

INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda el estudio de nuestra historia constitucional, el primer dato que, de manera inmediata, se impone a los demás es el número de constituciones que España ha conocido. España, después de Francia, es posiblemente el país europeo que ha hecho, rehecho y deshecho mayor número de constituciones: entre nosotros han tenido vigencia y aplicación las de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876, y 1931, las Leyes Fundamentales y la actual de 1978. España, desde principios del siglo XIX, ha estado aquejada, de manera constante, por una fiebre constituyente.

La inestabilidad constitucional es, por tres motivos distintos, mayor que la que refleja aquella escueta relación de fechas. En primer lugar, alguna de las constituciones citadas estuvieron vigentes en etapas diversas: así, la de 1812 fue derogada en 1814; restablecida en 1820, después del pronunciamiento de Riego, fue nuevamente derogada en 1823; restaurada en 1836, después del motín de La Granja, fue sustituida en el año siguiente por la de 1837. En segundo lugar, bajo la vigencia de alguna constitución surgieron intentos o proyectos destinados a su sustitución y corrección: así, bajo la vigencia de la de 1845, se prepararon los proyectos de Bravo Murillo en 1852, se discutió totalmente la Constitución nonata de 1856, se redactaron y derogaron actas adicionales y Leyes Constitucionales que completaban o modificaban el texto de 1845. En tercer lugar, la inestabilidad constitucional ha venido aumentada por otro motivo independiente de textos y proyectos: la situación política española, en permanente convulsión,

producía el temor y la sensación, también permanentes, de que, en cualquier momento, una conjura palaciega, un pronunciamiento militar o un motín subversivo podían derrocar la Constitución vigente o malograr el proyecto que se estuviese elaborando.

Esta inestabilidad constitucional se debe a causas muy varias, pero quizás las que aquí más directamente interesan son dos. De una parte, la frecuente pretensión de cada partido político de convertir puntos de su programa en artículos constitucionales, con la consiguiente negativa o reticencia de los demás partidos a aceptar como ley fundamental común la que, con razón o sin ella, consideraban elaborada por aquél y para aquél. De otra parte, la creencia y sentimiento, seguramente equivocados, de pensar que una determinada Constitución o la introducción en ella de una determinada institución, eran capaces de producir resultados benéficos ciertos en nuestra vida política; e inversamente, que los defectos de nuestra vida política eran atribuibles a la existencia, a la falta o a la especial configuración de una determinada institución: basta pensar en los efectos, evidentemente exagerados, que se ha atribuido —según veremos— en nuestra historia constitucional a la organización del Senado.

La inestabilidad constitucional ha producido una consecuencia negativa que debe señalarse: entre nosotros no ha existido auténtica devoción y afición a la Constitución. Si se deja aparte el entusiasmo inicial —más irreflexivo que sosegado— que en determinados estratos despertó la Constitución de 1812, los textos fundamentales no han logrado nunca, entre nosotros, la veneración conseguida por la Constitución inglesa, que hunde sus raíces en la historia; no han logrado nunca el sentimiento de adhesión y afecto conseguido por la Constitución americana que ha sido factor de integración en la vida política de los Estados Unidos. La Constitución, entre nosotros, generalmente no ha sido vínculo de unión, sino factor de discordia política civil. La de 1978 ha sido elaborada con el propósito de superar esta penosa tradición: sólo el tiempo dirá si tal propósito llegará a cumplirse.

En el presente estudio prescindiremos del examen de la Constitución de Bayona de 1808, por su origen afrancesado, por la huella prácticamente nula que ha dejado en nuestro Constitucionalismo y porque su

INTRODUCCIÓN

vigencia resultó dudosísima y, en todo caso, muy limitada en el tiempo y espacio. De otra parte, prescindiremos también de la de 1978 por cuanto todavía no es, propiamente, historia y porque su análisis merecería tratamiento aparte.



CAPÍTULO I

LA CONSTITUCIÓN DE 1812

SUMARIO:

1. Los datos históricos.
2. Naturaleza.
 - 2.1. Los principios.
 - 2.2. Las fuentes.
3. Los órganos constitucionales:
 - 3.1. Las Cortes.
 - 3.2. El Rey.
 - 3.3. Los Ministros.
4. La aplicación de la Constitución.

1. Los datos históricos

El alzamiento del pueblo de Madrid, el 2 de mayo de 1808, contra las tropas de Napoleón, se extendió rápidamente a toda la nación. De manera espontánea, en distintas regiones, provincias o comarcas se constituyeron Juntas que pretendían ordenar y articular la resistencia al invasor; a su vez, tales Juntas sintieron la necesidad de sumar y coordinar sus esfuerzos en un poder central: así se constituyó, el día 25 de septiembre de aquel año, una Junta Suprema Central Gubernativa que, primero, fijó su residencia en Aranjuez y, posteriormente, forzada por la invasión, en Sevilla. La Junta tenía como misión principal la dirección de la guerra; pero, paulatinamente, se fue adquiriendo conciencia de que la invasión había arrasado el viejo Estado y que era necesario reconstruirlo. En este concreto punto, los pareceres, dentro y fuera de la junta se hallaban divididos—. Un sector de la opinión —Jovellanos fue su más ilustre representante entendía que la reconstrucción del Estado podía y debía realizarse mediante la restauración y renovación de

las antiguas leyes fundamentales del Reino que, suprimidas por el absolutismo, habían asegurado, en otros tiempos, el ordenado funcionamiento de los poderes públicos y las libertades de los españoles. Pero otro sector, más influido por las doctrinas y ejemplos de Francia, más decidido en su actuación, consideraba que aquella reconstrucción debía realizarse mediante una Constitución que, sin perjuicio de aprovechar instituciones y recuerdos nacionales, ordenase la vida política según criterios y patrones más modernos y ajustados a las necesidades de los tiempos nuevos: este último criterio fue el que, en definitiva, se impuso.

