

LAS INTERPRETACIONES DE LA FORMA DE GOBIERNO DE CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DURANTE EL TRIENIO LIBERAL*

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA**

RESUMEN

Durante la Guerra de la Independencia la Constitución de Cádiz casi no pudo aplicarse debido tanto a la ocupación francesa como al poder constituyente e ilimitado de que dispusieron las Cortes. Así pues, el Trienio Liberal (1820-1823) puede considerarse como la primera ocasión en la que la Constitución de Cádiz se aplicó realmente. Sin embargo, entre 1814 (cuando Fernando VII había abolido la Constitución) y 1820 (cuando fue de nuevo restablecida) muchos liberales habían cambiado su pensamiento político, al punto de que el liberalismo se había quebrado en dos grupos: uno de liberales exaltados, próximos al jacobinismo, y otro de moderados, ligados al sistema constitucional inglés. De resultas, estos grupos interpretaron la forma de gobierno de la Constitución de Cádiz ajustándola a su particular ideario político. Y ambas lecturas de la Constitución distaban de coincidir con la que habían tenido en mente los constituyentes cuando habían aprobado el texto.

Palabras clave: Trienio liberal, Constitución de Cádiz, interpretación constitucional, liberalismo exaltado, liberalismo moderado

During the War of Independence the Cadiz Constitution was barely applied due both to the French occupation of the Spanish provinces and the constituent and unlimited power of the Cortes. So, the "Trienio Liberal" (1820-1823) may be seen as the first time that the Cadiz Constitution was really applied. Nevertheless, between 1814 (when the Constitution had been abolished by Fernando VII) and 1820 (when it was restored) many liberals had changed their political thought, and in fact liberalism was broken into two groups: a group of radical liberals were next to jacobinism, while moderate liberals were close to English constitutional system. As a result of this, the Cadiz Constitution's frame of government was interpreted by these different

* El presente texto es fruto de las tareas de investigación desarrolladas a través del proyecto de investigación HAR2017-84032-P y del grupo GIU 215/18, respectivamente financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España-Agencia Estatal de Investigación/FEDER, Unión Europea, y por la UPV-EHU.

** sarasola@uniovi.es. Universidad de Oviedo.

groups using their own political thought. And both constitutional readings were not the same that founding fathers had in their minds when they had passed the Constitution.

Keywords: Liberal Triennium, Cadiz Constitution, constitutional interpretation, radical liberalism, moderate liberalism

Seis años de miseria y de un desorden espantoso han convencido a la nación que nunca el despotismo se ha moderado él de suyo (...) Ojalá que este ejemplo pueda servir de lección a los facciosos, haciéndoles ver que sus triunfos son y serán siempre efímeros, por más brillantes que parezcan; que la razón, como la naturaleza, no pierde jamás sus derechos; y que, cuando una nación ilustrada conoce el bien, y le desea, no hay fuerza que le resista (Conde de Toreno, *Noticia de los principales sucesos ocurridos en el gobierno de España*, 1820).

EL CAMBIO DE MENTALIDAD CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1812 respondió principalmente a las ideas políticas de los liberales metropolitanos de las Cortes de Cádiz, a la sazón influidos por el constitucionalismo revolucionario francés. Un modelo que, tras la caída del texto constitucional en 1814, fue objeto de revisión por las filas liberales: en tanto el sector más radical (exaltados) permanecieron fieles a él, incluso radicalizando su interpretación, es segmento más templado (moderados) se inclinó hacia el sistema constitucional inglés de *checks and balances*.

La anglofilia constituiría, por tanto, una de las principales señas de identidad de esta última ala liberal, en la que se integraron algunos de los principales actores políticos de la Guerra de la Independencia (Toreno, Agustín Argüelles, Diego Muñoz Torrero, Ramón Giraldo, José de Espiga o Francisco Martínez de la Rosa...). Una anglofilia en la que se aprecia la huella del liberalismo doctrinario francés, de Benjamin Constant y Destutt de Tracy. Aun así, el moderantismo tampoco era homogéneo: algunos de sus integrantes admitían dogmas propios de la exaltación (la soberanía nacional), como en el caso de Ramón de Salas; otros, por el contrario integraban un sector más conservador, como los anilleros, partidarios de reforzar el papel del Monarca y contar en las Cortes con una segunda cámara privilegiada. Y todavía más templados eran algunos antiguos afrancesados (Sebastián de Miñano, Gómez Hermosilla o Alberto Lista) en los que puede apreciarse la influencia de las posturas sustentadas por los ultrarrealistas franceses durante la vigencia de la *Chambre Introuvable*.

