundamento de la soberanía del monarca, pero que, por otro lado, no suponían el fundamento de la soberanía de la nación, la que, por su parte, podía modificar estas leyes fundamentales cuando lo estimase conveniente.

La monarquía era un órgano constituido y, por ello, al excluir al monarca de la reforma constitucional, la Constitución de Cádiz no consagró una monarquía constitucional.²³

Veamos ahora, cómo concebía la Comisión de Constitución a la Corona:

El Rey, como jefe del Gobierno y primer magistrado de la nación, necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa para que, al paso que sea querido y venerado dentro de su reino, sea respetado y temido fuera de él de las naciones amigas y enemigas. Toda la potestad ejecutiva la deposita la nación por medio de la Constitución en sus manos, para que el orden y la justicia reinen en todas partes y para que la libertad y seguridad de los ciudadanos pueda ser protegida a cada instante contra la violencia o las malas artes de los enemigos del bien público.²⁴

Por otra parte, el artículo 168 de la Constitución determinaba que la persona del rey era sagrada e inviolable, y no sujeta, asimismo, a responsabilidad. Esto obedecía a que "... el inmenso poder de que el monarca se halla revestido sería ineficaz e ilusorio si su persona no estuviese a cubierto de una inmediata responsabilidad". Así, la persona del rey debía "... ser sagrada e inviolable en obsequio del orden público, de la tranquilidad del Estado y de toda la posible duración de la institución magnífica de una Monarquía moderna".²⁵ Ahora bien, cabe señalar que quienes eran responsables ante las Cortes por aquellos mandatos anti-

²³ Varela Suánzales-Carpegna, Joaquín, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico. (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 143; 165-167; 418.

²⁴ *Discurso preliminar...*, *op. cit.*, pp. 89, 90.

²⁵ *Idem*, p. 90.

constitucionales o ilegales que refrenaran, eran los ministros, los cuales eran nombrados y removidos libremente por el rey.

El monarca podía participar en el proceso legislativo, a través de la iniciativa, la sanción y el veto. Este último derecho, tenía carácter suspensivo en dos ocasiones, puesto que las Cortes podían aprobar leyes incluso contra la voluntad del propio rey, lo que indica la supremacía que, en el ejercicio del poder legislativo, correspondía a las Cortes. A este respecto, Mario Rodríguez explica lo siguiente:

Este no era un veto absoluto pero lo hubiera podido ser en manos de un monarca políticamente consciente. Si no estaba de acuerdo con un proyecto de ley, no podía ser reintroducido hasta el año siguiente. Lo mismo servía para el segundo año. Si las Cortes persistían por un tercer año, podían aprobar la ley por un voto mayoritario (sin embargo) considerando el hecho de que el Parlamento cambiaba cada dos años, es de dudarse que los legisladores hubieran desafiado el voto del ejecutivo en el tercer año. Por lo tanto, el derecho a sancionar no era un derecho vacío; le daba poder efectivo al Rey.²⁶

Con relación a la participación del rey y sus ministros en la iniciativa legislativa, Joaquín Tomás Villarroya explica lo siguiente:

(dicha iniciativa), . . .se funda en la consideración de que, por su elevada posición, están especialmente capacitados para conocer las necesidades del país y proveer a su remedio presentando a las Cortes los proyectos de ley que juzguen oportunos para ello. Ahora bien: la Constitución de 1812 concedía al Rey una iniciativa tímida y desdibujada. Ciertamente, el artículo 171, 14, le atribuía la facultad de hacer a las Cortes las propuestas de leyes que creyese conducentes al bien de la nación; pero tal artículo debía ponerse en relación con el 125 según el cual en los casos en que los Secretarios del Despacho hiciesen a las Cortes alguna propuesta a nombre del Rey asistirían a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinasen y hablarían en ellas sin que pudieran estar presentes en las votaciones. De esta manera, la iniciativa del Rey podía quedar truncada si las Cortes decidían no tomar en consideración la medida que, en nombre de aquél, les proponían los ministros; en todo caso, los Ministros, abogados naturales de la propuesta, sólo podían asistir a las sesiones en que se examinase si eran autorizados a ello y en las condiciones en que tal autorización se concediese. Con estas limitaciones, la iniciativa del Rey, más que un derecho era una gracia otorgada por la representación nacional: la su-