La Junta Central preparó la convocatoria de unas Cortes que examinasen la grave situación del país creada por la invasión; pero que, además, propusieran el medio de llevar a cabo la reorganización política apuntada. La Junta, inoperante por su excesivo número de miembros, dividida por rivalidades personales, escindida por motivos políticos, resignó sus poderes, a primeros de 1810, en una Regencia: esta Regencia, integrada por cinco individuos, fue la que convocó, de manera efectiva, la reunión de las Cortes. La designación de los Diputados a las mismas se realizó de manera anómala y desigual, explicable por la situación del país. Finalmente, las Cortes se reunieron en la isla de León el día 24 de septiembre de 1810; ese mismo día proclamaron tres principios —examinados más adelante— que serían las columnas sobre las que se construiría la futura Constitución: el de la soberanía nacional, el de la división de poderes, el de la nueva representación. Las Cortes adoptaron casi de inmediato un conjunto de medidas destinadas a cambiar la fisonomía económica y social del país; pero —lo que aquí nos interesa— su obra política fundamental fue la elaboración de una Constitución que, precedida de un Discurso preliminar de mérito singularísimo, fue promulgada en Cádiz el día 19 de marzo de 1812.

2. Naturaleza

La Constitución ofrece tres características esenciales:

1. Es una Constitución de origen popular. El Preámbulo cuida de subrayar, especialmente, esta característica: la Nación española, representada por las Cortes generales y extraordinarias, se da a sí misma la Constitución, sin el concurso de ningún otro poder; la Regencia del Reino, en nombre del Rey ausente y cautivo, se limita a publicarla. La Constitución se elaboró sin participación del Rey; pero no frente o contra un Rey por cuya libertad combatía la nación: en su intención inicial, no era, pues, una Constitución que se pretendiese imponer al Monarca. Ahora bien: las vicisitudes históricas llevaron a la Constitución de Cádiz a tener la condición de impuesta a la Corona en dos momentos diferentes: en 1820, después del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a aceptarla; en 1836, después del motín de La Granja, la Reina Doña María Cristina de Borbón se vio obligada a restablecerla.
2. Es una Constitución extensa. La Constitución de 1812, con sus 384 artículos, es la más larga de nuestra historia. Tal amplitud se explica por el hecho de que regulaba, de manera sistémica, la organización de los poderes fundamentales del Estado y, de manera dispersa, los derechos de los españoles; pero, además, contenía normas muy detalladas y minuciosas sobre los mecanismos electorales, sobre el proceso de formación de las leyes, sobre la Administración de Justicia, sobre la organización de Ayuntamientos y Diputaciones. Este afán detallista —según se explicaba en el Discurso preliminar— se debía al deseo de que la Constitución fuese «un sistema completo y bien ordenado, cuyas partes guarden entre sí el más perfecto enlace y armonía». La aspiración era laudable, pero la minuciosidad ofrecía inconvenientes inmediatamente perceptibles: se mezclaban principios fundamentales y preceptos secundarios; se constitucionalizaban materias que debieran haberse regulado por leyes ordinarias o disposiciones subalternas; se confería fijeza constitucional a temas que, como el sistema electoral, son de suyo variables y, ge-

neralmente, necesitados de reformas y correcciones tan pronto se ha hecho la primera aplicación práctica de ellos.

3. Es una Constitución rígida, es decir, una Constitución cuya reforma exige trámites distintos de los que son necesarios para modificar o alterar una ley ordinaria. La de 1812 era especialmente rígida: unas Cortes proponían la reforma; las Cortes siguientes examinaban tal propuesta; unas terceras Cortes, dotadas de poderes especiales, la aprobaban definitivamente; siendo necesarios para todos estos trámites, determinados plazos y mayorías de dos tercios. Tales dificultades se explicaban por el deseo de los autores de la Constitución de dar estabilidad y duración a su obra; de impedir modificaciones apresuradas de evitar; entre nosotros, la inestabilidad constitucional que ya entonces se registraba en otros países. Estos deseos y previsiones resultaron vanos: la Constitución fue derogada, por voluntad del Monarca, en 1814 y en 1823; y —según tendremos ocasión de ver— cuando fue reformada en los años 36 y 37, lo fue al margen de las disposiciones que regulaban su modificación.

2.1. LOS PRINCIPIOS

La Constitución de 1812 descansa, especialmente, sobre tres principios diferentes:

1. El principio de la soberanía nacional. En el Antiguo Régimen, la soberanía, es decir, el poder pleno y supremo del Estado, se atribuía a una persona física: el Rey. La Revolución francesa cambió la titularidad de tal poder y atribuyó la soberanía a la Nación, considerada como persona moral distinta y superior a los individuos que la integran: de esta manera quedó afirmado el principio de la soberanía nacional. Las Cortes de Cádiz lo recogieron, por vez primera, en el Decreto de 24 de septiembre

de 1810; lo reiteraron y consagraron en el artículo 3 de la Constitución que dice así: «La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.» Este principio se convirtió en el valor político por excelencia de la Constitución: de manera lenta, pero progresiva, fue calando la idea y el sentimiento de que condensaba la esencia de toda ella. Pero, de otra parte, actuó como factor de disgregación: de manera inmediata, abrió —como ha señalado Sánchez Agesta— una discrepancia insalvable entre realistas y constitucionales, entre quienes defendían las antiguas legitimidades y quienes predicaban nuevas ideas y doctrinas. Y, con el paso del tiempo, contribuyó decisivamente a la división de los constitucionales entre moderados y progresistas: aquéllos lo reputarán peligroso y abstracto; éstos lo elevarán a la categoría de dogma político que pasará a las Constituciones de signo avanzado que fueron apareciendo con posterioridad.

2. El principio de la división de poderes. La doctrina política del siglo XVIII se propuso limitar el poder absoluto del Monarca mediante una distinción y disociación del que de manera unitaria se le atribuía. Montesquieu resumió aquella doctrina en los extremos siguientes: a) En cada Estado se distinguen tres funciones: la legislativa, mediante la que se establecen las leyes; la ejecutiva, mediante la que se aplican; la judicial, mediante la que se dirimen las controversias que tal aplicación puede suscitar. b) Cada una de estas funciones debe atribuirse a un poder u órgano diferente: de esta manera, cada uno podrá cumplir mejor la función correspondiente, pero, sobre todo, de esta manera, cada uno frenará y limitará al otro en beneficio de la libertad individual. c) Los tres poderes se limitarán mutuamente, pero por la naturaleza misma de las cosas habrán de concertarse de alguna manera entre sí. La doctrina de Montesquieu fue recogida y articulada por la Constitución americana de

1787 y por la francesa de 1971. Las Cortes la proclamaron, inicialmente —según ya señalarnos— en el Decreto de 24 de septiembre de 1810; y, luego, la recogieron en los artículos 15, 16 y 17 de la Constitución que atribuían la potestad de hacer las leyes a las Cortes con el Rey; la potestad ejecutiva al Rey; la potestad judicial, a los Tribunales y, como resultado de todo ello, el gobierno de la Nación española se configuraba como una Monarquía moderada. Ahora bien: nuestra Constitución, a imitación de la americana y de la francesa, proponía una interpretación rigurosa del principio, de tal forma que la división de poderes quedaba convertida en una separación que los dejaba aislados de manera total o casi total: no establecía puentes para la necesaria comunicación entre ellos; no establecía medios para resolver los conflictos que se suscitasen entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Técnicamente, éste era uno de los mayores defectos de la Constitución. De ahí que el principio pasase a las constituciones posteriores que hemos de estudiar, pero con una articulación flexible que, al menos teóricamente, hiciese posible su concierto y su mutua interacción.