En el extremo opuesto se hallaban los exaltados, muchos de ellos neófitos en la vida parlamentaria, como Miguel de Victorica, Lucas Melo, Juan Palarea o Juan Romero Alpuente. La impronta del pensamiento revolucionario francés permanecía indeleble en ellos, que vieron en la revolución liberal del 20 el momento para poner en planta la Constitución de Cádiz en todo su

esplendor, algo que en 1812 no había sido posible por la coyuntura bélica y la ausencia del Monarca. Pero incluso ellos no permanecieron totalmente fieles al articulado constitucional, ya que a menudo ofrecían una lectura todavía más radical del ya de por sí avanzado texto de 1812.

Así pues, durante el Trienio se asistió a una escisión palmaria en las filas liberales que posibilitó distintas interpretaciones del articulado constitucional. Y la forma de gobierno fue quizás el punto en el que estos dos frentes ideológicos mostraron sus mayores discrepancias.

EL MONISMO PARLAMENTARIO

La Constitución de Cádiz había diseñado su forma de gobierno a partir de una rígida separación de poderes. Pero durante la Guerra de la Independencia, ésta no se había aplicado de forma efectiva, ya que las Cortes habían actuado como el motor político del Estado, implantando *de facto* una forma de gobierno cuasiasamblearia en la que el Parlamento no solo legislaba, sino que se inmiscuía recurrentemente en cometidos ejecutivos e incluso jurisdiccionales. Tal proceder podía justificarse por la especial coyuntura política resultante del contexto bélico. El Rey se hallaba ausente, y las Cortes se negaron a aceptar que su sustituto, el Consejo de Regencia, pudiese equipararse a aquél. Incluso en los momentos en los que se reclamó para los regentes que se les considerase funcionalmente como auténticos sustitutos del Monarca, al final las Cortes acabaron por someterlos y considerarlos como meros subalternos (Fernández Sarasola, 2001, pp. 347-380). La otra cara de la moneda la representaban las propias Cortes: si la Regencia era menos que un poder ejecutivo, la Asamblea se consideraba a sí misma mucho más que un poder legislativo. Porque en efecto así era. Las Cortes habían sido convocadas como “generales y extraordinarias”, y si bien estos adjetivos habían significado para la Junta Central –y muy en particular para Jovellanos, uno de los artífices principales de la reunión de las Cortes de Cádiz– que por primera vez representaban a la nación en su conjunto (incluyendo los territorios ultramarinos) y que se juntaban sin ajustarse de forma perfecta a la tradición, los liberales interpretaron esas palabras de forma bien distinta. Para ellos el carácter “extraordinario” de las Cortes suponía considerarlas como una asamblea constituyente. Sumados los dos componentes –una regencia que no se equiparaba funcionalmente con el Rey, y unas Cortes todopoderosas– el resultado fue que entre 1810 y 1813 operó un sistema prácticamente asambleario.

En el Trienio la situación había cambiado en ambos frentes: ni las Cortes eran ya constituyentes, sino ordinarias, ni el ejecutivo se hallaba en manos de un sustituto del rey, sino en las de propio monarca. Aun así, los liberales exaltados interpretaron la separación rígida de poderes que establecía la Constitución en un sentido favorable al Parlamento, convirtiéndolo una vez más en el órgano dominante la política nacional. En este caso el punto de partida consistió en sostener que la revolución no había concluido y que,

por tanto, las Cortes, como representantes de la voluntad nacional, debían adoptar las medidas pertinentes para asegurarla. Así las cosas, no es de extrañar que uno de los exaltados más prominentes, Quintana, comparase las Cortes de 1820 con el *Long Parliament* y con la Asamblea Nacional francesa de 1791, es decir con dos Parlamentos considerados como típica expresión de un gobierno de inclinación asamblearia (Quintana, 1946, pp. 559-560).

Con esta convicción revolucionaria, los exaltados convirtieron a las Cortes en el núcleo de gravitación política del Estado, sujetando el Ejecutivo a sus decisiones. Ello sólo era posible si se partía de que también las Cortes del Trienio –como las de Cádiz– tenían un *plus* sobre cualquier otras Cortes ordinarias; y ese *plus* residía en esa consideración de Parlamento revolucionario, movido por el principio superior de *salus populi suprema lex*.

