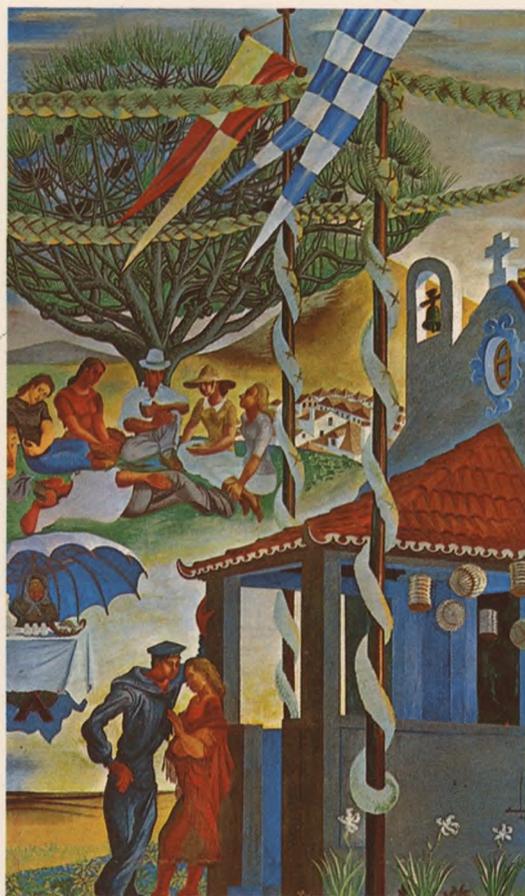


O SAGRADO E O PROFANO

HOMENAGEM A J. S. DA SILVA DIAS



INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS
FACULDADE DE LETRAS

COIMBRA 1987

CONSTITUCIÓN Y CARTA COMO MODELOS CONSTITUCIONALES

El estudio de las Constituciones, ampliamente desarrollado tanto desde el punto de vista del análisis como en su aspecto más específico del derecho comparado, adolece, desde la perspectiva histórica, de una insuficiente sistematización que, de existir, permitiría substituir la referencia exhaustiva en favor del manejo de un corto número de tipos o modelos. De este modo resultaría más fácil comprender el sentido de la evolución del constitucionalismo en la historia. No es éste el momento de presentar una imagen global del problema aunque, dado que pretendemos caracterizar un tipo de texto constitucional, sí habremos de iniciar el estudio de las dos primeras etapas de la secuencia, la de las constituciones revolucionarias y la de las cartas otorgadas.

La historia constitucional comienza con un grupo de textos de particular relevancia, porque sirvieron para dar una nueva organización al Estado y, en Europa, crearon las condiciones que dieron nacimiento a una nueva sociedad. Las constituciones revolucionarias de primera hora se reducen a tres: la de los Estados Unidos, que no es enteramente homologable a las que se hicieron en Francia en 1791 y 1793, aunque ésta última, al no haber sido promulgada, no tiene más interés que el teórico; y en España en 1812. Habrán de producirse los grandes cambios que siguieron a la caída de Napoleón para que de nuevo los revolucionarios se encuentren en situación de reemprender la experiencia. Cuando esto ocurra, en la década de los veinte, la Constitución de Cádiz aparecerá como el modelo a copiar, carácter que mantuvo hasta la promulgación de la Constitución belga de 1831.

* Universidad Autónoma de Madrid.

Como notas características de las constituciones liberales revolucionarias podemos enunciar las siguientes:

1.º Son el resultado de los debates de cámaras de representantes, elegidos en proporción a la población.

2.º Incluyen una declaración de derechos del hombre y del ciudadano, que legitima el carácter político del sistema constitucional.

3.º Realizan la división de poderes, considerada como la garantía necesaria para el ejercicio de los derechos del hombre.

4.º Proclaman la soberanía nacional que sirve para legalizar la leyes procedentes de las instituciones constitucionales.

5.º Atribuyen, con carácter exclusivo, la iniciativa legal a los representantes que forman la única cámara.

De todos estos puntos consideramos de especial interés destacar el primero y el último a la hora de caracterizar las más antiguas constituciones europeas. El primero, de conformidad con la tradición política que supone que las cartas tienen este carácter por el hecho de ser concesión graciosa de monarcas hasta entonces absolutos. El segundo por constituir la piedra angular de la concepción política revolucionaria. La primera de éstas, la Constitución de 1791 fue obra de la Asamblea Constituyente y en el art. 100, si los contamos de forma ininterrumpida, atribuye al Cuerpo Legislativo el poder de proponer y decretar las leyes, mientras que el poder ejecutivo, que es tanto como decir el rey, no puede hacer ninguna ley, ni siquiera provisional (art. 143). El desarrollo de la revolución, después que puso fin al régimen de la Convención, procedió a elaborar un nuevo texto constitucional. La Constitución del año III (1795) fue discutida por una Convención, reducida a poco más que los termidorianos y sometida a plebiscito popular antes de su promulgación.