3. La nueva representación. En el Antiguo Régimen, los Diputados representaban a los estamentos —clero, nobleza, burguesía— a que pertenecían; eran designados por esos mismos estamentos; quedaban obligados por las instrucciones que de ellos recibían; es decir, estaban sujetos a un mandato imperativo que les convertía en meros portavoces de sus electores y representados. La Revolución francesa disolvió los estamentos en el seno de la unidad de la Nación y cambió aquellos esquemas representativos: en lo sucesivo, los Diputados no van a representar a electores o estamentos concretos, sino a la nación en su totalidad; no van a reflejar una voluntad preexistente ni a expresar deseos o instrucciones consignadas en cuadernos, sino que van a crear, por sí mismos, la voluntad nacional. La Constitución de 1812 va a recoger este nuevo sentido de la representación: el ar-

título 27 dispone que las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representen a la Nación; y el artículo 100 dispone que a los Diputados electos de cada provincia se les otorgarían «poderes amplios a todos juntos y a cada uno de por sí para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo y para que con los demás Diputados de Cortes, como representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella...». En suma, los Diputados representan a la nación y no a las partes que la componen ni a las circunscripciones que los eligen; las Cortes quedan desligadas de todo mandato imperativo y se convierten en voluntad y voz de la nación. Esta nueva doctrina de la representación pasará, de manera expresa o tácita, a todas las constituciones posteriores que en este estudio hemos de examinar.

2.2. LAS FUENTES

Las consideraciones que venimos exponiendo permiten abordar con sencillez un tema delicado y complejo: el de las fuentes doctrinales de la Constitución. En rigor, el tema supone dos problemas distintos, aunque ligados entre sí.

1. Por de pronto, los autores de la Constitución afirmaban que no pretendían realizar una obra revolucionaria, sino restaurar, en la organización del Estado y en las libertades de los españoles, una tradición que había sido rota por el absolutismo de los primeros Austrias. El discurso preliminar reiteraba, una y otra vez, que el proyecto constitucional no contenía nada que no se hallase consignado «del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española»; de tal manera que sólo podía considerarse nuevo el procedimiento codificador utilizado, conforme a los avances de la ciencia del Gobier-

no, para conseguir que leyes dispersas y distanciadas por el tiempo formasen un cuerpo legal dotado de unidad, concordancia y método. Esta tesis pareció adquirir un carácter definitivo a través del Preámbulo de la Constitución en que se afirmaba que «las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones que aseguren de 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». Tales afirmaciones respondían a motivaciones distintas: a la creencia honesta e ingenuamente sentida, de que los principios y preceptos de la Constitución eran, realmente, la vestidura nueva de las antiguas máximas e instituciones de la Monarquía; al deseo de dotar a la obra constituyente de una autoridad que hundía sus raíces en la historia; al propósito de adelantarse a la objeción, prontamente formulada, de introducir innovaciones peligrosas y foráneas en el gobierno de la nación. Pero, en todo caso, la tesis resultaba difícilmente admisible por una razón elemental: el contexto ideológico, político y social en que habían ido apareciendo las antiguas leyes de Castilla, de Aragón, de Navarra, eran totalmente distintos del que existía a comienzos del siglo XIX. El sistema de gobierno y de libertad, establecidos por la Constitución, no fijaba sus raíces en las instituciones medievales, sino en las nuevas doctrinas que aparecieron o cristalizaron con la Revolución francesa: basta recordar los tres principios anteriormente examinados. Evaristo de San Miguel, devoto constante de la Constitución y que con ella gobernó, reconocería, ya con perspectiva histórica, que el intento de ligar el nuevo texto con las antiguas leyes carecía de todo apoyo y razón: «basta el buen sentido —escribía en 1851— para comprender que, entre las Cortes modernas y las antiguas, no podía haber nada en común... Eran muy otros los tiempos, otras las ideas y muy diferentes las necesidades».

2. Un segundo problema, que se remonta también a los orígenes mismos de la Constitución, consistiría en determinar el grado de influencia que en ella ejerció o pudo ejercer la francesa de 1791. Mientras las Cortes de Cádiz discutían el texto, el Filósofo Rancio apuntaba ya el temor de que resultase, «un tran-sunto de la francesa». En la discusión de la Constitución se afirmó y se negó aquella influencia. El Decreto de Fernando VII, de 1814, por el que se derogaba la Constitución, formulaba un pliego de cargos contra la misma: entre ellos figuraba el de haber copiado «los principios revolucionarios y democráticos de la Constitución francesa de 1791». Esta acusación encontró su más firme apoyo doctrinal en la obra del padre Vélez que, en 1818, publicó la Constitución del 12 en columna inmediata a la francesa de 1791, apareciendo un claro paralelismo entre ambas. Más tarde, cuando la pasión política despertada por aquel texto se había ya sosegado, la tesis de la imitación y aun de la copia continuará repitiéndose: así, Miraflores señalará, en 1843, que la Constitución francesa de 1791 fue «por la que se modeló la Constitución de Cádiz, punto que hoy está fuera de toda duda»; y Martínez de la Rosa afirmará que los Diputados españoles tomaron como modelo y guía la Asamblea Constituyente francesa: «La Constitución de Cádiz —escribió en 1851— se vació en el mismo molde que la Constitución de dicha Asamblea; y por más que se procurase dar a aquella obra cierto barniz propio de la tierra, mostraba sobradamente su origen extranjero...» Esta tesis ha llegado, hasta nuestros días, rodeada de un asenso general. En la actualidad se halla sujeta a una cierta revisión: Sevilla Andrés —seguido por Artola— considera que las invocaciones y afirmaciones religiosas contenidas en nuestra Constitución, las mayores prerrogativas concedidas al Rey, las distintas facultades que atribuye al Legislativo impiden seguir manteniendo aquella tesis; por su parte, Jover ha señalado la vena ética y religiosa que discurre

por la Constitución gaditana y que basta a separarla, en cuanto a su esencia, del patrón francés en que hubo de inspirarse en cuanto construcción técnica