Este principio acabó permitiendo que los exaltados defendiesen un Estado de Derecho imperfecto, en el que el Parlamento –y sólo él– podía excepcionar el rigor de la ley cuando un interés superior lo hiciese conveniente. Así lo defendieron Benítez y Moreno Guerra al señalar que las Cortes podían obrar sin límite alguno de la manera que estimasen más conveniente para el bien nacional, algo que confirmarían Romero Alpuente y Sancho en unos términos prácticamente idénticos, y contra la expresa opinión de los moderados.

El recurso al principio de *salus populi* y la voracidad competencial de la Asamblea se manifestó con especial ímpetu en asuntos relativos a la seguridad interior del Estado, a la organización castrense y al nombramiento de cargos públicos (en particular militares), materias todas ellas propias del poder ejecutivo y muy sensibles en momentos revolucionarios. De ahí que las Cortes no sólo controlasen las decisiones que el Ejecutivo adoptaba sobre esos extremos, sino que en ocasiones llegaron a suplantarlo, decidiendo por sí mismas. De este modo, las prescripciones constitucionales que determinaban el reparto funcional entre Rey y Cortes se interpretaron de forma muy flexible, siempre a favor de estas últimas. Por ejemplo, si bien el texto constitucional reconocía al Rey competencias en materia de asuntos exteriores, exaltados como Romero Alpuente y Moreno Guerra no se conformaron con las decisiones que a este respecto pudiera tomar el Ejecutivo, reclamando la acción directa del Parlamento.

Para ejercer tamañas facultades, más allá de lo dispuesto por la Constitución, las Cortes emplearon no sólo leyes y decretos, sino sobre todo otro tipo de actos jurídicos que carecían de cobertura constitucional, como las órdenes y las recomendaciones. Respecto de estas últimas, Moreno Guerra llegó a señalar que eran también frecuentes en un sistema representativo tan vetusto como el inglés. Estas recomendaciones debieran equivaler, en teoría, a las actuales proposiciones no de ley (es decir, sin fuerza vinculante), pero en el contexto de un sistema de gobierno no parlamentario podían fácilmente adquirir una apariencia imperativa.

La forma de gobierno que intentaron aplicar los exaltados a raíz de la centralidad del Parlamento ha sido calificada en ocasiones como “parlamen-

tario” (Blanco Valdés, 1988, p. 327) y, en otros casos, como “asambleario” o “convencional” (Varela Suanzes, 1996, pp. 676-680). Sin embargo, a tenor de cómo se desarrollaron las relaciones Ejecutivo-Legislativo, más bien podría definirse como lo que técnicamente se denomina sistema de parlamentarismo monista (Chantebout, 1977, p. 44). Éste se basa en una relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento, y por tanto no en una situación de jerarquía clara ni, mucho menos, en la existencia de Comisiones parlamentarias que asuman las tareas ejecutivas, como sería propio de un sistema convencional. Sin embargo, el sistema parlamentario monista otorga una posición preeminente al Parlamento frente al Gobierno, lo que lo diferencia de sistema parlamentario equilibrado.

Esta posición de prevalencia del Parlamento sustentada por los exaltados era una consecuencia imperativa de su desconfianza hacia el Ejecutivo, aspecto éste que habían heredado de las Cortes de Cádiz. De hecho, no sólo les parecía que las incompatibilidades y causas de inelegibilidad previstas en la Constitución del 12 eran muy oportunas, sino que, incluso, trataron de acrecentarlas. Así se evidencia en la propuesta del diputado Navarro, que deseaba privar a los obispos y arzobispos del derecho de sufragio pasivo, alegando que tales cargos eclesiásticos eran designados por el Gobierno, lo que les excluía de poder ser candidatos a Cortes, de conformidad con lo que disponía el artículo 97 de la Constitución. No satisfechos con excluir a los ministros –y a cualquier cargo por ellos designado– de la condición de diputados, también trataron de alejar su presencia del Parlamento. En el debate del *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes* los exaltados exigieron que los ministros sólo pudieran comparecer ante la Cámara a iniciativa de ésta o cuando tuviesen que presentar una iniciativa regia. Pero, incluso cuando se concedía a los ministros el permiso de comparecer ante la Cámara, exaltados como Moreno Guerra se quejaban si se les permitía a aquéllos decir la última palabra sin derecho de réplica por parte de los diputados:

Yo no hablaré ahora –protestaba– del mal ejemplo, que se ha visto repetido, de declarar un asunto suficientemente discutido después de haber hablado un Secretario del Despacho, dejando a muchos diputados pendiente la palabra (...) siempre es un escándalo que personas no enviadas por el pueblo vengan a este Congreso popular a tener preferencias sobre los verdaderos representantes de la Nación, oprimiéndolos con su influjo y su prepotencia (Diario de Sesiones, 16-III-1821).

