

ESTABLECIMIENTO DE CONTRIBUCIONES, FIJACIÓN DE GASTOS Y PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Francisco Escribano López
Universidad de Sevilla

0. Cuando mi amigo el Prof. Carlos Álvarez me insinúa la posibilidad de colaborar en esta obra *In memoriam* del Prof. Antonio García-Baquero, no dudé un instante en decir que sí y en proponer como asunto éste, en atención a varias razones. La primera sería la decisión de que versara sobre una cuestión histórica, en atención a la figura intelectual de quien hacemos memoria; la segunda, que ya me había acercado, con ocasión del 175 aniversario de la Constitución de Cádiz, al asunto que ahora retomo y que ahora es posible fundarlo aun más firmemente de lo que lo hacía entonces, gracias a estudios aparecidos con posterioridad, de los que me ocupo y doy noticia; mas, sobre todo, porque Cádiz y Antonio García-Baquero estaban estrechamente unidos por intereses intelectuales y porque allí ejerció a plenitud el gozo de vivir, su gran arte, hasta el punto de que celosa la Parca, nos lo arrebatara tan temprano.

Se trata de analizar, en el contexto constitucional de 1812, la afirmación firmemente afincada en nuestro estricto ámbito del Derecho Financiero de que el principio de reserva de ley en materia financiera y tributaria ya había encontrado una acabada formulación en ese texto constitucional, o lo que es lo mismo, que el establecimiento de las contribuciones y la fijación de los gastos, es decir, la aprobación de los Presupuestos, eran competencias atribuidas exclusivamente a los representantes de la soberanía popular y que, por tanto, sólo las Cortes podían establecerlas y fijarlas.

En ese primer acercamiento al que me he referido, concluía, aunque mejor sería decir que apuntaba, la inexactitud o falta de precisión de tamaña afirmación. Tras lo que hoy suscribo, no dudo en afirmar que ese aserto carece de fundamento y es conclusión que no sólo se funda textualmente o se deriva de los propios textos, sino que se puede incluso concluir si siguiéndome hasta el final, se verifica lo que fue la práctica bajo la vigencia guadianesca de nuestra celebrada *Pepa*.

Para poder ser más rotundo ahora que entonces, me han ayudado en gran medida conversaciones con el Prof. Bartolomé Clavero, quien estuvo detrás de la invitación a aquel primer trabajo y ahora me aconseja que maneje un texto del que he hecho uso abundante porque es altamente recomendable para iniciar investigaciones sobre el contenido y alcance del texto gaditano y de su rol en nuestra historia constitucional.

Una primera idea que brillantemente exponen Carlos Garriga y Marta Lorente en su excelente *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, cuya referencia completa el lector interesado encontrará en nota más adelante, será traída de trabajos de Tomás y Valiente y podríamos sintetizarla así: el modelo constitucional gaditano no es otra cosa que la reformulación constitucional de viejos dispositivos institucionales; abundando en esa idea, nuestros Autores no dudan en afirmar: “la peculiaridad que a este respecto plantea la Constitución de 1812 deriva de que en sí misma tiene como transicional el momento gaditano: no sólo incierto, confuso, precario y contradictorio, sino también expresamente planteado como reformulación de (y no ruptura con) el pasado”¹. Por ello los Autores nos llegarán a hablar de un *Estado imaginario* y a esa concepción se antepone el clásico modo de querer ver en Cádiz el nacimiento de algo radicalmente novedoso, como bien explica el Prof. Clavero en el mencionado *Epílogo* a este trabajo, “en ese contexto se hablará como de Constitución jurisdiccional, o de jurisdiccionalismo” queriendo significar que aún con los grandes cambios que se pueden atribuir a la Constitución doceañista, ésta aún se inscribe en ese concepto.

Otro asunto de gran calado, y de vital importancia a los efectos específicos de los que me ocupo, viene a configurarse como la dimensión historicista y su concreción, señaladamente en el *Discurso preliminar*, con que arrancarán nuestras consideraciones. Lo han planteado de modo ejemplar los Autores a los que me refiero: “el orden constitucional doceañista adquirió, en efecto, de modo inevitable, un tono marcadamente historicista: el proceso constituyente, con su invocación de las viejas leyes fundamentales impuso una manera de articular las relaciones entre derecho viejo y derecho nuevo que subordinó la actividad legislativa a la compatibilidad entre la Constitución y las antiguas leyes de la Monarquía católica”². En ese contexto se presenta el *historicismo* como una de las claves explicativas del modelo constitucional gaditano, de ahí el acierto tanto de la idea de que se intenta una especie de combinatoria (¿posible?) entre derecho viejo y nuevo; un modo de llevar a cabo la reprochable acción de echar vino viejo en el odre nuevo. Nuestra aportación es un paradigma de esa operación: una formulación de nueva planta en cuanto a unas pretendidas competencias (puramente *textuales*) de la Asamblea representativa que no logran velar la auténtica dimensión de lo que se residencia entre las competencias (reales) de la Corona, sin que busquemos aliteración a fin de dotar de mayor expresividad a la afirmación.

De esa extraña mezcolanza y de sus consecuencias se encargará con claridad y rigor el Prof. Carlos Garriga en su aportación “Constitución política y orden

¹ *Op. cit.*, p. 26.

² *Op. cit.*, p. 38.

jurídico. El *efecto derogatorio* de la Constitución de Cádiz”, sin que a los fines de esta breve introducción tenga sentido sino dejarlo señalado a fin de que se pueda entender más fácilmente nuestra hipótesis y el grado de fundamentación de su desarrollo, que, en nuestra opinión, es el resultado más apreciable de nuestro nuevo acercamiento a la cuestión, gracias, desde luego, a los trabajos que se han citado hasta aquí y los que se reiteran en el texto. En todo caso quede dicho que su lectura será especialmente recomendable para entender algunos extremos de los que me ocupo porque centra de modo excelente la cuestión o, una de las cuestiones, menos claras, si aplicamos nuestra actual configuración de las fuentes a ese esquema constitucional; no sorprenderá así que se puedan hacer afirmaciones como la de que en la Constitución gaditana no existe cualificación normativa por mor de la materia o por determinación del ejercicio de una sedicente competencia, mas nótese que ese planteamiento no es sino el corolario lógico al que se llega tras desarrollar brillantemente otra cuestión tampoco ajena a nuestros intereses inmediatos: y éste no es otro que lo que podríamos denominar el intento de formular, con coherencia y sin anteojeras –las de aplicar miradas actuales a problemas pretéritos–, la especialmente espinosa cuestión del sistema de fuentes de la Constitución de Cádiz³, aportación que me ha sido, como se comprobará, de gran utilidad para confirmar ciertas afirmaciones no tan bien fundadas que ya hacía en mi primer acercamiento a esta cuestión, como ya he dicho *supra*⁴.

Para terminar esta Introducción que ha querido justificar mi aportación y expresar los agradecimientos intelectuales, que acabo de reconocer, y manifestar mi agradecimiento a quien me ha ofrecido la oportunidad de unir mi nombre a quienes tanto lamentamos la ausencia que motiva esta obra, sólo me resta aún realizar una precisión que quizás ayudará al lector a seguirme por el intrincado camino que he elegido; y serán ajenas las palabras que me justifiquen: “Es verdad que el sistema constitucional gaditano no puede entenderse cabalmente al margen de la dicotomía ley-decreto, pero no me parece tan claro como suele afirmarse que ésta sea la esencial, y desde luego no me cabe duda de que deja sitio más que

³ Véase en el trabajo general que estamos glosando la aportación específica de GARRIGA, C.: “Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)”, pp. 169 ss.

⁴ Véase, en particular la nota 11 de este trabajo; por ejemplo, será de sumo interés su genérico planteamiento, a fin de delimitar correctamente la categoría del acto (jurídico) en el conjunto de sistema de fuentes gaditano; así su delimitación objetiva del acto *versus* la discriminación subjetiva de autoridades capacitadas para dictarlos, será cuestión general de la que ya se extraían algunas consecuencias en mi primer trabajo, que ahora con mayor fundamentación pueden ser afirmadas. “La forma no puede calificar el acto (de) normativo, sino tan sólo identificar a la autoridad que lo edicta. Si los actos calificados de reglamentos tiene a menudo un origen parlamentario... y acabamos de comprobar que los actos normativos del Ejecutivo no siempre merecen la calificación de reglamento... entonces habrá que concluir que la estructura constitucional gaditana no permite una delimitación objetiva de actos normativos, sino tan sólo una discriminación subjetiva de autoridades capacitadas para dictarlos”, esta brillante idea le permitirá rematar: “es la calidad normativa del acto la que sirve para calificar la facultad del sujeto que lo dicta” (p. 210 y nota 93). Idea que resume el cuadro teórico que intentamos describir en su aplicación a la mitológica visión de un sedicente principio de reserva de ley, manifestación de una competencia exclusiva de las Cortes que se concreta, precisamente, en que sólo éstas son las competentes para establecer contribuciones o fijar gastos: ya veremos que nunca fue así, no obstante la sedicente separación de poderes con que quiere arrancar el tantas veces citado *Discurso preliminar*, que enseguida veremos.

sobrado para que se desarrolle con amplitud la dualidad (mejor que dicotomía) ley/decreto-reglamento"⁵.