3. Los órganos constitucionales

3.1. LAS CORTES

La Constitución contenía unos preceptos iniciales dedicados a temas varios y fundamentales: el principio de la soberanía nacional; la proclamación de que la religión católica, única verdadera, sería perpetuamente la de la nación española; la división de poderes; la afirmación de que el objeto del gobierno es la felicidad de la nación; la obligación de los españoles de amar a la Patria y ser justos y benéficos. Después, la Constitución pasaba ya a regular los poderes y órganos del Estado, dedicando una atención preferente a las Cortes, al Rey y a sus Secretarios de Despacho o Ministros: tales órganos serían, de otra parte, los protagonistas principales en el funcionamiento, vicisitudes y quiebra de la Constitución. De ellos vamos a ocuparnos en éste y en los apartados siguientes.

Las Cortes eran la reunión de todos los Diputados nombrados por los ciudadanos, que representaban a la nación y a los que, de manera principal, correspondía la potestad legislativa. El estudio de las Cortes supone el examen de los extremos siguientes:

1. La organización. Al tiempo de prepararse la Constitución, se planteó como uno de los problemas más importantes, el de determinar si las Cortes debían estar integradas por una o por dos Cámaras. Los defensores del bicameralismo alegaban, principalmente, la conveniencia de que entre el Rey y una Cámara de elección se situase un poder intermedio que atenuase posibles roces entre aquél y ésta; mostraban, desde otra perspectiva,

el ejemplo de Inglaterra y aun de los Estados Unidos en que la dualidad de Cámaras parecía ser exigencia y garantía del buen funcionamiento del sistema representativo. Sin embargo, el criterio unicameral se impuso por varias razones: la principal que entonces se declaró fue que la división de las Cortes en cuerpos separados estimularía la división interna de la nación; de manera silenciada o disimulada, existía otra que Argüelles revelaría más tarde con toda crudeza, a saber: el temor de que el Clero y la Nobleza, reacios a las reformas, consiguiesen, atrincherados en una Cámara a ellos destinada, obstaculizar la renovación política, social y económica que se quería operar. Con el transcurso del tiempo, la organización unicameral de las Cortes pasará a ser uno de los puntos más censurados de la Constitución; se le atribuirá, con evidente exageración, la quiebra esencial de aquélla y los excesos cometidos durante el trienio liberal.

2. La elección. Los Diputados a Cortes eran elegidos mediante un sufragio indirecto a cuatro grados: a) Los vecinos de cada municipio nombraban un determinado número de compromisarios que guardaba relación con la población de aquél; b) los compromisarios nombraban un elector de parroquia; c) los electores de parroquia se reunían en la cabeza de partido y nombraban un elector de partido; d) los electores de partido se reunían en la capital de provincia y nombraban a los Diputados a Cortes por dicha provincia. De estos mecanismos constitucionales resultaban —según los datos de Caballero— 3.000.000 de electores de primer grado; 200.000 compromisarios, 16.000 electores parroquiales, y 460 electores de partido que nombraban directamente a los Diputados en Cortes. El sufragio era casi universal en su base, se restringía sensiblemente en cada grado; dejaba, en cada etapa, una parte progresiva y creciente de su generosidad inicial; apuntaba, a través de su complejo mecanismo, a una finalidad que se exteriorizaba en el artículo 92 de la Constitución, según el cual para ser elegido

Diputado a Cortes era necesario tener una renta anual procedente de bienes propios: con ello —como señala Artola— se pretendía que el poder legislativo quedase en manos de la burguesía propietaria que lo necesitaba para llevar a cabo, en su beneficio, reformas sustanciales y para cubrirse contra la reacción defensiva de los privilegiados. Por lo demás, quizá sea curioso recordar que la Constitución prescribía que cada votación, en sus distintos niveles, fuese precedida de una misa del Espíritu Santo y seguida de un solemne Tedeum; junto a estas prácticas religiosas que ya no pasaron a las constituciones posteriores— se iniciaron prácticas de coacción y corrupción que atravesarán toda nuestra historia parlamentaria y electoral.

3. La reunión de Cortes. La existencia y vida de las Cortes tenía condición autónoma y discurría total o casi totalmente al margen de la intervención del Rey y de sus Ministros. El artículo 104 de la Constitución disponía que las Cortes se reuniesen todos los años y el 106 que las reuniones anuales durarían tres meses consecutivos dando principio el día 1 de marzo: la reunión automática y la duración fija se justificaban por la consideración histórica de que la libertad había comenzado a perderse en España cuando los Reyes habían diferido arbitraria y excesivamente la convocación de Cortes hasta consolidar la costumbre de no reunir las; y por la consideración nueva de que la reunión anual era el medio más eficaz de asegurar la observancia de la Constitución y de frenar las facultades de gobierno que se atribuían a la potestad real. El Rey no podía disolver las Cortes ni entorpecer su labor; los contactos directos quedaban reducidos al mínimo: el Rey se limitaba a abrir y cerrar, con un discurso, las sesiones de las Cortes; la pasión de los tiempos motivó que tales actos estuvieran revestidos de una penosa y fingida cordialidad y aun diesen lugar a algún grave incidente —el discurso de la coletilla— durante el trienio liberal. En determinadas ocasiones, las Cortes podían prorrogar sus sesiones;

en circunstancias graves se reunían con carácter extraordinario; mientras se hallaban cerradas, una Diputación de las mismas cumplía algunas de las funciones que les correspondían.