Si a pesar de esta superioridad del Parlamento, y de la contención a la que se sujetaba al Ejecutivo, es posible hablar de un parlamentarismo monista y no de un sistema asambleario, ello se debe a que los exaltados reconocieron elementos típicamente parlamentaristas, como la existencia de un Gobierno y su responsabilidad política ante la Asamblea.

En realidad, la Constitución de 1812 no mencionaba como tal al Gobierno, sino simplemente a los Secretarios del Despacho –ni siquiera denominados como “ministros”– quienes actuaban a título individual sin integrar un órgano colegiado. Los exaltados del Trienio percibieron sin embargo un

Ejecutivo dualista, diferenciando con nitidez el Rey de sus ministros, sobre todo a partir de la inviolabilidad de protegía al primero y no así a los segundos. Sin mencionarlo expresamente, los exaltados tenían presentes las máximas inglesas *King can do no wrong* y su complemento, *King can not act alone*, y las consideraban aplicables a España:

(...) el Rey constitucional –decía Romero Alpuente–, como omnipotente para la felicidad de los pueblos, e impotente para su desgracia, deberá ser en todo lo bueno aplaudido, y nunca, ni en lo malo abominado (...) Considerad siempre al Rey constitucional fuera de las órdenes desacertadas en que haya firma de algún ministro, y consideradle siempre dentro de ellas cuando fueran plausibles (Gil Novales, 1989, p. 468)

Por más que la Asamblea fuese superior a los ministros, era preciso reconocerles a estos un margen de actuación que obligaba a que coordinasen su conducta, de donde los exaltados colegían la necesidad de un Gabinete. De hecho, fueron los propios ministros exaltados, durante el Gobierno de Evaristo San Miguel, los que propusieron formalizar la existencia de un Gabinete ministerial.

Los exaltados defendieron también otro elemento propio del sistema parlamentario de gobierno: los ministros integrantes del Gabinete debían contar con la confianza de las Cortes. De este modo, empezaba a establecerse por vía convencional una suerte de relación fiduciaria entre ministros y Parlamento. Ahora bien, ¿cómo compatibilizar esa relación con lo que disponía la literalidad de los preceptos constitucionales, que expresamente conferían al Rey la facultad de designar a sus ministros? La interpretación más brillante corrió a cargo del diputado Palarea. El Rey estaba constitucionalmente facultado para elegir a los ministros, pero no para escoger a quienes quisiera, porque debía tener en cuenta el límite que prescribía el artículo 13 de la propia Constitución: “el objeto del gobierno es la felicidad de la Nación”. ¿Y quiénes, sino las Cortes, podían decidir qué era “felicidad de la Nación”? De ahí que el Rey debiera tomar en consideración los deseos del Parlamento para seleccionar a sus ministros.

Unos ministros, y esta es la tercera nota propia de un sistema parlamentario, que debían ser políticamente responsables ante el Parlamento. De este modo, bajo la dogmática exaltada, surgía ya de forma clara por primera vez en España la facultad de las Cortes de exigir a los ministros responsabilidades no ya por conductas ilegales, sino por actuaciones inoportunas. Así lo expusieron algunos diputados como Sancho y Muñoz Arroyo. “No hablemos tampoco –decía Sancho– de si el ministerio ha infringido las leyes, porque entre infringirlas y gobernar bien hay una inmensa distancia, pues se puede gobernar malamente sin cometer infracciones” (Diario de Sesiones, 14-XII-1821). Y el segundo, en idéntica línea decía:

(...) no hablo de aquella justicia que resulta del ejercicio del poder a la sombra de la ley: hablo de aquélla que lleva con rectitud al fin, que elige los medios más aptos, y que, ejerciendo el poder, lo ejerce del modo que la ley quiere que lo ejerza y con el objeto para que lo ha revestido de él (Diario de Sesiones, 14-XII-1821).

Por tanto, cuando un ministro hubiese realizado una conducta políticamente cuestionable, los exaltados consideraban que debía procederse a su remoción (Fernández Sarasola, 2001, p. 244).

