

Promulgación o publicación: la voz del legislador en el primer constitucionalismo (1808-1823)

La promulgación es la voz viva del legislador que proclama un precepto soberano y exige su obediencia: es la publicación solemne de su voluntad que no puede ser cumplida, mientras no llegue a noticia de todos.

M. COLMEIRO

Derecho administrativo español,
Madrid, 1850, t. 1, p. 79

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La cita inicial es el ejemplo de un uso indistinto de los términos promulgación y publicación en la historiografía del siglo XIX, que suele calificarse con frecuencia como producto de una confusión por autores que se ocupan de investigar el alcance de dichos conceptos en el derecho histórico¹. El punto de partida de esta breve aportación es reivindicar esa indistinción y considerar alguna de sus razones, ya que si bien el nuevo concepto de ley de los primeros textos constitucionales originó algunos cambios en la forma de publicación de las leyes utilizada durante el absolutismo, ello no llevará todavía a la diferenciación de los significados.

Pretendemos por tanto confirmar la exactitud de la cita, señalar que ambos términos deben efectivamente equipararse y, aunque el marco cronológico que

¹ Como obra más reciente, ver M. LORENTE SARIÑENA: *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*. Madrid, 2001, p. 155.

elegimos es muy breve, adelantar que resulta imprescindible conectar la opinión de los juristas del XIX que escribieron sobre dichos conceptos, con las grandes variaciones de un procedimiento legislativo que será continuamente modificado por un constitucionalismo con distinto entendimiento, tanto de los derechos de los ciudadanos como de los correspondientes poderes.

Creemos, como ha señalado Lorente «*que es una proyección inútil la búsqueda de distinciones entre promulgación y publicación en la obra de autores que quizás nunca sintieron la necesidad de separarlas*»², pero añadiendo que esa indistinción formaba parte del sistema, y no es por tanto posible referirla a opinión particular, subjetiva. No es que determinados autores opten por un término frente a otro, sino que su utilización indistinta y en determinadas fechas, tiene que ver con la continuidad de unos conceptos muy arraigados en el derecho histórico y que no se modificarán hasta que no se modifiquen también otros relacionados con los derechos del ciudadano y con la titularidad de los poderes.

Hay que acercarse por tanto a una realidad compleja, que tiene además como referencia imprescindible la cronología de cada una de las constituciones, y son muchos los datos a considerar antes de poder concretar conclusiones. Porque la promulgación es efectivamente la voz viva del legislador que debe ser difundida por el poder ejecutivo y ambos modifican continuamente sus conceptos. Y por eso también no es posible perder de vista, a la hora de citar los términos utilizados por dichos autores, la cronología concreta de una opinión que puede tener como referencia un marco constitucional diverso. Porque, tanto cuando el poder legislativo resida en la voluntad del rey –aunque sujeto a constitución como ocurre en 1808– como cuando dicha voluntad sea sustituida por la general en los años de establecimiento y vigencia de la constitución de 1812, el legislador deberá hacer pública esa voluntad, y todavía por las mismas razones que lo hicieron necesario en la etapa anterior.

Esa voz viva del legislador no es la misma, no tiene el mismo concepto, lo que origina que las palabras utilizadas en dicha promulgación se modifiquen continuamente, pero lo siguen siendo las razones que determinan la publicación y que también se explicitan en las distintas fórmulas que se regulan en cada período. Cambiará el legislador, pero seguirá emitiendo una voluntad que debe hacerse pública para que lo ordenado se cumpla, comunicarse para que se ejecute. Son textos por tanto cuya finalidad es conseguir la eficacia de lo mandado y en los que no hay referencia al derecho de los ciudadanos a conocer, ni previsión por tanto de publicaciones generales. Y «*esa voluntad que no puede ser cumplida mientras no llegue a noticia de todos*» de la cita de Colmeiro se seguirá concretando en una práctica en la que, al igual que en el Antiguo Régimen³, la difusión general solo se llevará a cabo en casos determinados: cuando el contenido de lo mandado lo necesite para su cumplimiento.