²⁶ Rodríguez, Mario, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, FCE, 1984, pp. 111, 112.

prema autoridad a la que el artículo 16 encargaba la ejecución de la ley tenía una propuesta disminuida y una intervención media'a y condicionada en la elaboración de la misma.²⁷

Respecto a este punto concreto, diremos, por último, que una vez que era aprobado un proyecto legislativo, el rey lo sancionaba con la siguiente orden: "Publíquese como ley" (artículo 143). Asimismo, una vez publicada la ley por las Cortes, el rey debía proceder a su promulgación solemne bajo la fórmula que, al efecto, establecía el artículo 155 de la Constitución.

VI. SOBRE LA POTESTAD EJECUTIVA

El poder ejecutivo estaba contemplado de tal forma que el monarca podía ejercer amplísimas facultades. En este sentido, ya hemos visto que la comisión de constitución concebía un poder ejecutivo dotado de una autoridad poderosa, capaz de garantizar el orden, la justicia y el bien común. Se pretendía la existencia de un rey fuerte, mas no arbitrario ni abusivo; por ello, se determinó el sometimiento de aquél a la Constitución.

El artículo 170 de la Constitución, de manera general, se refería a la potestad ejecutiva, al establecer que la potestad de hacer ejecutar las leyes residía exclusivamente en el rey, cuya autoridad se extendía a todo cuanto condujera a la conservación del orden público, en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a lo dispuesto por la propia Constitución y las leyes.

Sánchez Agesta advierte que, aunque en la Constitución se atribuyó al rey la potestad ejecutiva, se le asignaron otras facultades de carácter ambiguo "... que dan un valor diverso a esa potestad ejecutiva".²⁸

Para el mismo autor, los "principales contenidos" de la potestad ejecutiva, se contemplan en siete conceptos fundamentales, a saber:

- a) En la proposición de la legislación para la atención de las necesidades precisas y, en su caso, la interposición del veto (artículos 171, 14, y 144-152).
- b) En el nombramiento y libre separación de los secretarios de Estado, cuya situación se reguló en la Constitución, que estableció siete secretarios (artículos 171, 16 y 122).

²⁷ Villarroya, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, 5a. ed. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 22, 23.

²⁸ Sánchez Agesta, Luis, "Poder Ejecutivo..." en *op. cit.*, p. 20.

- c) En la expedición de decretos, reglamentos e instrucciones que el rey estimara conducentes para la ejecución de las leyes; en la facultad de proveer todos los empleos civiles y militares (artículos 171, 1 y 5).
- d) En el mando de los ejércitos y armadas; en el nombramiento de los generales; en la disposición de la fuerza armada, distribuyéndola como más conviniera (artículos 171, 8 y 9).
- e) En el cuidado de la fabricación de moneda; en decretar la inversión de los fondos, correspondiendo al secretario del despacho de Hacienda presentar con el presupuesto de gastos el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos, pudiendo el rey manifestar las contribuciones que le parecieren gravosas o perjudiciales y presentar, al mismo tiempo, las que creyere más conveniente sustituir (artículos 171, 11 y 12; 227 y 341-343).
- f) En ejercer todos los privilegios del real patronato en la presentación de obispos, dignidades y beneficios; en conceder el paso a los decretos conciliares (artículos 171, 6).
- g) En la dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias; en el nombramiento de embajadores, ministros y cónsules (artículo 171, 10); en la declaración de guerra y en hacer y ratificar la paz (artículo 171, 3).