De este modo, empezaron a articularse tímidamente los primeros mecanismos de exigencia de responsabilidad, precedentes de las actuales mociones de censura. Un primer anticipo lo hallamos en el artículo 137 del *Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio* (29 de junio de 1821), donde se facultaba a los diputados a presentar “reconvenciones”. Haciendo uso de esta regulación, los exaltados empezaron a expedir declaraciones de pérdida de confianza que, a su parecer, entrañaban la obligación de que el ministro cuestionado abandonase su puesto. De hecho, el primer voto de censura corrió a cargo de un exaltado, Calatrava, en el que se expresaba “cuán conveniente es para calmar los temores y la desconfianza pública y para dar al Gobierno toda la fuerza que necesita que S. M. se digne hacer en su ministerio la reforma que las circunstancias exigen imperiosamente”. Un voto surgido con ocasión de las revueltas acaecidas en Cádiz y Sevilla, en desobediencia a las autoridades locales designadas por el Gobierno.

Además, los exaltados consideraban que esa responsabilidad política que podían exigir las Cortes era solidaria para todos los ministros, como consecuencia de reconocer la existencia del Gabinete. Así, Romero Alpuente decía que “la separación ha de ser de todos” (Diario de Sesiones, 14-XII-1821), “todos, todos, sí señor, porque todos formas las juntas, todos han tenido parte en los últimos yerros, ninguno tiene a su favor la opinión pública” (Diario de Sesiones, 15-XII-1821). Unas ideas también reiteradas por Canga Argüelles y Alcalá Galiano.

EL PARLAMENTARISMO DUALISTA Y EL SISTEMA BICAMERAL ESPURIO

Si los liberales exaltados seguían todavía anclados en las doctrinas revolucionarias francesas, tal y como ya hemos señalado, los moderados mostraban querencia por las nuevas corrientes de pensamiento que se extendían por Europa. Y ello se tradujo en una interpretación muy distinta de la división de poderes: su ideal era un sistema de gobierno de equilibrio constitucional, en el que las Cortes no ostentasen la primacía que deseaban los exaltados. La alternativa moderada podría definirse como “semipresidencialista”, ya que se basaba en una separación de poderes rígida, combinada con elementos propios de un sistema parlamentario de gobierno, como la responsabilidad política.

La separación de poderes estricta pretendía ser un arma defensiva ante las tendencias exaltadas: a fin de frenar la *vis expansiva* funcional que éstos conferían al Parlamento, los moderados reaccionaron defendiendo una asignación rigurosa de funciones a éste, confiando en el Ejecutivo un margen de actuación propio y libre de interferencias:

Esta especie de supremacía ejercida por las Cortes –clamaba Martínez de la Rosa en referencia a la actitud exaltada– bastaría sola a arruinar la libertad bajo el aspecto de defenderla y, quitando la fuerza moral al Gobierno, y destruyendo el justo equilibrio establecido por la Constitución, acarrearía necesariamente los mismos males que se intentaban evitar (Diario de Sesiones, 27- VIII-1820).

A pesar de que la defensa de un equilibrio constitucional pueda evocar la postura que habían defendido los realistas en Cádiz, lo cierto es que existen importantes matices teóricos. Aquéllos habían recibido principalmente el influjo de Montesquieu y su teoría de los *checks and balances*, asentado en la idea de desconfianza entre los poderes públicos, que obligaba a que cada uno interfiriese en el actuar de los restantes. Los moderados, sin embargo, buscaban una separación de poderes que no implicara confrontación entre los órganos, algo que pretendían lograr por dos vías: a través del “poder conservador” (que pretendían confiar a una Cámara alta o un remedo suyo) y mediante la implantación de notas propias de un sistema parlamentario de gobierno.

En este último punto, los moderados tenían el referente de cuanto estaba sucediendo en Gran Bretaña (donde la Monarquía Constitucional diseñada en 1688 había dejado paso a una Monarquía Parlamentaria, sobre todo desde la llegada de la dinastía Hannover) (Varela Suanzes, 2002, pp. 124-150) y, sobre todo, en Francia (Duvergier de Hauranne, 1870, p. 15-80). Los acontecimientos del país vecino, y del funcionamiento de su gobierno bajo la *Charte* de 1814 se seguían con interés en España, donde eran bien conocidos. Las teorías parlamentarias sustentadas por los liberales doctrinarios, pero también por los *ultras* durante su dominio de la *Chambre introuvable* (Barthelemy, 1978, pp. 175-180) (Bastid, 1965, pp. 95-97) (Girard, 1985, pp. 53-57), ejercerían un notable influjo en la España del Trienio.