4. Las funciones. La Constitución atribuía a las Cortes un conjunto de funciones: las más esenciales —conviene tenerlo presente desde ahora para evitar reiteraciones— pasaron a los textos constitucionales posteriores. Por de pronto, la Constitución atribuía a las Cortes la función legislativa: el artículo 138 reconocía, generosamente, a todo Diputado una facultad de iniciativa para que pudiese presentar a las Cortes las proposiciones de ley que estimase oportunas; los artículos siguientes regulaban minuciosamente el procedimiento a seguir por tales propuestas hasta ser elevadas a la sanción del Rey. Con independencia de la legislativa, las Cortes tenían también la función siguiente:
 - a) De carácter económico y financiero: las Cortes fijaban los gastos de la Administración pública; establecían anualmente las contribuciones e impuestos; aprobaban el repartimiento de contribuciones entre las provincias; tomaban caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la nación; examinaban y aprobaban las cuentas de inversión de los caudales públicos.
 - b) De administración y fomento: las Cortes establecían el plan general de enseñanza pública; promovían y fomentaban toda especie de industria; disponían lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales; aprobaban los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino.
 - c) De orden político y constitucional: las Cortes recibían el juramento del Rey al tiempo de advenir al Trono; nombraban, cuando procedía, la Regencia definitiva del Reino; proponían al Monarca nombres para el Consejo de Estado; vigilaban por la observancia de la Constitución; procedían a la reforma de la misma en los términos que ya fueron examinados. Por lo demás, conviene señalar que, más allá de tales funciones, las Cortes, firmes en su origen popular, apoya-

das en el elemento liberal, obligadas por el proceso revolucionario, intervendrán, frecuentemente, en materias propias del Ejecutivo y del Judicial atentando al principio de la división de poderes y vulnerando el espíritu y aun la letra misma de la Constitución.

3.2. EL REY

La Constitución de 1812 introdujo modificaciones esenciales en la condición y poderes del Rey. En el Antiguo Régimen el Rey lo era en virtud de un título que recibía exclusivamente de Dios; en cambio, con arreglo al Preámbulo de la Constitución, el Rey lo será, en lo sucesivo, por la gracia de Dios y de la Constitución. En el Antiguo Régimen, el Rey personificaba, de alguna manera, todo el Estado; el discurso preliminar considerará al Rey únicamente como «jefe del Gobierno y primer magistrado de la Nación». Finalmente, en el Antiguo Régimen, el Rey concentraba en sus manos todos los poderes del Estado y los ejercitaba o podía ejercitar sin más límites que los que nacían de determinadas situaciones de hecho o de ciertas instituciones históricas que el tiempo y los abusos habían deteriorado; en cambio, de acuerdo con la Constitución, el Rey tiene unas atribuciones limitadas por el principio de la división de poderes, por la existencia de otras instituciones dotadas de sustantividad propia y por un conjunto de restricciones impuestas a su autoridad con la intención de que no fuese «un nombre vano la libertad de la Nación». En términos esenciales, al estudiar los poderes del Rey, según la Constitución conviene recordar que el artículo 15 le concedía participación en la función legislativa y el 16 la potestad de hacer ejecutar las leyes; tales atribuciones tenían una amplitud y estaban sujetas a condiciones que es necesario examinar.

1. La participación en la función legislativa se concretaba en la iniciativa y en la sanción de las leyes. De manera general, la

iniciativa legislativa del Rey y de sus Ministros 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 suprema autoridad a la que el artículo 16 encargaba la ejecución de la ley tenía una propuesta disminuida y una intervención mediata y condicionada en la elaboración de la misma.

Pero, además, el Rey participaba en el momento final del proceso legislativo mediante la sanción, es decir, mediante la aprobación de la ley. «El Rey —decía el art. 142— tiene la sanción de las leyes». Ahora bien, la negativa del Rey a dar su sanción no suponía un veto absoluto que malograra definitivamente la ley votada por las Cortes; sino que los artículos 147 y siguientes atribuían a aquella negativa la condición de un veto suspensivo: el Rey devolvía la ley a las Cortes para nuevo

examen; pero si éstas, mediante ciertos plazos votaban segunda y tercera vez el texto inicialmente aprobado, se entendía que esta última votación producía los mismos efectos que la sanción. El veto suspensivo podía ser una invitación a las Cortes para nueva meditación y rectificación; pero, si las Cortes persistían en su propósito y votación inicial, sólo demoraba la perfección y entrada en vigor de la ley. En el contexto político de la época, el uso del veto —el episodio de los monacales durante el trienio lo demostró— era peligroso porque enfrentaba al Monarca con las Cortes; y podía ser inútil y deprimente: si quedaba superado por el voto repetido de las Cortes, el Rey tenía que ordenar la ejecución de una medida que había desaprobado y que la nación sabía de manera auténtica que era contraria a su voluntad

2. La potestad ejecutiva. El artículo 16 de la Constitución atribuía al Rey la potestad de hacer ejecutar las leyes; el 170, de manera más amplia, establecía que «la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes»; y el 171, de manera minuciosa, detallaba que el Rey tenía la facultad de dictar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, la de declarar la guerra y firmar la paz dando cuenta documentada a las Cortes, la de proveer todos los empleos civiles y militares, la de mandar los ejércitos y armadas, la de dirigir las relaciones diplomáticas con las demás potencias, la de nombrar y separar libremente a los Ministros y otras atribuciones asimismo graves e importantes; si se atendía a literalidad formal de estos tres artículos parece obligado convenir en que —como diría luego Argüelles— el Rey tenía «todos los atributos y prerrogativas que pueden ser necesarios para gobernar en paz y en justicia un grande y poderoso Estado».

Sin embargo, el mismo texto constitucional sujetaba, de manera inmediata, tales facultades a una triple y decisiva limitación. En primer lugar, el artículo 172 establecía hasta doce restricciones a la autoridad del Monarca que recortaban de manera sensible y, a veces, esencial, las atribuciones que le concedían los artículos 170 y 171. En segundo lugar, el artículo 225 disponía que todas las órdenes del Rey debían ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que correspondiese el asunto, de tal manera que ningún Tribunal ni persona pública debía dar cumplimiento a la orden que careciese de este requisito: esta exigencia ataba prácticamente toda iniciativa personal de gobierno del Monarca; el rigor con que se entendió quedaría testimoniado durante el trienio liberal, con el episodio Carvajal y el discurso de la coletilla. Finalmente, en tercer lugar, la Constitución proclamaba que la persona del Rey era sagrada e inviolable; la inviolabilidad del Rey quedaba cubierta por los Ministros sujetos a una responsabilidad que las Cortes podían exigir en determinadas ocasiones y sujetos siempre a la crítica de la representación nacional. Ahora bien: la lógica y la equidad exigen que el poder resida allí donde está la responsabilidad; sólo debe ser responsable quien tenga facultad de decidir. La lógica del sistema parecía, pues, llevar consigo un desplazamiento del poder del Rey a sus Ministros; quizás a esta conclusión apuntaba tímidamente el discurso preliminar al decir que «como el órgano inmediato del Rey lo forman los Secretarios del Despacho, aquí es en donde es necesario hacer efectiva la responsabilidad depositada en la sagrada persona del Rey, pues que en el hecho existe toda en las manos de sus ministros»; y en la misma línea de argumentación, es interesante recordar que, durante el trienio, Calatrava advertía que la ley fundamental concedía al Rey la provisión de todos los empleos civiles y militares, pero —apuntando una regla general— añadía: «El Ministerio debe usar de esta facultad, como de todas las demás que ejerce en

nombre del Monarca, con el tino y discreción que caracterizan los actos de un buen gobierno.»