Y sin embargo, algo se movía, aunque sólo fuera porque se abre una puerta que hasta entonces nunca se había abierto en España, ahí está el auténtico valor de la Constitución doceañista, que funda, en cierto modo, un proceso, una concatenación de actos (constitucionales) y prácticas (a veces, no tanto) que se prolongan en el tiempo. Para mejor decirlo, lo dirán palabras también ajenas, medite el curioso lector sobre el balance historiográfico, no pocas veces plagado de interesadas lecturas, que nos proporciona el Prof. Clavero, de esta Constitución gaditana de 1812, al tiempo que nos desvela su especial modo de significarla en el proceso constitucional español, lo que supone un saldo ciudadano especialmente positivo, no obstante sus notables y pocas veces subrayadas carencias⁶.

Sin que esa lectura del texto gaditano provoque una especie de culto de dulía o, incluso, de hiperdulía, lo que aún sería menos conveniente, por especialmente inapropiado, pero tampoco, precisamente, lo contrario.

1. A las once de la noche y en la Real Isla de León se firmaba, el 24 de septiembre de 1810, el Decreto de Constitución de las Cortes Generales donde puede encontrarse esta declaración axial para todo el proceso posterior "No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, el ejecutivo y el judicial, declaran las Cortes Generales y Extraordinarias que se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión".

Señalamiento de órgano –Cortes Generales– y atribución de competencias –ejercicio del poder legislativo en toda su extensión– que suponen un *desideratum* de cuyo cumplimiento efectivo habrán de ocuparse estas páginas en la medida que la competencia financiera es materia de objeto del ejercicio de ese poder.

En el Discurso preliminar de la Comisión de Constitución, leído en la sesión de 11 de agosto de 1811, se torna a esta idea central. Ya en sus primeras líneas se pondrán en relación poder legislativo y competencia financiera; aún más, conocida es la idea básica del *Discurso* de presentar la Constitución de 1812 enraizada en la tradición española: "Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española", y entre esos orígenes *traídos* al texto se presentará la ley como el objeto de un pacto entre el Rey y reino –éste representado en las Cortes– quienes "la resisten si la hallan contraria o perjudicial al objeto de su proposición, haciendo réplicas sobre ella hasta convenirse el Rey con el reino", observándose en las contribuciones igual *escrupulosidad*⁷.

⁵ *Op. ul. cit.*, p. 218.

⁶ CLAVERO, B.: "Cádiz en España: Signo constitucional, balance historiográfico, saldo ciudadano" que constituye el largo *Epílogo* (pp. 447-526) a que ya he hecho referencia de la obra que hemos glosado a lo largo de esta Introducción.

⁷ Este planteamiento ha sido aceptado, sin protesta alguna, durante mucho tiempo en el ámbito del Derecho Financiero, llevando lo que hemos denominado genéricamente como historicismo hasta el punto de querer traer ese planteamiento de las relaciones entre Asamblea representativa y Corona de, nada menos, que el siglo XI. Como puede leerse en el comentario *Discurso preliminar*: "Cuando la

Tendencia a presentar, pues, la aprobación de las contribuciones como una decisión idéntica en cuanto al procedimiento, mas diferenciada de la ley. Rey y reino convendrán ley y contribuciones. Pero como manifestación de objetos competenciales diferentes porque diferenciados. Diferencia que el Discurso señala cuando enfatiza el otorgamiento de las Cortes en punto a contribuciones "que para conservar más cabal y absoluta su autoridad en esta parte, llaman a toda contribución donativo voluntario"⁸.

Y así la Constitución devendría un código –por completo y ordenado– de las leyes que informan el inmenso cuerpo de las que mejor pueden llamarse "fundamentales" de donde se protestará la total ausencia de novedad "sustancial" en el texto que se presenta⁹.

Esa idea de la ley como ejercicio de competencias –en parte compartidas– se contrapesa en el interés por plasmar claramente las facultades de las Cortes para que una simple lectura de la Constitución pueda fácilmente disolver cualquier ocasión de disputa competencial entre este órgano y el Rey.

Pero el objeto del tema que nos ocupa se encuentra directamente tratado en páginas más adelante como "una de las principales facultades de la autoridad legislativa" porque "El ejercicio de esta facultad es, Señor, el regulador de la facultad ejecutiva, contra cuyo abuso no puede ponerse remedio más pronto y eficaz. Tal es el establecimiento de impuestos y contribuciones, derecho inseparable de la facultad de hacer las leyes".

Dos cuestiones generales ya aparecen aquí planteadas: la primera, la atribución a la facultad legislativa de la competencia para el establecimiento de impuestos y contribuciones, separación sobrevenida que ahora iniciará el proceso de asimilación –fagocitación– a, o por, "la facultad de hacer las leyes". Pero que la protestación de su inseparabilidad no puede ocultarnos, precisamente, la concepción diferenciada de sus objetos: que establecer impuestos y hacer leyes pueden quedarse inseparables pero (porque) son funciones diferenciadas.

En segundo lugar, un valor añadido se atribuirá a la competencia de establecer contribuciones: la del control del ejecutivo, a cuyo fin el remedio más pronto y eficaz es no dejar sino en otro órgano –el legislativo– la competencia financiera. De cuya atribución a los representantes de la Nación, es decir, a la Asamblea, se

Comisión dice que en su proyecto no hay nada nuevo, dice una verdad incontrastable, porque realmente no lo hay en la sustancia...", para finalizar con la idea de la (posible) convivencia entre lo nuevo y lo viejo, según ya vimos: "... [la Comisión] ordenó su proyecto, nacional y antiguo en la sustancia, nuevo solamente en el orden y método de su disposición".

⁸ Subrayado en el original.

⁹ Acerca de esta falta de historicidad en la doble dirección ya nos pronunciamos en ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, 1981, p. 56, especialmente nota 7. De visión demócrata del pasado nacional hablaron también otros en similar dirección: véase el trabajo ya citado en p. 71 nota 26. Proposición de análisis y metodología que aprendimos ante todo en CLAVERO, B.: "Historia, ciencia y política del derecho", en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n° 8, Milán, 1979, quien en el epigrama de su trabajo traía a MONTESQUIEU: "Transporter dans les siècles toutes les idées du siècle où l'on vit, c'est de sources de l'erreur celle qui est la plus féconde. A ces gens qui veulen rendre moderne tous les siècles anciens, je dirai ce que les prêtes d'Egypte dirent a Solon: 'O Athéniens! Vous n'êtes que des enfants'" (*De l'esprit des lois*, 30,14).

predica la libertad misma. Diferenciación funcional y valor añadido de contrapeso de poderes que constituirá un motivo recurrente a lo largo del siglo.

El impuesto así no se discute, no se cuestionará el deber de contribuir, exigencia del funcionamiento de la Nación –“esplendor y dignidad del Trono y el servicio público”– pero se atribuirá esa función al órgano más representativo como garantía del justo establecimiento y adecuado destino –“evitar que se convierta en daño suyo lo que sólo debe emplearse en promover su felicidad, y proteger su libertad e independencia”–. Función que desarrollará, además, el valor añadido apuntado, cuando, además, se prevé la cadencia de su ejercicio: establecimiento o confirmación anual de todo género de impuestos y contribuciones.

Mas no se tratará sólo de garantizar el establecimiento de la contribución y fijar el órgano que debe decidirla: se fijará también el criterio que presida la decisión “Su repartimiento se hará entre todos los españoles sin distinción ni privilegio alguno con proporción a sus facultades, pues que todos están igualmente interesados en la conservación del Estado”¹⁰.

Será el Gobierno quien presente el presupuesto de gastos así como el sujeto indicado para proponer, por medio de proyectos, los medios que crean más oportunos para cubrirlos así como, una vez decretados por las Cortes, las contribuciones serán recaudadas e invertidas bajo responsabilidad del Gobierno¹¹.

No olvidará, sin embargo, atribuir otras funciones, como el control en el gasto –que atribuirá asimismo a la Asamblea– así como el procedimiento que debe seguir el Gobierno para garantizar su mejor versación; principios de unidad de caja y de especificidad cuyo control se atribuye también a la Cámara, serán cuestiones que no olvida subrayar el *Discurso*.

¹⁰ Esta idea se plasmará, como es sabido en el art. 8º de la Constitución: “También está obligado todo español, sin distinción alguna, á contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado”, en todas las citas utilizo el texto de la Constitución reimpresa en la Imprenta Nacional de Madrid en su edición de 1820.