El sistema parlamentario que los moderados tenían en mente se asemejaba a un parlamentarismo equilibrado o, incluso a un sistema de gabinete, en virtud del cual la política la ejercía el Gobierno, bajo el control y supervisión del Parlamento. De hecho, llegaron a afirmar que en determinadas materias –como hacienda, o cuestiones de índole administrativa– la iniciativa debía corresponder siempre al Gobierno y que las Cortes sólo podían deliberar después de la intervención gubernamental. Del mismo modo, rechazaban las pretensiones de los exaltados de que las Cortes recurriesen a “recomendaciones” para suplantar y orientar las decisiones del Ejecutivo.

De este modo, frente a la imposición de la política parlamentaria que pretendían los exaltados, los moderados defendieron una colaboración entre Cortes y Gobierno. En 1820, Martínez de la Rosa definía la unión que debía presidir las relaciones entre dichos órganos como “alianza verdaderamente santa” (Diario de Sesiones, 4-IX-1820), en tanto que Toreno pedía que existiese una conexión estrecha entre ambos. Para lograr un vínculo más estricto, llegaron a promover que los ministros pudiesen comparecer en las sesiones parlamentarias, como paliativo a la incompatibilidad de cargos que se preveía en la Constitución.

Fruto de ese equilibrio político, los moderados defendieron un sistema de doble confianza ministerial, de modo que los Secretarios del Despacho dependían para su permanencia en el cargo del apoyo tanto del Monarca como de las Cortes. Ahora bien, la confianza no se traducía en una investidura positiva, sino en la posibilidad del Parlamento de exigir responsabilidad política a los ministros y de indicar al Monarca que habían perdido el respaldo parlamentario. Siendo el Rey inviolable, los moderados colegían con perspicacia que los ministros refrendantes devenían responsables de las malas gestiones realizadas. Ante una decisión regia de dudosa corrección política, los ministros siempre tenían la alternativa de refrendarla –con lo que se producía un endoso de responsabilidad– o de presentar su dimisión, como había expresado en Francia Vitrolles (Vitrolles, 1815, p. 38).

Pero, incluso más allá de la responsabilidad de los ministros por refrendar los actos del Rey, los moderados consideraban que aquéllos disponían de facultades gubernativas propias, lo que los convertía en órgano activos y, por tanto, responsables de su conducta. Por ese motivo, Toreno exigía que un Gobierno tibio o sin suficiente previsión devenía responsable ante la Nación y debía dimitir. Una responsabilidad, además, que afectaba a todos los ministros de manera solidaria, ya que los moderados, coincidiendo en este punto con los argumentos de los exaltados, admitían la existencia de un Gabinete ministerial que respondía conjuntamente de su gestión.

Parte del poder parlamentario de controlar al Ejecutivo se sustanció a través de las respuestas de Cortes al “Discurso de la Corona”, que reflejan el nacimiento en España de las prácticas parlamentarias. En efecto, la Constitución de 1812 apenas mencionaba en su artículo 123 que, al abrirse las Cortes, el Rey ofrecería un discurso que sería respondido por el Presidente de la Cámara “en términos generales”. Un buen conocedor por aquel entonces del sistema parlamentario, como era Toreno, solicitó que estas respuestas fuesen previamente estudiadas por una Comisión y después discutidas en el pleno. De ahí surgió la práctica de elevar al Rey una respuesta de Cortes que solía contener una ponderación de la actividad desarrollada por los ministros, a modo de exigencia de responsabilidad. Para controlar la actividad de los agentes ejecutivos, los moderados también defendieron la virtualidad de las “Memorias” que éstos debían presentar sobre su actuación, de acuerdo con lo que estipulaba el artículo 77 del *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes* (4-IX-1813).

Los diputados moderados percibieron en estos instrumentos el medio más eficaz para que el Rey comprobase hasta qué punto sus ministros contaban o no con el apoyo parlamentario:

Era la ocasión en esta reunión de Cortes –decía Toreno–, al manifestar el estado de la Nación de saber si merecían la misma confianza o se habían hecho indignos de ella. Esto se hubiera mostrado en las primeras sesiones y por las votaciones hubiéramos visto si habían de continuar o no (Diario de Sesiones, 3-III-1821).

El también moderado Martínez de la Rosa sostenía idéntica opinión:

¿Podremos creer que, existiendo un gobierno representativo y habiendo Cortes personas indignas de la confianza pública, se sienten en esas sillas y rodeen al Monarca? No es creíble: o ha de destruirse la libertad española o los nuevos ministros han de responder a la confianza de la Nación. Si la merecen o no, como dijo muy bien el Sr. Conde de Toreno, se ve por las votaciones de los Cuerpos representativos: éste es el termómetro fijo para conocer si corresponden a la confianza pública (Diario de Sesiones, 3-III-1821).