² *Ob. cit.*, p. 157.

³ Para constatar la vigencia en los comienzos del siglo XIX de los conceptos definidos por el derecho común, T. FERNÁNDEZ DE MESA: *Arte histórico y legal de conocer la fuerza y uso de los derechos nacional y romano en España*, Madrid, 1802.

Y dado que en la cronología que da título a estas páginas los conceptos resultan todavía equiparables a los utilizados por el absolutismo, remitimos como referencia a conclusiones ya expuestas⁴. Sólo instrumentalmente y como definición clarificadora que, aunque realizada por un jurista del siglo xvi, mantendrá su vigencia hasta que las cortes de 1810 asuman el poder legislativo, y con ello sustituyan la voluntad del rey por la voluntad general, citamos palabras de Francisco Suárez: «*la ley es un signo de la voluntad del soberano con la que quiere mover y obligar a toda la comunidad. Será pues necesario que tal signo sea público*». Es por tanto una voluntad que debe explicitarse, y para ello concretarse en una apariencia externa que la haga conocida. La ley «*ha de presentarse de una manera pública y adecuada a la comunidad. Tal publicación o presentación por tanto es precisamente lo que llamamos promulgación*»⁵.

Y al manifestarse, lo hace adoptando formas documentales distintas, según el órgano encargado primero de formular dicha voluntad y después de hacerla llegar a quienes con su conducta tienen que conseguir su cumplimiento, hacerla eficaz. Y esa es la única razón que lleva a que, una vez que hay constancia de lo ordenado, se ponga en conocimiento de aquellas autoridades implicadas en su ejecución y sólo ocasionalmente, cuando lo mandado exija para su realización el conocimiento de los súbditos, se utilizan formas que lo faciliten, que impliquen una difusión general. No se establecerá además ninguna jerarquía entre los diferentes nombres que las disposiciones reales reciben, ya que al proceder todas de una misma voluntad se equiparan en valor⁶, con independencia de las instituciones encargadas de divulgar su contenido. Su variado aspecto formal está relacionado con su promulgación, con su presentación pública, no implica diversidad de conceptos ni jerarquía normativa.

Y aunque en el siglo xix la voluntad que decreta es otra, y con conceptos muy cambiantes según los textos constitucionales, seguirá entendiéndose, al menos durante los años objeto de estas líneas y creemos que hasta bastante después, que esa voluntad no puede ser cumplida si no llega a noticia de un «*todos*» que tiene que ver más con los afectados por su contenido que con la totalidad de los ciudadanos, por lo que las publicaciones generales se reducen a los casos en que sean necesarias para la eficacia de lo ordenado.

El siglo se inicia en 1808 con la voz de un legislador que, aunque siga residiendo en el rey, es nueva porque se sujeta a constitución. Después —en los años 1810-1814— esa voz será la de las cortes y en el trienio liberal se referirá a un binomio cortes-rey de particular significado. Y, para concretar algo más sobre su alcance, repasaremos brevemente artículos y fórmulas de promulgación de la cronología que nos limita, puesto que si ese legislador que proclama

⁴ R. RICO LINAGE: «Publicación y publicidad de la ley en el siglo xviii: La Gaceta de Madrid y el Mercurio histórico-político», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LVII, 1987, pp. 265- 338.

⁵ «*De legibus*», tomo I, Corpus hispanorum de pace. C.S.I.C. 1972, 3-16-1 y 1-11-3.

⁶ R. DE DOU Y DE BASSOLS *Instituciones del derecho público general de España*, Madrid, 1800, p. 30.

tiene una voz viva y un preciso concepto político, encontrará desde nuestro primer texto la forma exacta que haga constar su particular protagonismo y con una terminología que será después modificada, en consonancia con los sucesivos conceptos del poder legislativo.