El texto de 1795 responde, como es sabido, a la preocupación por evitar la reaparición de una cámara que pudiera acumular todos los poderes. Por esta razón reparte las funciones que integran el poder legislativo entre dos cámaras, dando al «Consejo de los Quinientos» la iniciativa y el debate, reservando la aprobación para la «de los Ancianos», a los que no se permite introducir ningún tipo de enmiendas; por su parte el Directorio sólo podía sugerir la toma en consideración de algún asunto pero nunca presentar «proyectos escritos en forma de ley» (art. 163). La Constitución de 1795 tuvo una larga serie de versiones como norma básica de las repú-

Constitución y Carta

blicas que el Directorio levantó en las fronteras de Francia, a pesar de la absoluta inadecuación del modelo para las circunstancias locales. No sirvieron para incorporar a sus súbditos a la vida política, aunque los gobiernos inspirados o dirigidos por los franceses protagonizaran un cambio social decisivo en sus respectivos territorios.

La última de las constituciones revolucionarias de primera hora es la española de 1812. Fue elaborada por unas Cortes representativas y en ella se reconoce, junto a la iniciativa de los diputados, la posibilidad de una iniciativa legislativa de la corona:

art. 131. — Las facultades de las Cortes son: Primera: Proponer y decretar las leyes y derogarlas en caso necesario.

art. 132. — Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de Ley...

art. 171. — Décimo cuarta: hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación para que deliberen en la forma prescrita.

El golpe de Brumáριο lleva al frente del gobierno de Francia a Bonaparte quien se cuidó de elaborar un texto constitucional a su medida. Esta vez no hubo debate parlamentario, substituido por un referendum en el que consiguió una abrumadora mayoría, tanto como para que resulte dudosa. La Constitución del año VIII (1799) introduce por primera vez la participación del ejecutivo en el proceso legislativo. Apparentemente se reprodució el anterior sistema de cámaras, con un cambio de nombres y composición, manteniendo la división de funciones entre ellas. La creación y las funciones del Consejo de Estado dieron origen a un intermediario que, en realidad, representaba al primer cónsul. Formalmente correspondía al Consejo «bajo la dirección de los cónsules», la elaboración de los proyectos de Ley (art. 52), pero dado que el art. 42 declaraba suficiente la decisión del primer Cónsul y que éste nombra y revoca libremente a los miembros del Consejo (art. 41) puede deducirse donde residía la iniciativa legal. El resto del proceso era semejante al del 95 con la única salvedad de que el Cuerpo Legislativo, antes de aceptar o rechazar el proyecto en bloque, era ilustrado con un debate en el que participaban tres tribunos y otros tantos consejeros de Estado.

A diferencia de lo sucedido con la Constitución de 1795 la del 99 no fue objeto de exportación en su etapa republicana, al optar Napoleón por dar Constituciones, más adaptadas a las circunstancias, de las repúblicas dependientes. El régimen monárquico no introdujo cambios que nos interesen, fuera de un mayor poder del ejecutivo como se aprecia en la Constitución dada a los españoles en Bayona, a pesar de la formalidad de urnas llamadas Cortes cuya composición era única y cuya libertad estaba más que mediatizada.

La abdicación de Napoleón vino a plantear el nada fácil problema de encontrar un nuevo sistema político para el país que había iniciado la revolución de Europa y había vivido los tres lustros anteriores bajo un monarca absoluto. El proyecto constitucional del «Senado conservador» es una muestra de oportunismo político, en el que el interés prioritario por asegurarse la permanencia en el cargo, lleva a los senadores a renunciar indirectamente a la iniciativa legal, al ofrecer que «los proyectos de ley pueden plantearse tanto en el Senado como en el Cuerpo Legislativo», lo que implica una acción exterior a estos cuerpos de acuerdo con la norma seguida por el emperador. La decisión de Luis XVIII no tuvo en cuenta la anterior proposición, dando en su lugar la Carta constitucional de 4 de junio de 1814, que se convirtió en el paradigma de una organización política autoritaria, tanto por su carácter otorgado como por reservar a la corona la iniciativa legal. El ejemplo francés fue seguido en el ducado de Nassau, en España con el Estatuto Real de 1834 y en Luxemburgo en 1841, en tanto encontramos textos que utilizan la denominación de carta a pesar de que se alejan sensiblemente del modelo, como ocurre con la portuguesa de 1826 y la francesa de 1830.