Ahora bien, además de éstas, hay otras facultades menores, tales como el nombramiento de magistrados a propuesta del Consejo de Estado, la concesión de honores y derecho de gracia. Cabe advertir también, que algunas de las anteriores facultades están condicionadas, en parte, por la colaboración de las Cortes y del Consejo de Estado.

Sánchez Agesta comenta que las facultades de iniciativa de ley, de preparación de presupuesto, e incluso, el poder reglamentario,

...junto a esa relativa libertad en la dirección de las relaciones internacionales, van a suponer un margen de discrecionalidad e iniciativa, propios de una función de gobierno que comienza a apuntar junto a los poderes ejecutivos. Función de gobierno que nace inicialmente sin ningún control.²⁹

VII. LÍMITES Y RESTRICCIONES AL PODER REAL

Junto a todas las facultades anteriores, debemos enfatizar en la intención de los constituyentes de limitar el poder real. Así,

²⁹ *Idem*, pp. 21, 22, 23.

...la necesidad de un sistema de garantías frente al absolutismo monárquico, produce la aparición de una teoría nueva... (que) pretenderá complementar la obligación moral del monarca con una más explícita auto-limitación de sus atribuciones. Surge de este modo la idea de atribuir a Instituciones que no eran hasta entonces sino emanación de la voluntad real —Consejos, Cortes—, una capacidad de resistencia contra las manifestaciones, consideradas injustas, de esta misma voluntad.³⁰

Por su parte, y frente al alcance que debe tener la actuación del monarca, fray Joaquín González de Terán afirma que “el poder de un rey, lejos de consistir en ejecutar cuanto pide su deseo, deja de ser poder y pasa a debilidad cuando excede los límites de la justicia”.³¹

En la discusión de la tercera facultad que el artículo 171 otorgaba al rey (declarar la guerra y hacer ratificar la paz), el diputado Guridi y Alcocer propugnó por una mayor intervención y un papel más activo de las Cortes en lo relativo a la señalada facultad y, a este respecto, declaró: “... yo procedo sobre el principio de que las facultades reservadas a las Cortes se dirigen a impedir los males que con ellas podría causar el Poder Ejecutivo, y a ponerle la barrera que le contenga dentro de sus límites”.³²

Los anteriores conceptos demuestran que era manifiesta la voluntad de evitar los peligros de una acción absolutista y de limitar la actuación del rey. Tan es así, que al establecer las restricciones a la autoridad del monarca se asienta, en el discurso preliminar, que aquéllas han de imponerse “si no ha de ser un nombre vano la libertad de la nación”.

Las principales restricciones a la autoridad del rey fueron las siguientes:

- 1) No podía impedir el monarca la celebración de las Cortes, ni suspenderlas o disolverlas.
- 2) No podía el rey ceder, enajenar, renunciar o traspasar a otro, la autoridad real; tampoco podía ceder, enajenar o permutar, parte alguna del territorio nacional.
- 3) No podía el rey imponer, por sí, directa o indirectamente, contribuciones, ni podía hacer pedidos bajo cualquier nombre u objeto, ya que siempre los habrían de decretar las Cortes.

³⁰ Artola, Miguel, *Los orígenes...*, *op. cit.*, p. 295.

³¹ Citado por Artola, *Los orígenes...*, *op. cit.*, p. 297.

³² Véase: *Los derechos del pueblo mexicano*, t. XIII, *Las Cortes de Cádiz*, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados-Ed. Manuel Porrúa, 1979, pp. 55, 442.

- 4) El monarca no podía conceder privilegios exclusivos a persona ni corporación alguna.
- 5) El rey no podía privar a los particulares ni a las corporaciones, de la posesión, uso y aprovechamiento de sus propiedades; si en caso de que por objeto de conocida utilidad así lo hiciere, no podía hacerlo sin efectuar la indemnización a que hubiere lugar.
- 6) El rey no podía privar a ningún individuo de su libertad, imponiéndole pena alguna, a no ser que por bien y la seguridad del Estado, se hiciese necesario su arresto, en cuyo caso debía ponerlo a disposición del tribunal o juez competente en un lapso de cuarenta y ocho horas.