En los textos constitucionales del siglo XIX hay sistemas políticos muy diversos que condicionan la promulgación–publicación, y estos conceptos necesitan de un análisis particularizado que permita llegar a conclusiones, que no pueden además ser unitarias precisamente por esa diversidad, y a las que hay que añadir, como referente que también determina, los distintos conceptos y derechos de un ciudadano, cuyo protagonismo también influye en la forma de publicación de las normas. Y es por una realidad muy particularizada por lo que no deben utilizarse las opiniones de los juristas de este período sobre los términos promulgación–publicación como si hubieran sido pronunciadas en relación a un mismo concepto de ley, a idéntico marco constitucional, y además la indistinción de los términos tiene razones de historia y de derecho muy precisas⁷, en consonancia con esa misma cronología constitucional y sus diferenciadas fórmulas de promulgación.

2. 1808: LA VOZ DEL REY

En los años que fechan estas páginas, el punto de partida es la Constitución de 1808, su promulgación primero y su concepto de ley después. Entendemos que forma parte de nuestra historia constitucional, aunque no sea un criterio unánime. Es un modelo desde luego particular, pero son particularidades acordes con su concepto político, ya que el poder constituyente que hace nacer el texto es un rey que lo es de manera previa, y por la gracia de Dios, lo que diferencia el aspecto formal del texto publicado por la *Gaceta de Madrid* de aquellas constituciones en las que es la soberanía nacional quien establece⁸. La voz de quien decreta, y la evidencia de que la Junta Nacional –en minúscula además tras las muchas mayúsculas que nombran al rey– sólo escucha, forma parte del propio texto, es letra de constitución.

Ese poder constituyente se define en las líneas iniciales y, para que se guarde lo establecido, al finalizar el articulado y antes de la fecha y firma que lo cierran, ordena que sea mandada a consejos y tribunales para que estos a su vez la circulen «*en la forma acostumbrada*». Son razones similares a las del Antiguo Régimen: la orden de que la voluntad que el texto contiene se difunda la da la misma autoridad que lo establece y se dirige a quienes deben poner los medios para conseguir su eficacia. Es una constitución que se manda publicar en la forma acostumbrada, con circulaciones sucesivas, y que carece del decre-

⁷ Como ejemplo de dicho uso M. LORENTE SARIÑENA: *La voz del Estado...* pp. 155-156, habla de una confusión que extiende a casi todos los juristas decimonónicos y de la que exceptúa a A. COMAS con referencia a su obra «*La revisión del Código Civil español*» que es ya de 1895.

⁸ R. RICO LINAGE: *Constituciones históricas, ediciones oficiales*, 3.ª ed., Sevilla, 2003.

to de promulgación que acompañará a las siguientes, y a través del cual un diferenciado poder ejecutivo ordena el cumplimiento.

La impresión del texto añade en este caso las firmas de quienes acuden a la Junta convocada en Bayona, y que no son representación de quien constituye, sino una aceptación individualizada y a posteriori, y lo hace en cumplimiento de una orden expresa del rey que busca, al difundir los nombres de quienes la aceptan, influir favorablemente en la opinión pública. Una única fecha por tanto a considerar, la del 6 de julio, que se corresponde con el momento en el que el rey la firma y con ello la establece y además, y sólo en este caso, el texto de la constitución incluye la orden de promulgación⁹. No diferencia decreto, no encarga al ejecutivo, sino que continúa con las formas tradicionales del absolutismo. Es el Consejo Real quien debe difundir y es la voluntad del rey la que se hace pública en el texto.

En ese año de 1808, las circunstancias de los órganos de la monarquía tradicionalmente encargados de esa función son difíciles, y no entramos en el análisis del real decreto y la real orden que preceden al texto. Sólo nos interesa destacar que ese *«publicado todo en el consejo pleno... ha acordado este supremo tribunal que se impriman, publiquen y circulen la real orden y constitución insertas»* supone la continuidad de un concepto publicitario, el mantenimiento de la historia. Veamos ahora lo que sucede con las leyes, con la promulgación de las establecidas según constitución.