3.3. LOS MINISTROS

La Constitución regulaba, de manera parca y dispersa, la condición de los Ministros a quienes —según la denominación tradicional— llamaba Secretarios del Despacho. El artículo 171 concedía al Rey la facultad de nombrar y separar libremente a sus ministros; de hecho, este precepto tuvo una aplicación desigual: Fernando VII, en ocasiones, procedió según su libre arbitrio; en otras, solicitó parecer al Consejo de Estado o a las Cortes; a veces efectuó nombramientos o destituciones bajo presión de instancias muy diferentes. Los artículos 95 y 129 decretaban la incompatibilidad entre el cargo de Ministro y la condición de Diputado; tal incompatibilidad ofrecía varios inconvenientes: acentuaba la separación de poderes; cortaba el puente 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; y —como luego señalaría Argüelles— hacía penosa la presencia de los Ministros en las Cortes: si acudían voluntariamente, parecían huéspedes importunos; si acudían llamados por aquéllas, parecían acusados. Por último, al margen de los textos constitucionales la posición de los Ministros, en especial durante el trienio, fue frecuentemente precaria: 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, de otra parte, sometidos a la presión de unas Cortes sin más freno que su propia moderación rara vez ejercida; finalmente, se encontraban sujetos a condicionamientos impuestos por los elementos liberales y sociedades secretas, que, en ocasiones, actuaban o pretendían actuar como Gobierno oculto del Estado.

El articulado de la Constitución no conocía la existencia del Gobierno o Consejo de Ministros como organismo colegiado; conocía

únicamente la de los Ministros aisladamente considerados. Sin embargo, el Discurso preliminar utilizaba alguna expresión ambigua que parecía apuntar a tal organismo: así, cuando advertía la necesidad de «dar al Gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere» y la conveniencia de que «el Estado pueda en adelante ser conducido por máximas y no por ideas aisladas de cada uno de los Secretarios del Despacho». En todo caso, conviene señalar que, durante el trienio, se consideró que los Ministros eran o debían ser piezas articuladas de un todo homogéneo y colectivamente actuante: así, Priego, en diciembre de 1821, argüía que «según mis principios, el Ministerio es un cuerpo moral unido entre sí para todas sus operaciones por medio de las juntas que debe celebrar a fin de que haya acuerdo en las resoluciones, unidad en la acción y energía en sus operaciones. En un gobierno representativo, yo no conozco Ministros, sino Ministerio». En rigor, el Consejo de Ministros fue establecido, a poco de finalizar el trienio liberal, por un Decreto de Fernando VII, de 19 de noviembre de 1823; pero tal disposición vino a formalizar, en un contexto político diferente, una práctica que ya venía existiendo durante aquel trienio. Más todavía, pronto se entendió, en esa época, que entre los Ministros debía existir uno que ostentase una cierta primacía sobre los demás; de esta manera, Argüelles, por razón de su prestigio, fue considerado como cabeza del primer Ministerio constituido después del restablecimiento de la Constitución. Y conviene recordar que, ya por este camino, a la caída del Ministerio Feliu, Fernando VII llamó a Martínez de la Rosa y —según refiere Alcalá Galiano— le pidió, conforme a las nuevas prácticas de los gobiernos representativos, «que fuese Ministro y le propusiera quienes habían de ser sus colegas, haciendo él las veces de Presidente del Ministerio y desempeñando el de Estado, pero sin la presidencia titular, por no usarse todavía tal dignidad en España». Es decir, la Presidencia del Consejo apareció también, formalmente, más tarde; pero ya durante el trienio puede advertirse la existencia de algún Ministro que, de hecho, ocupa, siquiera sea con limitaciones, aquella posición.

4. La aplicación de la Constitución

La Constitución, desde la fecha de su publicación hasta el retorno de Fernando VII del cautiverio, tuvo una aplicación limitada por varios motivos fácilmente explicables: una gran parte del país estaba todavía ocupada por los franceses; la atención pública se hallaba absorbida por la guerra; finalmente, estaba ausente uno de los principales protagonistas del juego constitucional: el Rey. El retorno de éste trajo consigo una derogación inmediata de la Constitución considerada como contraria a las antiguas Leyes del Reino y depresiva para la dignidad y autoridad del Monarca. Fernando VII, en un Decreto dado en Valencia, el día 4 de mayo de 1814, afirmaba, en términos netamente condenatorios, que las Cortes de Cádiz habían sido convocadas «de un modo jamás usado en España»; que los Diputados elegidos de manera dudosamente regular, habían despojado al Rey de la soberanía «atribuyéndola nominalmente a la nación para apropiársela así ellos mismos»; que la nueva Constitución, copia de la francesa de 1791, había alterado «casi toda la antigua Constitución de la Monarquía española»; que el texto de 1812 había sido discutido y votado bajo amenazas y violencias: por todo ello, tanto la Constitución como los Decretos aprobados por las Cortes que atentasen a la soberanía del Rey, se declaraban «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos». La derogación de la Constitución supuso, con ciertos retoques impuestos por el tiempo y las devastaciones de la guerra, el restablecimiento de un régimen absolutista que se prolongó hasta 1820. De manera general, puede decirse que aquella derogación no produjo ninguna reacción a nivel popular; el pueblo español había luchado, en la guerra, por la Religión y por el Rey; carecía de aquel nivel cultural y político que es necesario para comprender la noción de Constitución y los mecanismos de gobierno y libertad establecidos en la del 12. En cambio, a otros niveles, la derogación de la Constitución y la consiguiente represión política motivaron la aparición de dos fenómenos típicos de nuestro siglo XIX: el exilio y el pronuncia-

miento. En este caso, serán los liberales quienes iniciarán la triste ruta del exilio que se dirigirá, principalmente, a Francia y a Inglaterra; en esta época, los pronunciamientos correrán, generalmente, a cargo de militares jóvenes e idealistas, carentes de programa concreto y apoyo popular, destinados al restablecimiento de la Constitución gaditana.