Yendo aún más lejos, el diario *El Censor* señaló que, aparte de las *Memorias* y la contestación al *Discurso de la Corona*, cualquier votación contraria de las Cortes a una propuesta ministerial de relieve debía interpretarse como un voto de censura (*El Censor*, 24-III-1821).

De este modo, las Cortes quedaban investidas de una competencia hasta entonces desconocida: la exigencia de responsabilidad política. Una competencia no reconocida formalmente en el texto constitucional, sino construida a partir de prácticas parlamentarias derivadas de una interpretación flexible de las relaciones Cortes-Gobierno.

En todo caso, como se ha dicho, los moderados contemplaban una idea de equilibrio constitucional que distaba de la pretensión exaltada de colocar a las Cortes en el centro institucional del Estado. Para procurar ese equilibrio, una de las piezas que consideraron indispensables era la presencia de una segunda cámara. El conde de Toreno –convertido al moderantismo en el Trienio– justificaba su ausencia en la Constitución de Cádiz arguyendo que la situación de la nobleza durante la Guerra de la Independencia la habría hecho inviable: estado informe, ausencia del cuerpo aristocrático en algunas provincias y escasez en otras, descrédito general, oposición a ese sistema (Toreno, 1814, pp. 52-55).

Ya hemos visto cómo para lograr tal fin incluso diseñaron en la sombra un proyecto de Constitución que sería la antesala del futuro Estatuto Real. Sin embargo, también intentaron otra alternativa, de sesgo interpretativo, a saber: concebir el Consejo de Estado que establecía la Constitución del 12 como si de un Senado se tratase. La idea no era tan descabellada por algunos factores característicos del Consejo de Estado. Éste tenía una composición parcialmente estamental, ya que un segmento de sus componentes debía pertenecer al clero y nobleza (dos Obispos y cuatro Grandes de España) lo que evocaba una Cámara Alta privilegiada (Tomás y Valiente, pp. 104-112) (Cabrerá Bosch, 1986, pp. 235-237) (Coronas González, p. 203-204), mientras que el resto de componentes debía ser elegido de entre personas de prestigio por sus conocimientos o por haber desempeñado cargos públicos, lo cual asimilaba el Consejo de Estado a un Senado de mérito (art. 232); por otra parte, los miembros del Consejo de Estado eran propuestos por las Cortes y elegidos por el Rey, lo cual permitía concebirlo como una especie de cuerpo intermedio entre la Monarquía, personificada en el Rey, y la Democracia, expresada en las Cortes.

Para afianzar estas interpretaciones, los moderados acudieron a diversos razonamientos. En ocasiones, utilizaron el “Discurso Preliminar” como

canon hermenéutico, aunque sin conferirle un valor auténticamente normativo. En otros casos, acudieron al simple argumento de autoridad: siendo muchos moderados antiguos doceañistas, se erigieron sobre el resto de diputados en improvisados pedagogos, ilustrándoles acerca del sentido que habían querido conferir al articulado constitucional cuando participaron en su elaboración; nadie mejor que ellos, constructores de la Constitución, para realizar una interpretación “auténtica”. Interpretación que, como acabamos de ver, a menudo difería del sentido originario con que se habían concedido las prescripciones de la Constitución de Cádiz. En este sentido, Alcalá Galiano criticó el desdén y altivez con que los liberales perseguidos en 1814 trataron a los nuevos diputados, excepción hecha, afirmaba Alcalá Galiano, del Conde de Toreno (Alcalá Galiano, 1955, p. 79).

CONCLUSIONES

La Guerra de la Independencia había supuesto una fase de experimentación normativa, poniéndose en planta sendas Constituciones (el Estatuto de Bayona y la Constitución de Cádiz) que representaban dos formas de entender la división de poderes: conforme a un modelo autocrático, la primera, y de acuerdo con un sistema de dominio parlamentario, según la segunda. El Trienio Liberal, por su parte, supuso una fase de experimentación práctica de la segunda de estas Constituciones, ya que sólo en ese momento se daban las condiciones políticas adecuadas para que el texto pudiera aplicarse: el rey se hallaba ya presente, frente a la regencia que había operado entre 1810 y 1812, y las Cortes ya no eran constituyentes, como las de Cádiz, sino un simple parlamento ordinario.