¹¹ Como ya hemos advertido en el epígrafe introductorio, nada más anfibológico en la estructura constitucional de las fuentes que el auténtico alcance del reglamento, tanto más cuanto que existen, incluso, decretos de las propias Cortes. Un excelente acercamiento a este asunto, crucial en el desarrollo de las ideas de este trabajo se puede encontrar ahora en la colección de trabajos que unitariamente publican GARRIGA, C. y LORENTE, M. (con muy recomendable *Epílogo* de Bartolomé CLAVERO): *Cádiz, 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid, 2007; me refiero ahora, en concreto a uno de GARRIGA, C.: “Constitución, Ley, Reglamento: El nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)”, pp. 169 y ss., quien nos advertirá cómo en la primera etapa los reglamentos que hubieron no se dictan más que para el desarrollo de decretos de las Cortes, teniendo en cuenta, además, que lo que en ese período no hubo estrictamente fueron leyes. La tesis que se sostiene es la de la expresa autorización o habilitación de las Cortes para proceder a la publicación del reglamento correspondiente. En el asunto que nos interesa este procedimiento fue profusamente utilizado y, por ejemplo, nos trae nuestro Autor un ejemplo notabilísimo, pues el decreto LXXVII, de 25.VI.1822 “determinando las oficinas y establecimientos encargados de la administración y recaudación de las contribuciones y rentas del Estado”, dispone en su art. 5 “El Gobierno dictará las instrucciones convenientes para la ejecución de este decreto”, a su amparo se dicta, el 3 de febrero de 1823 “una impresionante *Instrucción general para la administración y recaudación de la Hacienda Pública*” (p. 208), de 440 artículos constituyendo un “verdadero código de la administración tributaria”; sin que deje de tener interés, además, que este tipo de reglamentos en desarrollo de autorizaciones, decretos de Cortes mediante, “no estaban sujetos... a ulterior aprobación de las Cortes” (p. 208).

La garantía en el pago de la deuda pública reconocida será asimismo objeto de atribución competencial a la Cámara quien deberá procurar se respete su pago, vigilando sobre el Gobierno mediante un rígido sistema de afectación del crédito. Mas si éstas son las cuestiones planteadas en el *Discurso* convendrá enseguida la constatación de su efectiva plasmación en el texto constitucional, que no otro será el objeto de lo que sigue.

2. ¿Cuáles son esas “reglas fijas” que con escrupulosidad determinan con toda exactitud y precisión las funciones del Rey y las Cortes? Ya vimos que el *Discurso* proclamaba su satisfacción al respecto: el texto establece en los arts. 15 y 16 los dos polos fundamentales para analizar el problema: “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey” (art. 15), “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey” (art. 16).

La radical relevancia de esa declaración del art. 15 estriba, en parte, en sí misma –declaración de poder compartido con el Rey para hacer las leyes– en parte, en relación con lo establecido en el art. 131 dentro del Capítulo VII *De las facultades de las Cortes*, sobre todo si se aprecia el carácter cerrado del precepto: se propone así una lectura de este precepto nuclear entendido como catálogo de competencias, enumeración cerrada de la que ya el *Discurso* advertía “Las facultades de las Cortes se han expresado con individualidad, para que en ningún caso pueda haber ocasión de disputa o competencia entre la autoridad de las Cortes y la del Rey que no está fácilmente disuelta por el simple recuerdo de la Constitución”.

Como es sabido este planteamiento ha llevado a entender el texto con un carácter pretendidamente garantista, al tiempo que se consideraba competencia del Ejecutivo –del Rey– el resto o, mejor, cualquier otra competencia no atribuida a las Cortes. Cuestión que aparece reflejada, de otra parte, en relación con la primera de las cuestiones suscitadas por el art. 15, cuyo desarrollo se encuentra en los arts. 132 y ss. (Capítulo VIII *De la formación de las leyes, y de la sanción real*). La intervención real, más específicamente, la posibilidad de veto real a una ley aprobada por las Cortes, suscitó un importante debate en la Constituyente que quizás no sea inútil recordar brevemente.

La sanción –o la posibilidad de negarla, pues ahí reside la dimensión auténticamente problemática del asunto– puede ser analizada bien como manifestación de la soberanía nacional que el Rey ostenta con las Cortes, en cuyo caso parece lógica su participación; bien como una de las quiebras –en cuanto se atribuya un poder de veto, y bien largo en este caso– que ya presenta el diseño del texto, abstracción hecha de lo que la propia realidad pudo probar¹².

¹² “Pero las prerrogativas constitucionales de la Monarquía son ahora un impedimento. Las Cortes pueden aprobar leyes de abolición de privilegios históricos que la misma implantación del sistema constitucional requiere, pero se encuentra con el veto que el Monarca puede interponer durante dos legislaturas, teniendo que esperarse para su promulgación al tercer año, a 1823, cuando llega la invasión” nos advertirá Bartolomé CLAVERO en su *Evolución histórica del constitucionalismo español*, ed. Tecnos, Madrid, 1986, pp. 43-44. En esa línea GARRIGA y LORENTE nos dirán en “*Nuestro Cádiz, diez años después*” en Cádiz, 1812, p. 19: “Por mucho que nos empeñemos, en Cádiz no cuaja la idea de ley parlamentaria como fuente exclusiva de derecho, ni la figura del juez o empleado público sometido a la ley,

La cuestión interesa en la medida que la ley se presenta –en cuanto competencia de la Asamblea– como la única arma de defensa de ciertos principios respecto de los que se considera depositario el legislativo; aspecto garantista que se asume en relación con cuestiones de propiedad y libertad, así como en otras de claro rai-gambre público o donde se pretende un valor añadido de control político, como en la aprobación anual del Presupuesto. Aquí aparece, también en el análisis textual, en relación con la concepción de la ley, en el sentido democrático del término, la sanción y la posibilidad del veto como una de las notas desequilibradoras de un pretendido reparto de competencias. Ya claramente se objetó así en el Debate del texto constitucional “El Gobierno de las Españas es monárquico moderado, es decir, el gobierno de un hombre a quien dirige y enfrena la ley, para que en el ejercicio de su poder atienda al bien común, y no se convierta en daño de quien se lo depositaron; de manera que el contrarresto del poder es la ley, siempre que el contrapeso esté al arbitrio de esta misma potestad, dejó de ser contrapeso; la balanza perdió todo su equilibrio...”¹³. E interesaba fijar nuestra atención en este aspecto porque, como quedó dicho, la atribución de competencias –que ahora se comparten e, incluso, se controlan por la vía indirecta del veto– siempre se presentó como el inicio de un proceso de hegemonización del órgano representativo frente a la Corona. Cuestión que aún tardaría tiempo en madurar y que aquí, con abundancia en el verbo, quedó en puro amago textual, otro ejemplo más del *odre nuevo y el vino viejo*.

3. No seguirá en esto a su modelo más próximo: la Constitución francesa de 1791, y no teniendo una declaración de Derechos, algunos de los que allí se recogieron aparecerán en la gaditana “fuera” de texto o en lugares que obligarán a reiteraciones posteriores.

Ya quedó apuntada la tímida declaración acerca de la forma a que quedaría sujeta la competencia financiera de las Cortes: “También está obligado todo español, sin distinción alguna, á contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado” (art. 8) idea que se volverá a reiterar con mejor acierto contextual en el Capítulo Único del Título VIII *De las Contribuciones*: “Las contribuciones se

ni tampoco se asume la idea de la suficiencia constituyente de la nación representada, etc., sino que, por el contrario, el constitucionalismo doceañista exhala un tufo jurisdiccionalista bien conocido por todos aquellos que tratan de comprender la legitimación y funcionamiento de la Monarquía católica antes de la crucial fecha de 1808... Tampoco se pretende acusar al primer constitucionalismo español de antiguo o de comparativamente pasado de moda, sino de evitar introducirlo en trajes ajenos, aunque sólo sea porque resulta muy difícil desvestirlo después”; en suma, no caer en la tentación del historicismo que en nuestro objeto inmediato de análisis vendría a dar sencillamente por buena la afirmación de que la Constitución doceañista es el continente de un eficaz principio de reserva de ley tributaria, que atribuye una exclusiva competencia en esa materia a la Asamblea representativa en detrimento o con exclusión de la competencia de la Corona, por caricaturizar hasta el extremo la hipótesis que pretende recorrer todo nuestro trabajo, como gráficamente dicen C. GARRIGA y LORENTE “el constitucionalismo gaditano no sólo intentó meter vino nuevo en odres viejos, sino también vino viejo en odres nuevos” (p. 20); véase también en el mismo ejemplar citado el trabajo de Bartolomé CLAVERO: “Cádiz en España: signo constitucional, balance historiográfico, saldo ciudadano” (pp. 447-526).

¹³ (D)iaro de (S)esiones de las (C)ortes Generales y Extraordinarias que dieron principio el 24 de septiembre de 1810, y terminaron el 20 de septiembre de 1813. IX tomos. Madrid. Imprenta de J. Antonio García, Campomanes, 6. 1874, p. 1988.

repartirán entre todos los españoles con proporción á sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno” (art. 339) y, aunque con un sentido bien diverso, en cuanto al destino y fundamento de la regla, ese parámetro objetivo, o presupuesto sustantivo del ejercicio de la competencia de establecer contribuciones, también se querrá presidido por el principio o regla de que “las contribuciones serán proporcionadas á los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público de todos los ramos” (art. 340).

La falta de sistemática de la declaración que alberga el art. 8 es manifiesta: de ilustración sirva que el *también* que introduce el precepto viene a relacionar derechos y, sobre todo, deberes de los españoles (Capítulo II del título I) entre los que cabe citar el amor a la patria y así como el ser justos y benéficos (art. 6), fidelidad a la Constitución, obediencia a las leyes y respeto a las autoridades (art. 7) para cerrarlo con el *asimismo obligado* a la defensa de la patria (art. 9)¹⁴.

Sin embargo el precepto ha sido siempre glosado como la primera declaración constitucional que introduce en España un criterio de reparto de la carga tributaria y, sobre todo, una primera declaración del alcance y extensión del deber de contribuir: un principio de generalidad que pretende la abolición de privilegios fiscales¹⁵.