En 1820, uno de esos pronunciamientos, iniciado por Riego en Cabezas de San Juan, tuvo resultado positivo: a raíz del mismo, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución; con ello se iniciaba el llamado trienio constitucional. En esta época, quedaron instaladas todas las instituciones previstas en aquélla; por esa razón, en esa época pudieron advertirse los defectos de que adolecía. En efecto, durante el trienio se va descubriendo que, posiblemente, la Constitución era un texto demasiado avanzado para operar con regularidad el tránsito del Antiguo Régimen al nuevo sistema representativo; que los límites impuestos a la autoridad del Rey eran, quizás, excesivos en un país que, esencial y mayoritariamente, continuaba siendo monárquico; que la Cámara única era, en aquellos tiempos, más propensa al radicalismo que a la moderación; que el juego de los demás mecanismos resultaba insuficiente o desequilibrado. Pero conviene añadir de manera inmediata que la quiebra de la Constitución durante el trienio se debió más que a sus defectos reales o supuestos, a la pasión política de los tiempos; se debió a la falta de serenidad y generosidad en los adversarios y en los defensores de la Constitución.

Quizá sin exageración, pueda afirmarse que el Rey era el primer adversario de la Constitución: Fernando VII sentía una profunda animadversión hacia la Constitución por sus preceptos que consideraba deprimentes para su autoridad; por lo que contra ella había dicho y hecho en 1814; por lo que con ella se había hecho contra él en 1820; por las humillaciones y vejámenes que hubo de sufrir por parte de quienes alzaban la Constitución como bandera desafiante y retadora. La actitud del Rey era secundada, en el interior, por las clases que vieron con recelo el nacimiento y renacimiento de un sistema que recortaba su preponderancia y privilegios: las reformas sociales y económicas

del trienio, reproducción y ampliación de las adoptadas en la primera época constitucional, minaban las bases sobre las que descansaba el poderío y prestigio del Clero y de la nobleza. De otra parte, la actitud del pueblo era, generalmente, pasiva y distante: la mayoría del pueblo seguía pensando —según ya advertimos antes— que era sencillamente natural que sólo el Rey mandase; permanecía ajena a instituciones políticas que no comprendía y a mecanismos de gobierno cuyo nombre ni siquiera conocía; con el paso del tiempo algunos sectores populares, movidos por la predicación del Clero, por la influencia de la nobleza, por los excesos liberales, trocaron su indiferencia por hostilidad hacia el nuevo estado de cosas. Finalmente, las potencias europeas sentirán un progresivo recelo ante la situación política de España; tratarán de aislarla mediante un cordón sanitario; por último, acordarán la intervención que dirigida por el Duque de Angulema provocará el derrumbamiento definitivo del régimen liberal.

Ahora bien: conviene subrayar vigorosamente que los partidarios del Código gaditano contribuyeron tanto o casi tanto como sus adversarios a la destrucción del régimen liberal. Por de pronto, las Cortes, encarnación del espíritu y del pueblo liberal, adoptaron, frecuentemente, actitudes exaltadas y aún irresponsables; invadieron, arrastradas por el proceso revolucionario, el dominio de otros poderes constitucionales; se convirtieron, en ocasiones, en escenario para el tumulto y la subversión: en este sentido, Miraflores señalaría, poco tiempo después, que «las indiscreciones de Riego, sus trágicas y la falta de circunspección de las Cortes de 1820 a 1823 contribuyeron más a la caída del régimen constitucional que los esfuerzos de Eroles y del Trapense». Fuera de las Cortes, las sociedades secretas trataban de convertirse en un gobierno paralelo que coaccionaba y aún desplazaba la acción de los poderes constituidos: en el seno de tales sociedades se discutían las propuestas de ley, la conducta de los Ministros, los méritos y condiciones de los aspirantes a Diputados, las medidas más diversas relativas a la administración del Estado; en este sentido, Alcalá Galiano, afirmarí, luego, que la masonería, en esa época, venía a ser «un gobierno legal,

pero llevada en breve, por impulso inevitable, a pretender dominarle y a veces a serle contraria». Por último, junto a las sociedades secretas, deben situarse las sociedades patrióticas que eran reuniones de liberales exaltados en populares cafés madrileños: tales reuniones, de una parte, servían de tribuna libre para discutir los más dispares temas de la política; de otra, eran también instrumentos y ocasión para la organización de manifestaciones y asonadas que mantenían en vilo al gobierno y al orden público.

De esta manera, la descomposición interna y la intervención extranjera provocaron la caída del régimen. Fernando VII recobrada la plenitud de sus poderes, publicó, el día 1 de octubre de 1823, un manifiesto en que formulaba un nuevo y duro pliego de cargos contra la Constitución y el régimen caído y declaraba nulos y de ningún valor los actos del gobierno constitucional. En esa fecha comenzaba la llamada década absolutista que se prolongaría hasta la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833: diez años de silencio constitucional. En los tres últimos de esta década comienza el planteamiento de la cuestión dinástica y una progresiva tensión política que desembocará, a la muerte del Rey, en guerra civil. Por lo demás, conviene señalar aquí que la vida de la Constitución del 12 no terminó en 1823: resurgió pasajeramente —según veremos— en 1836; dejó una honda huella emocional en la historia del Constitucionalismo español; ejerció una influencia sensible en los textos fundamentales de la época de varios países europeos y americanos.



CAPÍTULO II

EL ESTATUTO REAL DE 1834

SUMARIO:

1. Los datos históricos.
2. Naturaleza.
 - 2.1. Los principios.
3. Los órganos constitucionales:
 - 3.1. El Rey.
 - 3.2. El Gobierno.
 - 3.3. Las Cortes.
4. Valoración y aplicación del estatuto.