Sin embargo, durante el sexenio absolutista (1814-1820) algo había cambiado en las filas liberales. La caída del régimen constitucional en 1814, unido al contacto con experiencias políticas foráneas, dividieron al liberalismo en dos grupos que ofrecerían su propia interpretación del documento doceañista. Los exaltados –ligados al pensamiento revolucionario francés que había sido mayoritario entre los liberales durante la Guerra de la Independencia– fueron los que mantuvieron una exégesis más próxima a la literalidad constitucional, en tanto que los moderados forzaron más su lectura del texto tratando de encontrar en él –de forma tan artificial como infructuosa– elementos que lo ligaran al modelo constitucional que en esos momentos consideraban más adecuado: el británico de *checks and balances*.

El aspecto en el que esta divergencia hermenéutica resultó más acusado fue, sin duda, el de la forma de gobierno. La razón parece obvia: a su través se fijaba quién había de dirigir la política estatal y, por tanto, todas las restantes cuestiones dependían de un modo u otro de ella. Los exaltados pretendieron convertir al Parlamento en centro político del Estado, basándose no sólo en el principio de soberanía nacional, sino también en un aspecto coyuntural: la necesidad de vigorizar la revolución que se había puesto en marcha a raíz del pronunciamiento en Las Cabezas de San Juan. De resultas

trataron incluso de invadir competencias ejecutivas del Rey y sus ministros, para depositarlas en las Cortes. A la inversa, los moderados intentaron que el monarca y sus agentes dispusiesen de un amplio margen de poder autónomo, compartiendo las principales decisiones gubernamentales con las Cortes, en un sistema de equilibrio constitucional.

En realidad, ninguna de las dos propuestas cuadraba exactamente con la literalidad constitucional. El resultado fue que la Constitución de Cádiz apareció como un modelo ya superado (o al menos superable) en el único momento histórico en el que tuvo ocasión de ponerse verdaderamente en planta. Aquella Constitución sobreviviría en lo sucesivo más como mito y referente que como texto que el liberalismo considerase adecuado para regir verdaderamente España.

REFERENCIAS

- Alcalá Galiano, A. (1955). *Obras escogidas*. Madrid, España: Atlas.
- Barthelemy, J. (1978). *L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. Ginebra, Suiza : Méergariotis Reprints.
- Bastid, P. (1965). *Les institutions politiques de la Monarchie Parlementaire Française (1814-1848)*. Paris, Francia : Recueil Sirey.
- Bernard Chantebout, B. (1977). Le regime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblee. En V.V. A.A. *Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*. Paris, Francia, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Blanco Valdés, R.L. (1988). *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Cabrera Bosch, M. I. (1996). Algunas consideraciones en torno al Consejo de Estado en la Constitución de 1812. *Revista de Estudios Políticos*, 93, 233-241.
- Coronas González, S.M. (1986). *Los orígenes del sistema bicameral en España*. En Cano Bueso, J. (edit.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid, España: Tecnos.
- Duvergier de Hauranne, M. (1870). *Histoire du Gouvernement Parlementaire en France, 1814-1848*. Paris, Francia : Lévy Frères.
- Fernández Sarasola, I. (2001). *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Sebastián, J. (2006). *Liberales y liberalismo en España. 1810-1850. La forja de un concepto y la creación de una identidad política*. *Revista de Estudios Políticos*, 134, 149-167.
- Gil Novales, A. (1989). Romero Alpuente, *Historia de la revolución española y otros escritos*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

- Louis Girard, L. (1985). *Les Liberaux Français (1814-1875)*. Paris, Francia : Aubier Montaigne.
- Oller Sala, D. (1989), Los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821 como vía de interpretación, integración y modificación de la Constitución de 1812. En Cano Bueso, J. (edit.). *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812* (pp. 577-592). Madrid, España: Tecnos.
- Quintana, Manuel José (1946). *Obras completas de D. Manuel José Quintana*. Madrid, España: Atlas.
- Tomás y Valiente, F. (1996). *Constitución: escritos de introducción histórica*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Toreno, C. de (1814). *Noticia de los principales sucesos ocurridos en el gobierno de España. Desde el momento de la insurrección en 1808, hasta la disolución de las Cortes ordinarias en 1814*. Paris, Francia: P. N. Rougeron.
- Varela Suanzes, J. (2002). *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Varela Suanzes, J. (1996). La Monarquía imposible: la Constitución de Cádiz durante el Trienio. *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVI, 653-687.
- Vitrolles (1815). *Du ministère dans le gouvernement représentatif*. Paris, Francia: Chez Dentu.