La dualidad de denominaciones, el hecho de que los textos entre 1799 y 1808 se titulen constitución en tanto los de 1814 y después se llamen carta, es posiblemente la causa fundamental de una distinción que el análisis político no justifica. En otras palabras diríamos que todos ellos corresponden a un mismo tipo, el de las Cartas otorgadas, carácter que esperamos probar en las páginas que siguen. Tradicionalmente se ha considerado que las Cartas se definían, con independencia de su contenido, por el hecho de haber sido otorgadas por monarcas que hasta el momento de darlas habían ejercido un poder absoluto, con lo que la Carta aparecía, al menos formalmente, como una concesión graciosa del rey al espíritu de los tiempos.

Constitución y Carta

Al lado de ésta definición basada en el origen, hemos de destacar la circunstancia de que las cartas tienen un contenido específico y característico más importante que el primero a la hora de definir las. El factor, cuya presencia es suficiente para calificar un texto como Carta, es la privación de la iniciativa legislativa al parlamento, cualquiera que sea su nombre y composición. Una carta configura un sistema político en el cual una asamblea puede legitimar los proyectos de ley del gobierno pero carece de capacidad para formular otros alternativos o simplemente distintos, tanto por tratar de cuestiones diferentes como por ofrecer soluciones distintas a un mismo problema. Cuando ambas condiciones se dan en un texto la identificación está fuera de toda duda. Cuando sólo aparece una de las dos consideramos que el carácter dominante es el segundo y que atendiendo a él es como debe procederse a la tipificación del texto en cuestión. Veamos ahora los documentos concretos para comprobar la validez de este análisis.

La carta otorgada más antigua será, por tanto, la llamada Constitución francesa de 1799 y no tanto por las atribuciones que concede al primer cónsul como por la restricción que prescribe para las iniciativas del Tribunado. El art. 29 le reconoce, en efecto, la facultad de expresar su opinión sobre las leyes presentadas y futuras, sobre los abusos a corregir, sobre las mejoras a realizar en todos los campos de la administración pública, exceptuados aquellos asuntos civiles o criminales pendientes en los tribunales. Ahora bien, según reza el mismo artículo: «las opiniones que manifiesta... no tienen ninguna consecuencia necesaria y no obligan a discutir sobre ellas a ninguna autoridad constituida». En estas condiciones, la representación nacional no tenía más función que la de cooperar en las iniciativas legislativas del ejecutivo, pero en modo alguno podía suplirlo.

La Carta constitucional de 4 de junio de 1814, arm que formalmente parezca más participativa no deja a los representantes, aún tan menguados como los en ella previstos, ninguna iniciativa legal como puede constatarse en la lectura de los siguientes artículos:

art. 15. — El poder legislativo se ejerce conjuntamente por el rey, la cámara de los pares y la cámara de los diputados de los departamentos,

art. 16. — El rey presenta el proyecto de ley.

art. 19. — Las cámaras tienen la facultad de solicitar al rey para que proponga un proyecto sobre

cualquier materia así como para indicar el contenido que estimen conveniente contenga la ley.

art. 46. — No se puede hacer ninguna enmienda a una Ley, siempre que no haya sido propuesta o aceptada por el rey.

Durante los Cien Días, Napoleón consideró necesario reformular la naturaleza del régimen imperial mediante la promulgación del Acta adicional a las Constituciones del Imperio. Significativamente las reformas introducidas tocan, entre otros, este punto sin llegar a aceptar la participación legislativa de las cámaras.

art. 23.— Al gobierno corresponde la proposición de la ley; las cámaras pueden proponer enmiendas; si estas enmiendas no son aceptadas por el gobierno, las cámaras quedan obligadas a votar el proyecto, tal como les fue presentado,

art. 24. — Las cámaras tienen la facultad de invitar al gobierno para que proponga una ley sobre una materia determinada y ofrecer por escrito aquello que les parezca conveniente que figure en la ley.

En los seis años siguientes ningún texto constitucional europeo si exceptuamos la Constitución de 1812, curiosamente sancionada por Fernando VII como si se tratase de un parlamento del Antiguo Régimen, acepta la iniciativa legal de los diputados. «En cualquiera de las dos cámaras, cualquiera de sus miembros podrá hacer cualquier proposición. — *placet*». Sólo las Constituciones surgidas de la oleada revolucionaria iniciada por Riego destacarán, con la importancia que tiene el asunto, la iniciativa legal de los diputados y la posibilidad de introducir enmiendas como condición necesaria. De acuerdo con la tradición revolucionaria del modelo español, las constituciones napolitana de julio de 1820 y portuguesa de 23 de septiembre de 1822 reservaron la iniciativa a los diputados.

art. 125. — Cualquier diputado tiene la facultad de someter al parlamento proyectos de ley.

art. 105. — La iniciativa inmediata de las leyes competen exclusivamente a los representantes de la nación juntos en Cortes.