Ahora bien, el rey necesitaba el consentimiento de las Cortes para:

- a) Ausentarse del reino. En caso de que se ausentara sin el referido consentimiento, se entendería que abdicaba a la Corona.
- b) Realizar alguna alianza ofensiva o tratado especial de comercio con cualquier potencia extranjera.
- c) Ceder o enajenar bienes nacionales.
- d) Contraer matrimonio.³³

VIII. SOBRE EL ADVENIMIENTO AL TRONO Y LA SUCESIÓN DE LA CORONA

El artículo 173 de la Constitución establecía que el rey, al advenir al trono, debía prestar juramento “por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía Española”, ante las Cortes, y de acuerdo con la fórmula solemne prescrita por el precepto citado.

En lo que a la Sucesión de la Corona se refiere, ésta se debía transmitir “por el orden legal de primogenitura y representación entre los descendientes legítimos” (artículo 174).

Debe señalarse también, que no podían ser “Reyes de las Españas”, sino aquellos que fueren hijos legítimos habidos en constante y legítimo matrimonio (artículo 175). A este respecto, la propia Constitución indicaba el orden y las líneas bajo los cuales debía efectuarse la sucesión.

Cabe hacer notar, por otra parte, que las Cortes tenían la obligación de excluir de la sucesión a aquella persona o personas que fueren incapaces para gobernar, o que hubieren “hecho cosa por que merezcan perder la Corona” (artículo 181).

³³ Véase: “Constitución de Cádiz (1812)”, *Constituciones Españolas*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977, pp. 40-42.

Por último, en el caso de que se extinguieran las líneas señaladas en la Constitución, las Cortes deberían efectuar nuevos llamamientos según conviniera e importara más a la nación, siguiendo, en todo caso, el orden y las reglas establecidas por el propio ordenamiento para la sucesión.

IX. DE LA REGENCIA

La Constitución disponía que durante la minoría de edad del rey (hasta los 18 años), o ante la imposibilidad física o mental de éste, el reino debía ser gobernado por una Regencia, la cual tendría el carácter de provisional hasta en tanto se reuniesen las Cortes extraordinarias. Ahora bien, en el supuesto de que el impedimento del rey pasare de dos años, si el sucesor inmediato fuere mayor de 18 años, las Cortes podían nombrarlo regente del reino, en lugar de proceder a nombrar una regencia.

La Regencia provisional estaría presidida por la Reina madre o, en su defecto, por quien nombrase la diputación permanente, y se compondría, además, de dos diputados de la referida diputación y de dos consejeros del Consejo de Estado.

Una vez reunidas las Cortes extraordinarias, éstas debían nombrar una Regencia compuesta de tres o cinco personas, que estuvieran en pleno ejercicio de sus derechos y que no fueran extranjeros. Esta Regencia debía ser presidida por el individuo designado para tal efecto por las Cortes, determinando éstas la posibilidad o no, de turno en la presidencia de la propia Regencia.

Este órgano tendrá por objeto ejercer la autoridad del Rey, y todos sus actos debían ser publicados en nombre de éste. Para el ejercicio de su autoridad, la Regencia debía observar las condiciones que le impusieren las Cortes.

Finalmente, diremos que como acto previo para que la Regencia entrara en funciones, era necesario que sus miembros prestaran juramento siguiendo la misma fórmula que la Constitución prescribía para el rey (artículos 174-200).

X. ORGANIZACIÓN MINISTERIAL

El artículo 222 de la Constitución estableció la existencia de siete secretarios del despacho, a saber:

- 1) Secretario del Despacho de Estado.
- 2) Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la península e islas adyacentes (nueva creación).
- 3) Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar (nueva creación).
- 4) Secretario del Despacho de Gracia y Justicia.
- 5) Secretario del Despacho de Hacienda.
- 6) Secretario del Despacho de Guerra.
- 7) Secretario del Despacho de Marina.