Así fue leído por los Diputados que lo hicieron objeto de protesta también por ello. Debate que ocupará nuestra inmediata atención porque el resto de los preceptos que nos interesan se aprobaron sin modificación del Proyecto, ni debate¹⁶.

Era la sesión de 2 de septiembre de 1811 cuando se abrió el debate, tras la lectura del que en el Proyecto de Constitución era el art. 9; Villanueva, Gordo y Argüelles tomarán la palabra, tras cuyas intervenciones será votado y aprobado sin alteración ninguna.

Para el primero, el principio de generalidad es notorio e indiscutible, dudando, sin embargo, acerca de la oportunidad de que quedara fijado el criterio de proporcionalidad como metro de la contribución “porque esto pudiera dar ocasión a que se crea que los capitales serán por Constitución del Reino la única base de las contribuciones”¹⁷.

El razonamiento de Villanueva es antifolológico pues no aparece claramente si su oposición se debe a una objeción sustantiva o, por el contrario, porque estima más oportuno dejar indeterminado –es decir, vacío de contenido– el criterio de reparto: se propondrá así que se establezca “también está obligado todo

¹⁴ Preceptos, no obstante, también invocados como elementos de juicio normativo en varias ocasiones; véase, por ejemplo, el Dictamen sobre el estado general de la Hacienda en DSC, p. 5.628.

¹⁵ Véanse los breves pero afinados comentarios a este precepto en el Estudio Preliminar a la traducción de *El Principio de Capacidad Contributiva* de F. MOSCHETTI, Madrid, 1980, realizados por Juan CALERO y Rafael NAVAS, pp. 20 y ss.

¹⁶ Las facultades de las Cortes que hacen mención de los aspectos financieros se aprueban en la sesión de 4 de octubre de 1811; veinte días más tarde, el art. 226 que, en la ordenación definitiva del texto, aparece como el art. 227 y, por último, también sin discusión, se aprobará la totalidad del Título VII “De las contribuciones”.

¹⁷ El debate completo puede seguirse en ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Los principios jurídico-financieros en nuestra historia constitucional: textos y documentos*, Sevilla, 1978 (ed. xerocopiada), pp. 17-18.

español para contribuir a los gastos del Estado bajo los planes que adoptare el gobierno"¹⁸.

La equívocidad estriba en atribuir al Gobierno –polo opuesto del equilibrio competencial del diseño– la decisión o el elemento sustantivo de ésta, al tiempo que desaparecería su propia fijación constitucional. En defensa del Proyecto, por la Comisión, Argüelles no aclararía las razones por las que no cabría tomar en consideración la proposición de Villanueva.

Mejores elementos de conocimiento proporciona el debate entre Argüelles y Gordo cuando se oponga éste al precepto por considerarlo un intento de derogar “la inmunidad real del clero”¹⁹. Se combatirá ahora el precepto desde posiciones contrarias a la extensión, que en realidad sería el reconocimiento de un (auténtico) principio de generalidad y “en obvio de interpretaciones siniestras ó arbitrarias creo que no estará por demás añadir al artículo éstas u otras equivalentes palabras ‘sin que se entienda por esto se pretende derogar la inmunidad real del clero’”.

Hábil en su exposición, atribuirá a la no expresa mención de regla alguna de sometimiento del clero al deber de contribuir que no se entienda derogado “privilegio en todos derechos, y antiquísimo”; no obstante, en evitación de torticeras interpretaciones, solicita la adición de la cláusula reseñada, pues lo contrario se entendería como “abolición perpetua de privilegios tan recomendables como justos”.

Se pondrá pues, el acento en la auténtica ruptura que el precepto suponía: la extensión del deber de contribuir a todos los ciudadanos, o lo que es parte de lo mismo, con el precepto se ponía fin a una pretendida “inmunidad real eclesiástica” en materia de contribuciones.

No menos ingeniosa resultará la respuesta de Argüelles que, sin negar el alcance atribuido al precepto, postpondrá la decisión a posteriores normas. Fijará, sin dudas, la competencia de las Cámaras en el establecimiento de las contribuciones quienes “resolverán hasta dónde debe extenderse la inmunidad eclesiástica, y la consideración que los eclesiásticos merezcan”.

Pues así fue, en su opinión, como antaño se hizo. Y volverá a subrayar, tras eludir el obstáculo reseñado, la función no menos relevante del precepto de “establecer una base y no puede sentarse mejor que diciendo que todo individuo de la Nación está obligado a contribuir en razón de sus intereses, ley necesaria para evitar las arbitrariedades que los Gobiernos han usado exigiendo, no con respecto a leyes que deban seguir, sino á su antojo”.

Principio de generalidad de la imposición; criterio constitucionalizado de reparto de la carga tributaria, en garantía de su justicia, que ya en nuestro texto constitucional aparece no sin oposición, según se ha visto²⁰.

¹⁸ Véase la nota anterior.

¹⁹ Véase todo el debate en ESCRIBANO LÓPEZ: *Los principios*, pp. 17 y ss.

²⁰ Y bien pronto pudo mostrar su significado en una doble dirección: en relación con el debate acerca de la extensión del deber de contribuir, ejemplos hay inmediatos de aplicación constitucional,

El resto de los preceptos constitucionales fue aprobado sin debate ni modificación, por consiguiente. Si dejamos aparte el art. 227 de la Constitución que fija la competencia de los Secretarios en la elaboración de los presupuestos anuales de gasto, el núcleo fundamental de la competencia financiera está recogido en los arts. 338 ss., sin olvidar que ya en el art. 131 se habían relacionado las facultades de las Cortes en esta materia.

4. Un único precepto –el 131– dentro de un Capítulo –el VII– que a sólo aquél se dedica se intitulará *De las facultades de las Cortes*.

Con el significado que bien ya se indicó cabe mencionar entre esas facultades:

Primera: Proponer y decretar las leyes, é interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.

Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones é impuestos.

Décimacuarta: Tomar caudales á préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

Décimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Décimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Décimaséptima: Establecer las aduanas y aranceles de derechos.

Décimaoctava: Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enagenación de los bienes nacionales.

Décimanona: Determinar el valor, peso, ley, tipo, y denominación de las monedas”.

Si la relación transcrita se pone en relación con la primera de las facultades señaladas cabría preguntarse acerca de cuál sea la razón de su aparente redundancia. O tal vez, antes, si tal redundancia es ahora apreciable en cuanto no existe en el texto constitucional que analizamos un precepto que establezca una cláusula de garantía de un cierto régimen en la producción normativa.

Se acudirá entonces al expediente de atribuir *además* al órgano –Cortes– una relación competencial: genérica –decretar leyes– y específica –como la que

aun “fundando indirectamente en el art. 339 de la Constitución” al proponerse en Dictamen de la Comisión de Hacienda la extensión del deber de contribuir: “no obstante los privilegios concedidos á las nuevas poblaciones de Andalucía y Sierra-Morena, debía establecerse en ellas y exigirse á sus habitantes la contribución extraordinaria de guerra decretada por las Cortes” (*DSC*, p. 4.172); menos acuerdo concitaba la pretendida extinción de la *inmunidad real del clero* y así porque en la Minuta de decreto que se presenta en las Cortes el 25 de agosto de 1812 (*DSC*, pp. 3.606 y ss.) se aplicaba a Arzobispos y Obispos (art. 4), Cabildos y Corporaciones eclesiásticas (art. 5) y en general (art. 6 a 10) a los eclesiásticos la contribución extraordinaria de guerra de 1 de abril de 1811, se levantaron voces como la del señor Alcaina quien extiende su voto particular contra todos los artículos que hablaban de esta materia (*DSC*, p. 3.613) actitud, si bien no compartida por todos, según cabe deducir de otros, como los representantes de gremios de artistas quienes a la vista del mencionado Decreto “creen como uno de los primeros deberes de su patriotismo rendir a V.M. las más expresivas gracias por esta soberana determinación, animados del celo más ardiente por el bien y la felicidad de la Nación...” (*DSC*, p. 4.009).

comentamos— y se obviará, a la vez, la fuente o procedimiento mediante el que desarrollar esas competencias —o facultades—.

Será en el Título VII, *De las contribuciones*, donde se reitere esa atribución competencial: establecimiento o confirmación de las contribuciones (art. 338), facultad cíclicamente reiterada: un año, de donde la referencia a la *confirmación*, amén que garantía de que tanto el ingreso como su presupuesto causal —los gastos a los que aquél debe proporcionarse (art. 340)— serán objeto de estudio una vez al año²¹.

Importancia radical —superior entonces, sin duda, a la fijación del instrumento normativo que no se mencionará— del establecimiento constitucionalizado de esa dependencia de cuya anual fijación se extraerá —no sin apresuramiento— un significado más largo: una especie de garantía de periódica convocatoria de Cortes e, incluso, cierta indirecta vía de control sobre el Gobierno que no podrá recaudar sin la anual confirmación del ingreso.

Así la contribución se establece —por las Cortes— y anualmente se confirman —o establecen otras— asimismo por éstas. Confirmación que implicará además la fijación de una cuantía cuyo límite será determinado por el montante del gasto decretado²².