El título IX es el que regula las cortes, y es el último de sus artículos, el 86, el que se refiere a la promulgación, aunque sólo en relación con un tipo concreto –y desde luego escaso– de normas, aquellas que contienen los asuntos que necesitan de la deliberación de las cortes. Su breve texto es desde luego la consecuencia lógica de su particular entendimiento del legislativo. El rey es el titular del mismo y las cortes son un órgano meramente consultivo, y además con una intervención que sólo es necesaria en un número muy reducido de materias. Precisamente por ello la ley se denomina genéricamente decreto del rey, es su voluntad quien decreta.

El artículo 86 se limita a establecer que en determinadas leyes la fórmula de promulgación debe incluir un *«oidas las cortes»* que explicita una colaboración y una opinión no vinculante. Es una facultad de decretar que sigue residiendo en el rey y las cortes tienen una función consultiva que se concreta en los asuntos mencionados en el artículo 82, quedando los restantes a la discrecionalidad de la monarquía. Por eso la breve referencia a la promulgación se limita a subrayar ese papel secundario de las cortes en los temas sujetos a su deliberación, y nada se dice de la institución que promulga, ni de quienes deben ser los destinatarios. Ahora bien, como esas cortes no llegan a reunirse, no hay textos que concreten lo establecido y la forma de la ley resultará ser un real decreto en el que deben destacarse algunas particularidades.

⁹ Tras el artículo CXLVI, y antes de la fecha y firma incluye: *«Comúntquese copia de la presente constitución, autorizada por nuestro ministro secretario de Estado, al consejo Real y a los demás consejos y tribunales, a fin de que se publique y circule en la forma acostumbrada»*.

No hay separación de poderes ni ejecutivo encargado de promulgar por constitución, nada dice un texto que ni siquiera contiene título relativo a la monarquía. Desde el mismo 7 de julio, fecha en que el rey la jura, el texto de las normas promulgadas incluye el que lo es «*por la gracia de Dios y la constitución del estado*» –porque eso es precisamente lo que hace esta constitución, constituir un estado– y continúa con un «*hemos decretado y decretamos*» previo a la parte dispositiva y que explicita la capacidad normativa. A partir de dichos términos, el contenido de lo mandado se separa en artículos numerados, y al final, en el último de esos mismos artículos, se encargará la ejecución de lo ordenado a una autoridad concreta. Es una autoridad cuya competencia está directamente en consonancia con lo mandado, y por ello los destinatarios pueden ser una vez determinados ministros y otras «*todos nuestros ministros, cada uno en la parte que le toca*»¹⁰.

En definitiva, el propio texto del real decreto nombra tanto a quien legisla como a la autoridad encargada de la ejecución. La voluntad del rey se notifica para lograr que sea ejecutada y sin ninguna alusión a la publicidad de su contenido. En una constitución sin separación de poderes y en la que el rey decreta cuando formula su voluntad –«*hemos decretado*»– y la promulga en el mismo momento en que la hace explícita –«*y decretamos*»–, cada texto incluye a los particulares encargados de la ejecución y carece de toda referencia a los españoles. Sólo se ordenarán publicaciones generales cuando el carácter de lo mandado lo haga necesario, lo que supone la continuidad del sistema de publicación anterior, en el que hay una íntima relación entre el aspecto formal de la ley y su promulgación-publicación.

Hay continuidad en los conceptos, pero también algunas novedades. Un Real Decreto de 10 de febrero de 1809¹¹ establecerá una jerarquía normativa acorde con la distinción de poderes del texto constitucional e inexistente durante el absolutismo: habrá normas propias del legislativo y otras, de rango inferior, que serán establecidas por los ministros. Si, como su propio nombre indica, las reales órdenes eran dadas en nombre del rey, lo que también guardaba relación con que en su voluntad residía la facultad de ordenar, ahora «*la práctica usada por los antiguos secretarios del despacho de expedir órdenes en nombre nuestro queda abolida*» y por tanto los ministros establecerán solo las órdenes e instrucciones necesarias «*para la ejecución de las leyes y de nuestros reales decretos*», distinción que sabemos que responde a unas previsiones no llegarán a concretarse.