Las Cortes estaban autorizadas para modificar esta estructura, cuando la experiencia o las circunstancias así lo exigieran. Asimismo, las propias Cortes deberían aprobar el reglamento por el cual se determinase, a cada secretaría, los negocios de su competencia.

Para ser secretario del Despacho (utilizando la denominación tradicional), se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros.

El cargo de ministro era incompatible con el de diputado (artículos 95, 129)

...tal incompatibilidad ofrecía varios inconvenientes: acentuaba la separación de poderes; cortaba el punto natural de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo; obligaba al Rey a buscar a sus ministros fuera de las Cortes donde tenían asiento los principales hombres políticos.³⁴

Sobre el papel que desempeñaban los ministros, cabe señalar que frecuentemente fue precario: "...teóricamente ejercían los poderes de un Rey que se resistía a desprenderse de ellos y que recelaba de todos o casi todos los que fueron sus ministros". Se hallaban, asimismo, "sometidos a la presión de unas Cortes sin más freno que su propia moderación rara vez ejercida", así como "...a condicionamientos impuestos por los elementos liberales y sociedades secretas, que en ocasiones, actuaban o pretendían actuar como gobierno oculto del Estado".³⁵

Por otra parte, todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el ministro del ramo a que el asunto correspondiera, es decir, los ministros debían refrendar los actos del rey para que fueran válidos. En consecuencia, como ya se ha dicho anteriormente, los ministros eran responsables ante las Cortes por aquéllos mandatos anticonstitucio-

³⁴ Villarroya, Joaquín T., *op. cit.*, p. 25.

³⁵ *Ibidem.*

nales o ilegales que refrendaran, sin que les sirviera de excusa el que lo hubiera mandado el rey.

Por otro lado, los secretarios del Despacho debían formar los respectivos presupuestos anuales de la administración pública, así como rendir cuentas de los gastos que se hubieran hecho.

En relación con la estructura administrativa contemplada por la Constitución gaditana, hay quien opina que “acaso de lo más importante de esta Constitución . . . , sean las disposiciones que modernizan el poder y la Administración”.³⁶

Por último, señalaremos que la Constitución de Cádiz recoge la figura del Consejo de Estado, el cual debía velar por la estabilidad y prudencia del gobierno, asesorando al rey y recomendándole las acciones que debía tomar en relación con las leyes aprobadas por las Cortes; era pues, una corporación consultiva compuesta de cuarenta personas con gran prestigio: obispos y especialistas en leyes, economía, asuntos públicos y diplomacia. Todos los consejeros de Estado eran nombrados por el rey, a propuesta de las Cortes.

Ya para concluir, sólo diremos que:

- a) La Constitución política de la monarquía española constituyó “...una adaptación, ordenada y sistemática, a las nuevas circunstancias y necesidades, y a los adelantos de la ciencia política, de las antiguas leyes fundamentales del reino, mantenidas durante siglos en suspenso, que no derogadas, por la monarquía absoluta”.³⁷
- b) Cádiz representa la hegemonía de las Cortes frente a un ejecutivo al que se quiso limitar en el ejercicio de su autoridad y al que, no obstante, se le encomendaba velar por la grandeza de la nación. De hecho, hay quien sostiene que el “dato decisivo” para medir el alcance de la Constitución consiste en la afirmación de que el rey lo es en virtud de la gracia de Dios y de la propia Constitución.³⁸

La Constitución de Cádiz fue derogada por Fernando VII mediante decreto del 4 de mayo de 1814, y restablecida nuevamente en 1820 ante el levantamiento de Riego, con el que dio inicio el llamado trienio constitucional.

³⁶ Gil Novales, Alberto, *op. cit.*, p. 279.

³⁷ Miranda, José, *op. cit.* p. 224.

³⁸ Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado mexicano 1812-1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981, p. 83.