Se reconoce aquí también una especialísima competencia real que se compagina mal en el procedimiento descrito en el Capítulo VIII del Título III (arts. 132, especialmente, y ss.): una especie de iniciativa excepcional en materia de contribuciones: “Si al Rey pareciere gravosa ó perjudicial alguna contribución, lo manifestará á las Córtes por el Secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir” (art. 343)²³.

Asimismo se atribuye a las Cortes la competencia para establecer no sólo el *quantum* de contribución, sino también el modo de repartimiento provincial: límite cuantitativo de contribución que evidentemente poco casa con el reconocido principio de la generalidad de la contribución y su criterio de reparto proporcio-

²¹ Véase, por ejemplo, el Presupuesto general de gastos para el año de 1814 presentado el 7 de septiembre de 1813 y su debate el día siguiente en *DSC*, pp. 6.317 y ss. y 6.160 y ss.

²² No se ignorarán estos principios y así en el Debate de los Presupuestos para 1814, mencionado en la nota anterior, se plantea el alcance de los arts. 338 y 357 de la Constitución “... se desearía saber si los arts. 338 y 357 de la Constitución se oponían a que pudiesen aumentarse los ejércitos cuando el Gobierno lo tuviese por conveniente, según lo exigiesen las circunstancias”, Argüelles fijará su alcance: “... porque aunque la Constitución prescribe que las Córtes establecerán anualmente las contribuciones, y fijarán el número de tropas necesario para la defensa del Estado, no impide que unas y otras puedan aumentarse siempre y cuando el Gobierno lo estime conveniente, necesitándose únicamente que uno y otro aumento lo decreten las Córtes, á consecuencia de lo que le proponga el Gobierno; por manera de que si al día siguiente de haberse decretado las contribuciones y fuerza anual, las circunstancias exigiesen un aumento, el Gobierno lo propondría y las Córtes, en atención a lo que éste expusiese, lo acordarían según conviniere”.

²³ Nótese, además, que si de competencia en materia de contribuciones estamos tratando para ponerlas en relación con la genérica competencia legislativa, no cabe olvidar la vía de escape fundamental que significa el tantas veces ignorado u olvidado derecho de veto real a lo decidido por las Cortes: la prolijidad y minuciosidad de su regulación en el texto constitucional serán por sí solas signo y pista del auténtico diseño que de esta competencia se configura (véanse los arts. 142 a 152 —nada menos que 11 arts.—, se dedicarán a esta cuestión—; la cantidad ya de por sí será suficientemente significativa.

nado *a sus facultades* (art. 339) o *sus haberes* (art. 8), pero que aún largo tiempo será moneda de corriente uso²⁴.

Por último, se concede importancia capital al tema de la Deuda Pública que será uno de los elementos recurrentes del fracaso financiero español a lo largo del siglo. Una de las primeras atenciones de las Cortes será la de la deuda pública reconocida (art. 355) constitucionalizando un *desideratum* de política financiera: la tendencia a su progresiva extinción; así como un cuidado exquisito en lo que se refiere al pago del interés que, como es sabido, tantas veces fracasó²⁵.

5. De lo expuesto cabe ya extraer algunas conclusiones: la más relevante competencia atribuida a las Cortes, promover y decretar las leyes, está radicalmente distorsionada o, si se quiere, desfigurada —si atendemos al rol con que se presentan, es decir, al ser consideradas como un punto de equilibrio en el citado *Discurso*— en la medida del procedimiento descrito en los arts. 132 ss. del texto constitucional que acoge el derecho de veto del Rey; asimismo se atribuyen a las Cortes las más relevantes competencias en materia presupuestaria, de establecimiento y fijación de ingresos y gastos, así como en materia de deuda pública. ¿Cuál es la posición efectiva del órgano en relación con esas competencias?

Aquí aparece una de las cuestiones centrales: la hipótesis de partida consistía en determinar una diferenciación entre las competencias atribuidas a las Cortes; por lo que a nuestro objeto se refiere la cuestión consistirá en determinar si se pretende un diferente régimen jurídico para el ejercicio de las competencias financieras (facultades 12 a 19 del art. 131) respecto del régimen aplicable a la formación de las leyes y sanción real. O dicho, también, desde el otro lado del espejo: ¿Podrían limitarse jurídicamente las decisiones financieras de las Cámaras mediante el expediente de la sanción *versus* veto del Rey?

Parece evidente que si, como es habitual en la doctrina, se asimila, sin más, función legislativa y función financiera, la respuesta sería afirmativa y entonces

²⁴ Según ya vimos *supra* no fue excepcional esa preocupación por la generalización del deber de contribuir y al ya citado Dictamen de la Comisión de Hacienda de 26 de diciembre de 1812 se acompañarán otros: el 24 de febrero de 1813 (*DSC* de 10 de abril), por ejemplo, en aplicación del mismo precepto constitucional porque calculada está “de modo que nadie se exima ni deje de pagar lo correspondiente a sus facultades” (*DSC*, p. 5.031). También de interés es la confesada preocupación por atenerse al diseño constitucional en materia financiera que puede leerse en el Informe sobre el estado general de la Hacienda que precede a la propuesta de abolición de las contribuciones indirectas sobre los consumos, “conocidas bajo la denominación genérica de rentas provinciales” (*DSC*, 5625 y ss.): “Así es que para impugnar este dictamen, es necesario circunscribirse á demostrar, ó que es contrario á las bases constitucionales dadas... La Comisión ruega encarecidamente a todos que lean y mediten atentamente... los siete artículos primeros”, y el 354 del Título VII... y especialmente el 339, el 344 y el 354” (*DSC*, p. 5.628).

²⁵ No me resisto a dejar de recomendar la lectura de *Miau* de Benito Pérez Galdós, donde, como es sabido, amén de referencia al remoquete con que su familia era conocida, también es acrónimo de las grandes ideas del inefable Ramón Villaamil, su protagonista, que pretendía remediar los grandes males de la Hacienda española, mediante la aplicación, a su vez, de cuatro grandes remedios: (M)oralidad, (I)ncome tax, (A)duanas y (U)nificación —precisamente, de la desdichada Deuda Pública, auténtico cáncer del desarrollo económico español a todo lo largo del XIX—. Ni que decir tiene, que fracasa en el proyecto, aunque no en el de constituirse en el protomártir de su bienintencionada ambición; sus dudas acerca de la utilidad del medio con que se da fin, se despejarán, paradójicamente, sin embargo, con la desgarradora confirmación de su buen funcionamiento: *Pues... sí...*

las competencias financieras de las Cámaras, desarrolladas mediante el cauce procedimental del ejercicio del poder legislativo, estarían sometidas a los mismos recortes de éste: sanción real, posibilidad de veto, y en esa línea, aún se podría ir más adelante: el citado art. 343, no sería sino la confirmación de esa confusión entre competencia de la Cámara y privilegio real –¿un nuevo ejemplo de *vino y odre?*–.

Convendrá no olvidar, en la explicitación de las hipótesis que manejamos, que en relación con la presentación del plan de contribuciones llevado a cabo por el Secretario del Despacho de Hacienda junto al presupuesto de gasto (art. 342), el Rey podrá objetar alguna contribución por “gravosa o perjudicial”, manifestándolo así a las Cortes “presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir” (art. 343).

Es evidente que se presenta aquí un incidente –eventual ejercicio de una iniciativa legislativa (?)– que excepciona el procedimiento de establecimiento o modificación de la contribución, en plano bien diferenciado, en relación con las normas recogidas en los arts. 132 ss., por lo que podría encontrarse apoyo para atisbar un diferente procedimiento; manifestación que sería del diverso régimen jurídico. Mas ¿sería suficiente? No es ésa nuestra opinión e, incluso, la hipótesis encontrará mejores razones si se atiende a la interpretación del significado en el contexto de la propia estructura constitucional.

Y no se tratará de derivar ahora la polémica estéril y nominalista de la identidad de regímenes y, por consiguiente, de igual naturaleza o, por el contrario, reiniciar, transplantándolo al esquema doceañista, el planteamiento labandiano de la intrínseca innecesariedad del acto de la Cámara, para el legítimo uso por parte del ejecutivo de gastos e ingresos no autorizados o aprobados por aquéllas²⁶.

Se tratará precisamente de comprobar –testificar, acaso– acerca de la ingenuidad de un texto tan soberbio en su apariencia estructural y tan poco sólido en el diseño de los instrumentos que procurasen el objetivo pretendido: el establecimiento de impuestos y contribuciones, derecho inseparable de la facultad de hacer las leyes, según nos advertía el *Discurso*, como garantía contra eventuales abusos del ejercicio de la potestad ejecutiva.

Se tratará entonces de establecer el alcance de éste en el efectivo ejercicio de la competencia atribuida. Iniciativa y veto serían los dos momentos, inicial y final, que ponderarán el ámbito efectivo del ejercicio de una competencia tan reiteradamente presentada como significante de una estructura constitucionalmente equilibrada –lo que vendría, en este concreto asunto, a ser *otro* significante más de lo que se apuntó en el arranque de estas páginas sobre el auténtico significado y alcance del texto doceañista–.

A esta cuestión responderá el propio Reglamento de la Cámara en mayor grado que un análisis del desarrollo de las competencias en la propia dinámica de aplicación del texto, aunque tampoco la ignoraremos totalmente, en cuanto su azarosa vida quizás no aportara conclusiones sólidas.