Los secretarios de Estado pueden, no obstante hacer proposiciones, después de examinadas por una comisión de las cortes, podrán convertirse en proyectos de ley.

Constitución y Carta

La intervención de las potencias legitimistas, Austria y Francia fundamentalmente, puso término a las experiencias constitucionales de la Europa del Sur. Cuando se plantee el problema de redefinir la organización política de las monarquías nos encontramos ante el significativo fenómeno de las Cartas que no se ajustan a la definición. De no ser por la necesidad de elaborar categorías que toda ciencia supone, nos conformaríamos con hablar de dos tipos distintos de cartas, sólo que esto es tanto como negar cualquier valor conceptual a dicha palabra. La Carta constitucional portuguesa de 29 de abril de 1826 no se ajusta al modelo de carta otorgada a pesar de haber sido promulgada como tal. Para confirmarlo basta reproducir algunos de sus artículos:

art. 13. — O poder legislativo compete ás Cortes com a sanção do rei.

art. 15. — É da atribuição das Cortes:

6.º Fazer leis, interpretá-las, suspende-las e revogá-las

art. 45. — A proposição e aprovação dos projectos de lei compete a cada uma das câmaras,

art. 46. — O poder executivo exerce por qualquer dos ministros de Estado a proposição que lhe compete na formação das leis, e só depois de examinada por uma comissão da câmara dos deputados, donde deve ter princípio, poderá ser convertida em projecto de lei.

La revolución de julio en Francia dio como resultado la promulgación de una nueva Carta constitucional, la de 14 de agosto de 1830. A pesar de su nombre se trata de una Constitución, tanto por su origen ya que fue elaborada por los diputados antes de proclamar al duque de Orleans, como por la recuperación de la iniciativa legislativa por parte de los diputados.

art. 14. — El poder legislativo es ejercido colectivamente por el rey, la cámara de los pares y la cámara de los diputados.

art. 15. — La proposición de las leyes pertenece al rey, a la cámara de los pares y a la cámara de los diputados...

art. 16. — Toda ley debe ser discutida y votada libremente por la mayoría de cada una de las cámaras.

art. 17. — Si una proposición de Ley ha sido rechazada por uno de los tres poderes no podrá presentarse de nuevo en la misma sesión.

Después del triunfo liberal en Francia, aún se promulgaron en Europa cartas semejantes a la derogada en Francia. La más relevante por la importancia del país al que se aplicó fue el Estatuto Real, elaborado por Martínez de la Rosa y promulgado el 10 de abril de 1834 en nombre de Isabel II, ejemplo de Carta otorgada donde las haya como lo descubre su origen y contenido.

art. 31. — Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un decreto real,

art. 32. — Queda, sin embargo, expedito el derecho que siempre han ejercitado las Cortes de elevar peticiones al rey...

art. 33. — Para la formación de las leyes se requiere la aprobación de uno y otro estamento y la sanción del rey.

En el momento de su publicación y habida cuenta las circunstancias del momento, el estatuto Real era un total anacronismo. Nada tiene, por tanto, de particular que su aplicación estuviera constantemente alejada de sus supuestos, que fuese incapaz de encontrar soluciones políticas a los conflictos sociales y que, finalmente, fuese derogado por la vía revolucionaria.

Este breve recorrido por los textos constitucionales europeos de las cuatro décadas que separan la primera Constitución de la última Carta, es suficiente para plantear una serie de cuestiones fundamentales para la historia de los sistemas políticos. Bajo la apariencia de dos únicas fórmulas: Constitución y Carta, encontramos tres opciones políticas perfectamente diferenciadas. La revolucionaria, caracterizada por reservar a los representantes elegidos la iniciativa legal, sin que el reconocimiento a la corona de la capacidad de sancionar los decretos de las Cortes constituya un auténtico poder legislativo, dado el carácter suspensivo que el veto tiene. La versión autoritaria se caracteriza por reducir la participación parlamentaria al debate de los proyectos legales de la corona, bien sea con división de funciones entre las cámaras como sucedía en la Francia napoleónica, bien se reconozca esta facultad a una o más cámaras. La última versión, la llamada

Constitución y Carta

a prosperar en los países liberales una vez realizada la revolución, es la del reconocimiento de la iniciativa tanto en la corona como en el parlamento. De ello procede la moderna actuación de las cámaras, habitualmente reducidas a la discusión de los proyectos legislativos de los gobiernos que, por evidentes razones funcionales, han sustituido a la corona en el ejercicio de la iniciativa legal.