Así pues, y como breve resumen, en este período la ley se promulga cuando la voluntad que la establece se hace pública a los ministros encargados de

¹⁰ Y por eso todos lo son en el artículo VI del real decreto de 26 de enero de 1809 (*Gaceta de Madrid* de 27 de enero), ya que su contenido afecta a los nombrados para cualquier empleo en todas las ramas de la administración, y sin embargo la ejecución del real decreto de 24 de enero de 1809 (*Gaceta de Madrid* de 25 de enero), se encarga a los ministros de Interior, Hacienda y Policía, ya que los artículos 4, 5 y 6, les encomendaban competencias concretas para lograr el cumplimiento de los fines previstos.

¹¹ *Gaceta de Madrid* de 11 de febrero.

cumplirla, y estos se concretan en el mismo articulado, al que pueden añadirse previsiones de publicaciones de alcance más general, si con ello se facilita la ejecución de lo ordenado.

3. 1810-1812: LAS CORTES CONSTITUYENTES

Las normas que se establecen entre los años 1808 y 1810 y en los territorios gobernados por órganos muy distintos –Juntas Provinciales, Junta Central y Consejo de Regencia– tienen también sus particularidades, y su consideración añade datos jurídicos que resultan imprescindibles en el debate histórico existente sobre la actuación política de dichas instituciones, ya que con ellos pueden demostrarse opciones revolucionarias en fechas muy anteriores a las que normalmente se reconocen.

Los textos normativos se promulgan con una variedad de formas y fórmulas que guardan relación con la voz de sus concretos legisladores, con esos distintos órganos políticos. Bastantes afirman que la Junta Central actúa en nombre del rey, pero en otros se dice expresamente que lo ordenado obliga porque «*se ha servido S.M. acordar*», el mismo S.M. que después se atribuirán las Cortes constituyentes cuando se reserven el poder legislativo, pero que ahora se refiere ya a una Junta Central cuya voluntad acuerda y con ello establece. En bastantes de sus textos dispositivos hay claras alusiones a «*el momento de nuestra revolución actual*», a un protagonismo del pueblo que «*votó por aclamación su independencia*» y con ello resucitó a la vida política, legitimando como consecuencia a una Junta Central que actúa en su nombre y que frecuentemente argumenta defender derechos de los ciudadanos y además crea normas en un complicado equilibrio entre absolutismo y revolución ¹².

Hay ya otro concepto de ley, aunque todavía con inseguridades y contradicciones que necesitan de un examen detallado. Y por las mismas razones que ya hemos señalado en el apartado anterior, en estos años es el propio texto el que elige las autoridades a quienes se comunica lo ordenado, y estas vendrán seleccionadas por su relación con la materia objeto de regulación. También ahora, y tanto si el cumplimiento de lo ordenado así lo exige como si se persigue la consecución de una opinión pública favorable a la actuación política del gobierno, la norma debe publicarse de manera que llegue «*a noticia de toda la Nación*», lo que tiene desde luego sus particulares connotaciones políticas ¹³. Lo que era un «*todos*» que se refería en el siglo anterior –y también en este si lo referimos a los territorios sometidos a José I– a unos súbditos que eran meros destinatarios de lo ordenado, se sustituye por un singular y un término de significado muy preciso –«*Nación*»– y que concreta precisamente lo contrario, que alude a un cuerpo en cuyo voto, en cuya opinión reside ahora un mayor protagonismo político.

¹² Real decreto de 17 de mayo de 1809, *Gaceta del Gobierno* de 26 de mayo.

¹³ Real decreto de 22 de mayo de 1809, *Gaceta del Gobierno* de 5 de junio.

Cuando el proceso de convocatoria de las Cortes esté ya en marcha, se introducirán algunas novedades, que guardan relación con las experimentadas por la voz de un legislador que no responde ya a las razones del absolutismo aunque no responda todavía de manera clara a la voluntad general. Es por ello que el Consejo de Regencia, que sustituye en 1810 a la Junta Central, se regulará por un Reglamento de 29 de enero, en el que se establece que dicho Consejo no podrá hacer leyes permanentes, sino temporales y sometidas a la confirmación de las primeras cortes, y como consecuencia a ello se añade que ningún decreto debe publicarse sin remitirse «al Consejo reunido para que lo circule por una real cédula, según la antigua costumbre del reino, y en la cual se contenga la siguiente cláusula: y esta real cédula se guarde y cumpla hasta la reunión de las cortes que se hayan convocadas». Maneras publicitarias deudoras del Antiguo Régimen, pero fórmula en la que constan las limitaciones de un legislador que ha dejado de ser absoluto.