²⁶ Recuérdese, por ejemplo, la intervención de Argüelles en DSC, p. 6.161.

6. El art. 127 de la Constitución preveía “En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca á su gobierno y orden interior se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias...”, en aplicación de este precepto se publicará, por Decreto de las Cortes, el de 4 de septiembre de 1813 que venía a sustituir el aprobado en 27 de noviembre de 1810, vigente durante el período constituyente²⁷.

Aunque tampoco sólidas podrán ser las conclusiones del análisis textual que proponemos en la medida de la inexactitud que enseguida se apreciará. Se referirá el art. 67 del Reglamento a la asistencia de los Secretarios de Despacho a las sesiones de las Cámaras “cuando sean enviados por el Rey o la Regencia para proponer y sostener algún proyecto o proposición... Por regla general, a la discusión de toda ley deberá asistir el Secretario del Despacho a cuyo ramo pertenezca la materia, para lo que con anticipación se le dará aviso”. Por su parte, el art. 78 del mismo texto establece: “Los presupuestos y estados que presentará el Secretario del Despacho de Hacienda, relativos a las contribuciones, serán el primer objeto de que se ocupen las Cortes...”, precepto, este último, en consonancia con lo establecido en el propio texto constitucional: arts. 227, 341 y 342.

Acerca del procedimiento legislativo propiamente dicho ya la Constitución se ocupó, con la prolijidad que le es característica, y a dicho procedimiento –arts. 132 ss.– se remitirá también el Reglamento (art. 96). En el mismo se establece la posibilidad de ejercicio de la iniciativa legislativa a todo diputado (art. 132 Const.), proposición que será sometida a deliberación de las Cortes para decidir acerca de su admisión o no a discusión (art. 133 Const.).

De los artículos constitucionales y reglamentarios referidos no es fácil decidir con certidumbre acerca de cuestiones fundamentales: la detentación de la iniciativa legislativa no se determina claramente en cuanto no se especifica si los órganos –o personas– a las que se refiere tienen atribuida esa competencia de forma exclusiva o prevalente, por el contrario. Menos dudas parece presentar la otra cuestión: tanto en el Reglamento como en el propio texto constitucional se producen los suficientes indicios para sostener una diferenciación funcional: decretar leyes, establecer o confirmar contribuciones.

“Debiendo hacerse las proposiciones relativas a los proyectos de ley por el método prescrito en el capítulo VIII del Título III de la Constitución, todas las demás sobre asuntos pertenecientes a las Cortes se harán por el siguiente”, así reza el art. 86 del Reglamento que abre el Capítulo VIII *De las proposiciones y discusiones*. Propositiones relativas a proyectos de ley, todas las demás sobre asuntos pertenecientes a las Cortes. Distinción que aparecerá también en otros preceptos del Reglamento: por ejemplo, en el art. 94. La cuestión ahora estriba en precisar cuál es el procedimiento a seguir para el establecimiento de las contribuciones: el legislativo, constitucionalmente establecido o el que para las “demás” facultades de las Cortes establece el Reglamento. Sobre el tema se volverá. Mas ahora convendrá continuar con el análisis de los datos ofrecidos por el Reglamento.

²⁷ Nos atenemos a los textos publicado por la Secretaría de las Cortes: *Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*, Madrid, 1977.

El art. 109, sin especificación material u objetiva, parece admitir la posibilidad de que el Rey tenga iniciativa legislativa. Aunque la expresión es también ambigua e, incluso equívoca: "aquellos asuntos en que... recaiga la aprobación de las Cortes", expresión que nos trae la atención sobre una eventual reserva de competencias, es decir, un anuncio de una reserva de ley que no aparecía en la Constitución; "...según se expresa en la publicación de las leyes", expresión que cierra el precepto y que parece poner de relieve esta idea: las Cámaras tienen un conjunto de competencias, entre otras las de "proponer y decretar las leyes"; ahora se trata de reconocer también al Rey la competencia de *proponer* proyectos de ley: y por tanto bajo la expresión "aquellos asuntos en que recaiga la aprobación de las Cortes" parece indicar el conjunto objetivo de materias que no pueden ser reguladas sino mediante leyes; la cuestión, entonces, consiste en preguntarse por el grado de explicitación técnica de la materia. La respuesta no puede ser sino negativa, salvo que se encuentren sucesivos requisitos.

Otra cuestión que también es necesario abordar consiste en establecer claramente el alcance material del concepto "decreto" a cuyo fin parece oportuno considerar dos preceptos del Reglamento: el 108 y el 110. En el primero se habla de "los decretos que tengan carácter de ley". En el segundo —parece evidente que se está haciendo referencia a otra cuestión— se fija el régimen formal de una declaración: los casos en los que es constitucionalmente preceptivo el consentimiento de las Cortes requerido por el Rey. En estos supuestos "se usará de la misma fórmula en el decreto" "como también en la de su publicación".

El art. 111 viene a confirmar parcialmente la hipótesis que iniciaba este trabajo: las competencias del art. 131 de la Constitución atribuidas a las Cortes tienen un régimen jurídico diferenciado. Así creemos poderlo apreciar cuando leemos "En los decretos que dieran las Cortes sobre aquellos asuntos en los que no se requiere ni propuesta del Rey, ni su sanción...".

Manifestación de las Cámaras sobre materias competencialmente atribuidas que no adoptarán la forma de ley, es decir, que se formarán siguiendo un diverso procedimiento y atendiendo a un *formato* diverso. La cuestión ahora consistirá en preguntarse si estos asuntos que "no requieren ni propuesta del Rey, ni su sanción..." están predeterminados y dónde. Así como otra cuestión que ahora se desliza; se habla de asuntos que no requieren propuesta del Rey: ¿Qué significa?, ¿Cuáles son esos asuntos?

¿Acaso no se ha hablado apenas —art. 109— de las propuestas por el Rey como una posibilidad? o ¿Es que existen asuntos cuya competencia pertenece a las Cortes, pero cuya iniciativa —propuesta— es o debe ser del Rey? Yo creo que la respuesta es negativa, mas, en caso contrario, ¿dónde se relaciona esa importante competencia? Porque la expresión del art. 111 es claramente indiciaria de lo contrario: "aquellos asuntos en que no se requiere... propuesta del Rey".

Nótese que el cambio de perspectiva es extraordinario: se pasa de hablar de competencias de la Cámara, habiéndolo hecho claramente ya de la de "proponer y decretar leyes"; diversa de esta última mas diferenciándola de aquellas otras (?) en las que no se requiera propuesta del Rey. Ésta en el procedimiento constitucio-

nalmente establecido para la formación de las leyes no aparece. Se hace mención de la misma en el art. 109.

Mas tampoco de forma indubitada, como una posibilidad excepcionalmente concebida en relación con el procedimiento legislativo: pues de cuestiones diversas tratarán, según acuerdo, los arts. 108 y 109 del Reglamento.

Este último y su alcance están por determinar; la cuestión ahora será: ¿Están predeterminados los asuntos a los que se refiere el art. 109? ¿Tiene el Rey el monopolio sobre esa propuesta?

Esta última cuestión conviene relacionarla con aquella otra ya señalada: si el art. 111 habla de los decretos que "...no requieren ni propuesta del Rey ni su sanción..." hay otros que sí lo requieren.

De donde en este tema fundamental se plantean las siguientes cuestiones: hay decretos de Cortes que tienen carácter de ley y cuyo procedimiento está constitucionalmente establecido en los arts. 132 ss. Existen, sin embargo, otros decretos que, adoptando idéntica fórmula externa, no son leyes (*ex* 109 del Reglamento), asuntos en los que se exige aprobación de Cortes y propuesta regia, aunque no esté del todo claro que la aprobación por las Cortes esté predeterminada o exigida en otro texto por lo que asimismo sería posible pensar en asuntos que el Rey voluntariamente somete a la aprobación de las Cortes, en cuyo caso la cuestión ahora estriba en preguntarse por la específica razón de esa iniciativa regia, atendiendo al significado político que las competencias de las Cortes adquirirían.

En parte a similar cuestión se refiere el art. 110, aunque ahora sí se explicita la razón de la intervención de las Cámaras: cuando el Rey pida —conforme a Constitución— el consentimiento de aquéllas a tenor del art. 110.

Mas interesa ahora resaltar que estamos ante supuestos objetivos o materiales, así como procedimentales, diversos de los de las leyes. ¿Acaso serán éstos los gastos y las formas de cubrirlos?, es decir, ¿se está refiriendo el 110 a la competencia establecida en los párrafos 12 ss. del art. 131 de la Constitución?, entre otras.

Habría todavía asuntos cuya competencia de las Cortes no requiera propuesta ni sanción regia (aunque curioso resulta constatar que el propio precepto —111— señala o ilustra: dotación de la casa real, asignación de alimentos a la Reina madre e Infantas, etcétera).

Asuntos que *no requieren* propuesta regia, asuntos que *admiten* propuesta regia; ¿acaso hay algunos que inexcusablemente se producen mediante propuesta regia? Y esta trinidad de posibilidades aún admite una cuarta: la que el art. 110 menciona.