1. Los datos históricos

Fernando VII falleció el día 29 de septiembre de 1833; su muerte señaló el comienzo declarado de una guerra civil que, de manera latente, venía existiendo desde tiempo atrás. En ella se enfrentarían los defensores de las ideas tradicionales agrupados en torno a don Carlos y los partidarios de las ideas liberales reunidos en torno al Trono de Isabel II: estos últimos serían los continuadores de la historia constitucional de España. Por esta razón, de todos los acontecimientos que se produjeron en aquellos días, dos son los que tienen aquí un interés muy directo y especial. En primer lugar, el 3 de octubre se hizo público el testamento de Fernando VII en el que se nombraba a su viuda Doña María Cristina de Borbón, Gobernadora del Reino durante la minoría de edad de su hija Isabel II; y se instituía un Consejo de Gobierno que debía asesorar a la Reina viuda, en los asuntos más graves de política y administración del Reino: con todo ello, quedaba constituida la Regencia y asegurada formalmente la continuidad institucional en la España que seguía a la hija del Rey difunto. En segundo lugar, el 4 de octubre, Cea

Bermúdez, Presidente del Consejo de Ministros, sometía a la firma de la Reina Gobernadora un Manifiesto que pretendía ser el programa de gobierno durante la Regencia: en tal Manifiesto se afirmaba, de una parte, la conservación de la Religión y de la Monarquía pura; de otra, se prometían reformas administrativas, el fomento de la riqueza, la seguridad de personas y bienes y una disminución de las cargas que fuesen compatibles con las necesidades de la nación.

La publicación del testamento fue acogida con el sosiego que permitían las graves circunstancias por las que atravesaba el país; en cambio, la del Manifiesto produjo descontento hondo e inmediato. El Manifiesto, en su contenido, recordaba las ideas propias del despotismo ilustrado; por esta razón fue mal recibido por el elemento liberal que apoyaba a Isabel II y que deseaba no sólo reformas administrativas, sino —y, sobre todo— reformas políticas. De otra parte, la política neo-absolutista que, al amparo del Manifiesto, pretendió realizar Cea despertó una oposición numerosa y vigorosa; a ella se fueron sumando personajes de la Corte, el Consejo del Gobierno, los altos jefes militares, las sociedades secretas, los emigrados que regresaban del destierro. Todos estos elementos, de una u otra manera, pedían y aun exigían un cambio de política, una reunión de Cortes y un Código constitucional. La Reina Gobernadora se vio obligada a ceder. En los primeros días de 1834, despidió a Cea; y, por indicación del Consejo de Gobierno, nombró Secretario de Estado a Martínez de la Rosa, quien, de hecho, asumió también la Presidencia del Consejo de Ministros. La llamada a Martínez de la Rosa tenía una significación concreta: era una apertura liberal moderada. Martínez de la Rosa era de probada fe liberal y de probada fe monárquica: representaba la ponderación y el justo medio. Por esta razón, su llegada al poder significaba que se dotaría al país de un texto constitucional; pero que en modo alguno se retornaría al Código de 1812 que el propio Martínez de la Rosa había ya denunciado como peligroso e impracticable.

En efecto: a fines del mismo mes de enero, se inició la preparación de un nuevo texto constitucional en la que pueden distinguirse neta-

mente tres etapas. En la primera, el Ministerio redactó un proyecto de Estatuto Real; en tal elaboración intervinieron, aparte del propio Martínez de la Rosa, los Ministros Garelly y Javier de Burgos. En la segunda, el proyecto del Ministerio pasó a informe del Consejo de Gobierno que sugirió modificaciones de importancia. En la tercera, el Ministerio estudió tales sugerencias y preparó el texto definitivo del Estatuto Real que la Reina Gobernadora aprobó el día 10 de abril de 1834. El Estatuto iba precedido de una larga y meditada exposición en que se razonaba el sentido y alcance del texto, y su aparición fue seguida por la publicación en la Gaceta de varios artículos destinados a comentar y glosar sus preceptos. En días sucesivos, el Gobierno dictó medidas encaminadas a dar vida a las instituciones dibujadas por el Estatuto: convocó Cortes, dispuso el método para llevar a cabo las elecciones de Procuradores, designó los Próceres que habían de integrar el segundo Estamento o Cámara, publicó los Reglamentos parlamentarios. Con ello quedaban preparados todos los mecanismos para el funcionamiento del nuevo texto constitucional.

2. Naturaleza

El Estatuto Real ofrece tres características principales:

1. Es una Constitución otorgada de condición y significación parecidas a la concedida por Luis XVIII, en 1814, a los franceses. La carta otorgada supone que el Monarca, en virtud de su potestad soberana, se desprende de determinados poderes que transfiere a otros órganos que ya existen o que se crean por el mismo texto constitucional. Por regla general, la Constitución se presenta, en estos casos, como una concesión espontánea de la Corona; de hecho, el monarca concede aquella Constitución forzado por exigencias y presiones políticas a las que no quiere o no puede resistir. Tal fue el caso del Estatuto: la Reina se de-

ció a publicarlo bajo las presiones que ya fueron apuntadas; en este sentido, Alcalá Galiano, en aquellos tiempos, pudo decir que «había sido una concesión arrancada por la opinión pública»; y años después, Balmes advertiría que su publicación fue motivada «por una fuerza terrible que empezaba a llevar rodando delante de sí cuanto se le oponía».

2. Es una Constitución breve e incompleta. De una parte, el Estatuto tenía sólo 50 artículos frente a los 384 de la Constitución de Cádiz. De otra, no era una Constitución completa: se limitaba a regular la organización de las Cortes, su división en dos Cámaras o Estamentos —el de Próceres y el de Procuradores—, sus funciones y sus relaciones esenciales con el Rey. Pero no contenía ningún título dedicado al Rey, a la Regencia, ni a los Ministros; sólo se refería de manera aislada e incidental a tales instituciones. Y, sobre todo, en el Estatuto faltaba una declaración de derechos: para remediar esta concreta y grave laguna, el Estamento de Procuradores, a poco de iniciar sus sesiones, preparó una Tabla de derechos en la que se pedía el reconocimiento de la libertad civil, la seguridad personal, la igualdad ante la ley, la libertad de imprenta, el derecho de propiedad: tal petición no llegó a ser tomada en consideración por el Ministerio Martínez de la Rosa; el Estatuto llegó al fin de su vida con la carencia señalada.
3. Es una Constitución flexible. El Estatuto no establecía ningún órgano o procedimiento especial para llevar a cabo su reforma. La doctrina oficial entendió siempre que la revisión del Estatuto podría llevarse a cabo por los mismos órganos y procedimientos que los de otra ley cualquiera, a saber, por la Corona y las Cortes. En este sentido, una exposición elevada por el Ministerio Mendizábal a la Reina Gobernadora, en septiembre de 1835, señalaba «la necesidad, generalmente reconocida, de celebrar una reunión de las Cortes del Reino, en la cual, de acuerdo con la autoridad del cetro, se revise el Estatuto Real»; y, por