Porque si en el siglo anterior la voluntad del rey se hacía pública en el Consejo y éste mandaba publicar, ahora se reconoce expresamente el mantenimiento de una forma de promulgación-publicación que debe introducir precisiones que identifiquen al nuevo legislador, porque ahora su voz es la de una Regencia que, si bien actúa en nombre del rey, no detenta ya sus poderes. Lo establecido en su nombre es ahora provisional y debe ser revalidado por unas cortes de representación nacional. Es una Regencia en la que los tradicionales poderes de la monarquía resultan ya determinados y limitados por la nación, y un dato más para concluir que sus conceptos políticos guardan ahora relación con los del liberalismo puede observarse en que cada componente tiene que realizar un juramento, cuya fórmula le obliga a reconocer que ha sido nombrado «por la representación nacional legítimamente congregada en esta Isla de León», lo que se refiere a una Junta Central que así se consideraba, y que en consecuencia adelanta a momentos anteriores al establecimiento de las Cortes los cambios políticos relacionados con el protagonismo de la soberanía nacional. Es además un Consejo de Regencia que si bien «despachará a nombre de nuestro amado rey Fernando», en sus actuaciones debe ya comprometerse con la protección de la libertad de imprenta y con la civil y política de los ciudadanos, con el ejercicio de unos derechos que son también los del liberalismo ¹⁴.

Se reúnen finalmente las Cortes, y ya en su primera sesión se concreta un nuevo concepto de ley sólo entrevisto en los dubitativos textos anteriores. Ahora es claramente establecida por una voluntad distinta, general, la de la nación representada en cortes, y que necesitará igualmente hacerse pública, ser promulgada. El decreto de 24 de septiembre de 1810 declara la soberanía de la nación, reserva el ejercicio del legislativo a las propias Cortes, y deja también constancia de una separación de poderes que atribuye el ejecutivo a un Consejo de Regencia que lo sigue ejerciendo interinamente, aunque ahora por delegación de las Cortes. Así pues, un nuevo legislador formula a partir del 24 de septiembre la voluntad que constituye la norma, y la necesaria regulación de la

¹⁴ M. FERNÁNDEZ MARTÍN: *Derecho parlamentario español*, 1885, tomo II, pp. 611-615.

forma de llevar a cabo la promulgación se aplaza porque de ello se encargará un ejecutivo que, para usar de sus poderes, debe antes reconocer la soberanía nacional y jurar obediencia a sus leyes.

Por esa razón, el mencionado decreto retrasa su propia promulgación «hasta que las cortes manifiesten cómo convendrá hacerse», y afirma que de ellas emanan tanto leyes como decretos, aludiéndose con ello a dos formas diferenciadas que tardarán todavía algunos años en coexistir. Ahora la voluntad que legisla manifiesta el contenido de lo dispuesto al Consejo de Regencia y, como es éste quien tiene que ponerlo en ejecución para que esa voluntad se cumpla, debe mandarlo «publicar y circular», conceptos diferenciados que después se mantendrán también en la constitución.

Enseguida el decreto de las Cortes de 25 de septiembre ordena que lo establecido debe ser promulgado, incluyéndose términos que serán después revalidados por el capítulo IX de la constitución, aunque con las variaciones imprescindibles. Se emplea ahora el concepto publicación para concretar una fórmula que quiere dejar constancia, tanto del carácter de un ejecutivo que promulga «autorizado interinamente», en ausencia de un rey que lo es todavía sólo «por la gracia de Dios», como de la particular voz del legislador: unas cortes que «resuelven y decretan». Dos verbos que nombran primero el acuerdo de las voluntades que participan y después el acto creador de la norma: un verbo *decretar* idéntico en su significado al del Antiguo Régimen, pero cuya facultad reside ahora en una voluntad general y por primera vez en nuestra historia jurídica un poder decreta y otro promulga.