De lo señalados ¿dónde incluir la competencia financiera, o más precisamente, el establecimiento de contribuciones y la fijación de los gastos? ¿Existe en el Reglamento algún procedimiento específico que regule esta materia? o, a la vista de las posibilidades mencionadas, ¿habrá que determinar su inclusión en alguna de ellas? Y ello porque así genéricamente lo establezca el art. 86 del Reglamento.

Al cabo estamos casi en el punto de donde se partió antes de recorrer el círculo: dos procedimientos genéricos (*ex art.* 86): el fijado constitucionalmente para decretar las leyes (Capítulo VIII del Título III de la Constitución) y el establecido en el Capítulo VIII del Reglamento: "...todas las demás (proposiciones) sobre asuntos pertenecientes a las Cortes se harán por el siguiente", es decir, siguiendo lo establecido en los arts. 87 a 96 del Reglamento.

De donde una (pre)conclusión: el procedimiento para el establecimiento de contribuciones y fijación de gastos es distinto del de los proyectos de ley y vendría fijado, salvo excepciones expresas, en los arts. 86 ss. del Reglamento.

Afirmación que conlleva la de la específica naturaleza diferenciada de la competencia: decretar leyes y establecer contribuciones o fijar gastos.

Cuestión diversa, si bien también de interés, consistirá en establecer por cuáles de esas cuatro posibilidades contempladas en los arts. 108 a 113 del Reglamento se regirá esta materia.

Parece definitivamente claro que el término decreto está usado genéricamente para referirse a las manifestaciones de las Cortes, de las que algunas vendrán "extendida(s) en forma de ley para su sanción"²⁸.

La cuestión que queda aún por resolver es la de si existe precepto alguno que establezca la necesidad de que ciertas materias, al ser reguladas por las Cortes –y ello implicaría además la fijación o atribución de una específica reserva competencial–, tengan asimismo que serlo adoptando la forma de ley para su sanción. Al tiempo, si entre esas eventuales materias se encuentra la financiera, cuestión ésta, al cabo, objeto que excitó todo el razonamiento.

²⁸ Por eso aún no será definitivo para el razonamiento que se sigue la clara y explícita competencia de las Cámaras en materia de contribuciones: apenas juntadas las Cortes, Argüelles presentaba la proposición siguiente: "Las Cortes Generales y Extraordinarias declaran que ningún impuesto ó contribución, bajo cualquiera denominación que sea, puede ser legítimo, sino cuando la Nación por sí ó por sus Diputados en Cortes le haya establecido; y como las contribuciones e impuestos que forman en el día el sistema general de la Hacienda pública pueden ser ilegítimos, ó por falta del consentimiento general en su origen o en su duración, ó en la aplicación a que se destinaron al tiempo de su concesión, las Cortes han venido a confirmarlos interinamente, y hasta que el Congreso determine el número y duración de las contribuciones que hayan de pagarse por la Nación con arreglo al estado actual del Reino, y necesidades del Estado..." (*DSC*, p. 130). Supuesto en el que se encontraba, por ejemplo la contribución extraordinaria de guerra impuesta por la Junta Central de 12 de enero de 1810. Las Cortes se dan por enteradas de esta contribución mediante el Decreto LII de 1º de abril de 1811. Decreto posteriormente desarrollado por el CXL de 3 de septiembre de 1812 *Reglamento para verificar la contribución extraordinaria de guerra* impuesta por Decreto de 1º de abril de 1811, norma que ya pretendió aplicar el principio de generalidad consagrado en el art. 8 de la Constitución extendiendo el deber de contribuir al clero con las consecuencias que ya se mencionaron. La contribución extraordinaria de guerra se suprime por el Decreto CCCIV de 13 de septiembre de 1813 *Nuevo plan de contribuciones públicas*, a cuyos debates ya nos hemos referido. Estas normas pueden consultarse en la *Colección de los Decretos y Órdenes de las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación de 24 de setiembre de 1810 hasta 11 de mayo de 1814 en que fueron disueltas*. Mandada publicar por orden de las actuales en la Imprenta Nacional. Año de 1820. Algunos de los tomos fueron reimpresos por Orden del Gobierno de Sevilla. Imprenta Mayor de la Ciudad. 1820. Mas esos términos y el ejercicio continuado de esa competencia tampoco serán decisivos al objeto que estamos dilucidando.

"...Este número bastará para acordar las resoluciones sobre negocios que no sean formación de ley, pues para esto se requiere el número que señala la Constitución", así reza el art. 64 del Reglamento reclamando lo preceptuado en el art. 139 de aquélla²⁹.

"Negocios que no sean formación de ley": diversidad de competencias, multiplicidad de procedimientos, exigencias de requisitos diferentes: cincuenta diputados bastarán para abrir la sesión y para acordar resoluciones "que no sean formación de ley" ¿Cabría concluir entre aquéllas la fijación del gasto y el establecimiento de contribuciones?

Aquí comienza a perfilarse, amén de en otros lugares y también por otras razones, el interés de la cuestión planteada. Pues si se llega a la conclusión de que esta materia es incluíble entre aquellas "resoluciones que no sean formación de ley" se comienza despejar la cuestión que hicimos objeto de nuestra hipótesis, a saber, la doble consideración, de una parte, la no asunción entre las materias objeto de ley de la fijación de los gastos y establecimiento de contribuciones: una atribución competencial cuyo régimen jurídico se diferenció nítidamente en el texto constitucional que estamos analizando.

Menores exigencias de número de diputados, otros procedimientos, diversos titulares de la iniciativa, etc. que abren la posibilidad de un diverso tratamiento y dejan en su lugar un mítico origen del principio de legalidad financiera, aunque, tal vez, éste no sea necesariamente de menor valor que el antes pretendido.

Hay suficientes indicios para pensar en la existencia de un monopolio de la iniciativa legislativa por parte de los diputados, como podría deducirse de la lectura del art. 132; cuando, además, todo el procedimiento de la formación de las leyes está constitucionalizado, es decir, rodeado de mejores garantías que otros, sólo regulados en la norma reglamentaria³⁰.

²⁹ El 20 de julio de 1813 comienza la discusión del Informe de la Comisión extraordinaria de Hacienda sobre la extinción de las rentas provinciales y estancadas. En la Memoria presentada por Martínez de Montaos se insistirá en una nota ya subrayada: el necesario acuerdo de las contribuciones que vengan a establecerse con el sistema constitucional. Al abrir el debate dirá GALIANA "Ardua y difícil cosa es presentar un proyecto de ley; pero más ardua y difícil es el establecerle" (*DSC*, p. 5.726). Ciertamente que ello no puede ser entendido sino como un indicio, si bien único, hasta donde conocemos, a lo largo de los debates sobre contribuciones en esta legislatura. También de indicios cabe hablar cuando discutida y aprobada esta primera proposición, y acordada votación nominal, se advierte en el *DSC*, p. 5.755: "...fue aprobada por unanimidad, siendo los Srs. Diputados 159": pues aunque aún no estaba vigente el Reglamento de 4 de septiembre de 1813, sí lo estaba el art. 139 de la Constitución, y vigente, por tanto, el precepto que exige una mayoría específica para aprobar leyes: puede entenderse que esa precisión del *DSC* es prueba de ello; aislado como está el ejemplo no creemos que pueda serlo, sin reparos, mas también era importante dar noticia de su mera existencia.

³⁰ El 8 de abril de 1812 se aprueba por las Cortes una propuesta de 31 de marzo del mismo año de la Junta Superior de Cádiz de establecimiento de la contribución directa e indirecta que la propia regencia del Reino avala y apoya en escrito de 3 de abril del corriente año. En el escrito a la Comisión de Hacienda quien se propuso puede leerse: "Repíete la Comisión que la contribución directa é indirecta que se propone tiene reparos de consideración, y que conoce que se pueden oponer dificultades, á las que no será fácil contestar sino con las necesidades y objeto de los sacrificios, con la idea de que estos impuestos han de ser temporales, é ínterin se reúnen los datos y noticias necesarias para que en

El art. 67 del Reglamento prevé la asistencia de los Secretarios de Despacho a las sesiones de las Cortes "...para proponer y sostener algún proyecto o proposición". Que éstos no se refieran indubitadamente a futuras leyes, como se deduce de lo establecido en el inciso final del precepto, no significa que no puedan estar incluyéndolas. Mas al tiempo, nótese la constante de exigir expresamente para la formación de la ley —ahora el deber de asistencia del Secretario de Despacho a cuyo ramo pertenezca la materia— requisitos diferentes, específicos, en relación con otras resoluciones de las Cámaras.

Y si de iniciativa se trata, el art. 78 del Reglamento establece la privilegiada posición que en la atención de las Cortes habrán de merecer: "Los presupuestos y estados que presentará el Secretario del Despacho de Hacienda, relativos a las contribuciones, será el primer objeto de que se ocupen las Cortes..."³¹.

Que de este precepto parezca deducirse un monopolio en el ejercicio de la iniciativa viene a poner de relieve una evidente peculiaridad pero, asimismo, una afirmación ya concebida: la materia financiera, la fijación del gasto y de las contribuciones, su establecimiento, no es objeto de leyes: no se aplica a su formación el procedimiento ordinario —arts. 132 y ss. Constitución— su excitación o iniciativa se atribuye al Secretario del Despacho de Hacienda —y ya vimos que al Rey atribuirá la Constitución también competencia para presentar, mediante el Secretario del Despacho de Hacienda, cuando "le pareciera gravosa o perjudicial alguna contribución" la que "crea más conveniente sustituir" (art. 343 Const.)—.

La cuestión ahora se ha invertido, porque convendrá preguntarse también por un eventual monopolio, pero ahora ya del Rey y su Gobierno: ¿Significará acaso, a tenor de la preceptiva comentada, que se excluye de la posibilidad de excitar proposiciones o proyectos en materia de contribuciones y gastos a los diputados? En su caso, qué margen de maniobra se deja al colectivo, al órgano que tiene indubitadamente concedida la competencia para fijar gastos o anualmente estable-

Cádiz pueda establecerse la contribución extraordinaria decretada por V.M., con ser la Junta de Cádiz quien la propone, y con la urgencia con que la reclama el Gobierno.

Fundada en estos principios, las comisiones adoptan lo propuesto por la Regencia, y proponen para la resolución de V.M. los siguientes artículos..." (DSC, p. 3.029). El dictamen fue aprobado.

³¹ Ya éstas mostraron su interés con declaraciones excitando al Gobierno para su formación y presentación (DSC, p. 1.886) o recibirán del titular del deber de presentarlos las mayores excusas por no presentarlos en la debida forma: "Aunque animado del deseo más vehemente de proporcionar al augusto Congreso las noticias necesarias para decidirse con el acierto que interesa... me es harto doloroso haber de hacer la confesión ingenua de ...no sea posible al Ministerio de Hacienda de mi cargo formar los presupuestos peculiares que le pertenecen en los términos correspondientes, sino aun en los de una aproximación casi remota..." (DSC, p. 6.132). Se presentarán no obstante los errores de cálculo conocidos o previsibles "de orden de la Regencia del Reino" (DSC, p. 6.132): titular de la iniciativa y órgano competente para la fijación de los gastos y la de las contribuciones que deben cubrirlos que nunca fueron objeto de duda o discusión.

A idénticas conclusiones cabe llegar si se analizan los posteriores debates sobre los Presupuestos para 1814 donde se habla de "presupuesto de gastos remitidos por el Gobierno" (DSC, p. 6.137) o "Aprobado el presupuesto de rentas existentes..." (DSC, p. 6.161). Acerca del valor de los debates presupuestarios y de la relevancia atribuida a las Cámaras, véase la nota 13.

cer contribuciones para rechazar, discutir, alterar esas proposiciones. ¿Cuál es, en fin, el alcance de esas diferenciaciones?³²

La hipótesis comienza ahora a despejar no menos certezas: acaso el pretendido principio de legalidad tributaria, en los términos del *Discurso* nos muestra en la estructura del texto doceañista otra bien diversa lectura: el polo de la relación que se establecería en el ámbito más revelador del carácter de la Constitución que comentamos consiste entonces en una declaración de competencia orgánica bien embridada; la más evidente prueba radicada en los aspectos procedimentales que hemos analizado.

Así, el aparente formalismo de la cuestión planteada adquiere ahora toda su fuerza reveladora: poder legislativo *versus* competencia financiera, porque de investigar acerca del alcance de ésta y su contenido se trataba. Asume, pues, de primer grado su importancia establecer la forma, porque ésta, concedida de manera exclusiva, fijará claramente el *grado* de autonomía, es decir, de efectivo ejercicio de una competencia. Y la calificación del soporte deviene ahora calificante sustantivo de toda la arquitectura.

Al cabo, estamos en condiciones de mirar el cuadro nuevamente con ojos nuevos: o tras haber procedido a una menos inadecuada iluminación.

Las competencias de las Cámaras —también las legislativas, en sentido estricto— no se entienden en su más ajustada dimensión si no se contrastan, o sea,

³² Quizás una de las claves más reveladoras pase por una distinción fundamental: el doble momento competencial de las Cámaras en la medida en que éstas establecen contribuciones pero también tienen la competencia para confirmarlas anualmente. Los arts. 339 y 340 de la Constitución están en realidad fundamentalmente circunscritos a ese segundo momento que, de otra parte, es el fundamental: un principio de especificidad cuantitativa que no era posible ignorar. Y ese segundo momento bien controlado estaba en cuanto a la iniciativa (art. 341 de la Constitución).

Ejemplos de iniciativa en materia financiera pueden encontrarse algunos a lo largo de la legislación: ya referencia se hizo (nota 19) y a otros es posible acudir: Alonso y López presentaba una proposición el 5 de abril de 1811 acerca de la contribución de inquilinatos que es mandada a la Comisión de Hacienda para que diese su Dictamen (DSC, p. 829). Mas parece oportuno señalar que tal proposición carecerá de efectos jurídicos normativos: en el Dictamen de la Comisión de Hacienda podrá leerse "En vista de cuanto se expone en la expresada Memoria, opina la comisión que será muy conveniente manifestar al público los resultados... para que de este modo no extrañe la imposición de otras contribuciones y la sanción de nuevos arbitrios".

"También es de parecer la Comisión que esta Memoria se pase á manos del Consejo de Regencia á fin de que... se esfuerce en encabezar los pueblos y en proponer á las Cortes cuanto antes las reformas..." (DSC, p. 1.071), es pues Memoria, Informe o Consejo que puesto en conocimiento de la Regencia está llamado a servir de base para que ésta proponga a las Cortes "las reformas y economías necesarias", mas sólo esto. Otras proposiciones tuvieron peor fortuna, como la de Moreno Garino que no es admitida a discusión (DSC, p. 6.214).

Mayor interés tiene, por último, el caso de la abolición de las rentas provinciales mediante el nuevo plan de contribuciones públicas que introducía una contribución directa: en esta ocasión será una comisión extraordinaria de Hacienda la encargada desde la propia Cámara de llevar a cabo el estudio necesario para redactar la proposición que tras larguísimos debates se aprueba: véase el interesantísimo Dictamen y proposición en DSC, pp. 5.625 y ss.

Como ya se dijo esta proposición fue aprobada por la Cámara el 13 de septiembre de 1813 fecha del Decreto CCCIV que la contiene. También tiene interés subrayar la amplia actividad desplegada por los diputados, presentando proposiciones que llegan a sustituir el dictamen inicial y otras, por el contrario, que no se admiten a discusión: ejemplos de ambos supuestos en DSC, pp. 5.873 y 5.892.

se dimensionan mediante el alcance de la competencia antagonista: y ésta revelará su más afinado perfil sobre el fondo de aquéllas.

Órgano, objeto y función permiten afirmar la diferenciación buscada entre unas y otras competencias –o facultades– a través del bien diverso régimen jurídico –que tanto Constitución como Reglamento diseñan–: titular expreso, ordinario o excepcional de la iniciativa, procedimiento mediante el que se despliega la competencia, así como calificación tanto del acto inicial, como del acto final del proceso.

El texto constitucional analizado carece de una norma –o normas– de reserva de fuente específica, así como de una especificación de ésta en materia financiera. El conjunto de elementos diferenciadores señalados permiten afirmar la bien distinta facultad de decretar leyes o fijar gastos y establecer –o confirmar– contribuciones.

Y ahora casi carece ya de importancia alcanzar a saber si una tan mermada competencia, ya lejos de reflejar hegemonía sobre su antagonista, puede ser calificada de *principio de legalidad* o *reserva de ley*. Porque lo importante, con serlo el haber descrito el entramado subyacente, estriba en subrayar la reflexiva preponderancia que parecía estar limitándose.

Que ahora ya pareció evidente, pues de la diferencia –de cuyo reflejo el Reglamento nos ilustró– se seguirán consecuencias cuyos efectos jurídicos serán de alcance: alteración en el titular de la iniciativa procedimental, menor atención a la efectiva participación del órgano que formalmente dirige el procedimiento y desconocimiento de una eventual patología del cauce descrito: acaso porque ni siquiera es posible, ya que absolutamente improbable. Sólo una más larga experiencia permitiría dilucidar acerca de la aplicación efectiva de esa estructura. Pero ésta será ya cuestión bien diversa.

Sevilla, invierno 2008

FUENTES

Para la realización de este trabajo hemos utilizado la Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811. Mandada publicar de orden de las mismas. Reimpresión de Orden del Gobierno en Sevilla: Imprenta Mayor de la Ciudad. 1820. El tomo II de esta colección alcanza hasta 24 de mayo de 1812; el III hasta 24 de febrero de 1813 y el IV hasta 24 de setiembre en que terminaron sus sesiones. Por último, se ha utilizado un V volumen: Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Ordinarias desde 25 de setiembre de 1813 día de su instalación, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas. Mandada publicar de orden de las actuales. Madrid en la Imprenta Nacional. Año de 1820.

Los debates se encuentran en el Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias que dieron principio el 24 de setiembre de 1810 y terminaron el 20 de setiembre de 1813. IX tomos. Madrid. Imprenta de J. Antonio García, Campomanes, 6. 1874.

He utilizado el texto de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Reimpresión en la Imprenta Nacional de Madrid. Año de 1820.

Por último, los textos de los Reglamentos se han consultado en la edición que llevó a cabo en 1977 la Secretaría de las Cortes. Madrid.

Carmen Jiménez-Castellano y Celestino Díaz Álvarez, en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, me mostraron nuevamente su amistad y su diligencia probada en la localización de algunos de estos textos, por lo que sigo estando en deuda con ellos.