Pero, a la hora de poner en práctica lo establecido en este tema, se dará una extraordinaria paradoja. Porque el suplemento a la *Gaceta de la Regencia* de 6 de octubre de 1810 publicará los primeros decretos con una apariencia formal que necesita precisiones, lectura observadora. En el primero, inaugural para tantas cuestiones, el texto normativo se entrecomilla, siguiendo una práctica que es también histórica, y aparece fechado en la real Isla de León dicho 24 de septiembre, día en el que las cortes lo establecen. Y lo decretado se antecede con la fórmula concretada el de 25 de septiembre. Hasta aquí pura ortodoxia.

Sigue después una novedad, puesto que la fórmula establecida para la promulgación nada decía de las palabras que ahora se añaden como parte final, las que enumeran los tribunales y autoridades a quienes se dirige encarga el cumplimiento de lo ordenado, y que en estos momentos de nuestra investigación no sabemos de dónde se tomaron. Hay por tanto una fórmula de promulgación que sólo en sus primeras líneas ha sido establecida por el legislativo, y también la paradoja de que al introducir este nuevo sistema una duplicidad de fechas en el aspecto formal del texto –la correspondiente al decretar de las cortes y la del ejecutivo que promulga– el decreto de 24 de septiembre será publicado también con esa misma fecha en el decreto del ejecutivo, cuando su fórmula no se establecerá hasta el día siguiente. Hay improvisación, prisas, inexperiencia ¹⁵.

¹⁵ Suplemento a la *Gaceta de la Regencia* de 6 de octubre de 1810. El nuevo nombre del periódico responde a los cambios experimentados por el gobierno, manteniendo su finalidad.

Así pues, la voluntad del legislador se manifiesta en el texto del propio decreto, y después esa voluntad debe comunicarse a las autoridades correspondientes, para que se ejecute lo ordenado. Y como ésa es la finalidad, los destinatarios son tribunales y autoridades civiles y militares, sin alusión al ciudadano. Se busca la eficacia de una voluntad que ahora es general, y que mantiene el tratamiento del anterior legislador –V. M.– y con el mismo procedimiento de comunicarse a las autoridades correspondientes. Es una publicación determinada por el cumplimiento, sin novedades en ese sentido que la diferencie de la etapa anterior, aunque la separación de poderes diversifique también los textos: el decreto de las Cortes y el real decreto de la Regencia que promulga.

Las Cortes continúan sus sesiones, y pronto habrá un reglamento ¹⁶ en el que hay también previsiones relacionadas con la promulgación. Su capítulo VIII se titula «de los decretos», aunque luego sus artículos 1 y 2 amplíen el concepto, afirmando que de las Cortes pueden emanar decretos y leyes ¹⁷, tal como había ya diferenciado el decreto de las Cortes de 25 de septiembre. Y para ambas formas se reitera la fórmula de publicación ya establecida, y también sin incluir su parte final, esa relación de destinatarios que estaba ya utilizándose. A la vista de la letra de esos artículos, que pertenecen a un capítulo cuya finalidad está específicamente relacionada con el poder legislativo, la razón de esa ausencia quizá pueda explicarse en que las Cortes se limitaron a definir la parte de la fórmula que contiene su voz, dejando la parte final –que incluye destinatarios, pero también fecha y firma del poder ejecutivo– y que sea ese mismo ejecutivo quien determine la relación de autoridades que deben intervenir en el cumplimiento de lo ordenado.

Seguirá un Reglamento Provisional del poder ejecutivo el 16 de enero de 1811 ¹⁸, en este caso normas para el funcionamiento de un Consejo de Regencia que también es provisional, y que en sus disposiciones añade algún dato más. En primer lugar, el artículo 3 del capítulo I, en el que se define dicho poder, dirá que «su duración será hasta la vuelta del Rey o hasta que se forme y sancione la constitución del reino». Y como la historia descartó la parte primera de la frase, fijémonos en la siguiente, aunque aplacemos todavía durante unas líneas su valoración, ya que pertenece al siguiente apartado. Será importante ver cómo esto se concreta, porque ayuda a comprender el nuevo concepto de ley hasta 1814, al aplazarse hasta el regreso de Fernando VII la vigencia del artículo 15 y de los capítulos VIII y IX del título III, que son los que regulan el procedimiento legislativo.

¹⁶ Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 24 de noviembre de 1810, *Reglamentos*, Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977, pp. 7-21.

¹⁷ Sobre las dificultades para deslindar los nuevos tipos normativos, ved C. GARRIGA: «Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)», en *AHDE* LXV, 1995, pp. 449-533. Y, aunque no compartimos ni el método ni las conclusiones, A. GALLEGO ANABITARTE: *Ley y reglamento en el derecho público occidental*, Madrid, 1971, es útil para constatar las complejidades del poder legislativo en esta etapa.

¹⁸ *Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz*, Cortes Generales, 1987, tomo I, pp. 76-84.

Volviendo al reglamento, el capítulo II regula las relaciones con las Cortes, a las que siempre se llama Congreso Nacional para que no se olvide dicha soberanía, y su artículo 1 establece que «el Consejo de Regencia hará que se lleven a efecto las leyes y decretos de las Cortes, para lo cual los publicará y circulará en la forma prevenida en el decreto de 25 de setiembre». Es un texto que no deja lugar a dudas sobre una promulgación o publicación relacionada con la ejecución, cuya utilidad es conseguir que la voluntad que en ellas se expresa se cumpla, y en la que no hay cabida para una publicación necesaria, ninguna consideración al derecho del ciudadano a conocer las normas que le obligan. Es la ejecución lo que exige que lo ordenado se ponga en conocimiento de quienes deben llevarlo a efecto.

Este Consejo de Regencia interino es pronto sustituido por una Regencia del Reino, creada por un decreto de las Cortes de 22 de enero de 1812 en el que se afirma que dicho establecimiento se realiza «con arreglo a la constitución que tienen ya aprobada en su mayor parte». Éste es un dato importante y que se repite en relación con otras materias: conforme los artículos de la constitución van siendo aprobados, se considera que pueden ejecutarse, porque la voluntad general una vez expresada no necesita más requisitos. Y del acta de la sesión de 22 de enero se deduce que sucede lo mismo con lo ordenado por decreto de las Cortes. Porque, en lo que se refiere al decreto que crea la Regencia, el acta no recoge el acuerdo que lo establece ese mismo día, ya que fue acordado en sesión secreta, pero su texto, que contiene como es habitual la indicación de que debe enviarse al hasta entonces Consejo de Regencia para que lo circule, se reproduce después en la sesión ordinaria, ya que es leído a quienes resultan nombrados y han sido llamados como «recién elegidos para componer la Regencia del Reino» sin necesidad de que el texto se haga público.

El propio decreto ya ordenaba que la nueva Regencia debía prestar juramento ante las Cortes en el mismo día y tomar posesión, antes por tanto de ser enviado a quien hasta entonces publica, con lo que el texto surte efectos el mismo día de su establecimiento y sin promulgación. Es suficiente con que la voluntad general se exprese, ya que en este caso no intervienen otras autoridades en la ejecución y el juramento se formula ante las propias Cortes. Así pues, el decreto es leído a los elegidos, éstos pasan a prestar el juramento, y después el discurso del presidente de las Cortes afirmará que éstas «acaban de ejercer una de sus más augustas funciones, eligiendo una Regencia que gobierne el Reino conforme a la Constitución que va a sancionarse», y cuya misión es «sostener con la mayor entereza la Constitución que va a publicarse».

Efectivamente, la constitución no está sancionada –y por sanción se entiende ahora la firma de sus diputados previa a la promulgación– ni promulgada, pero se entiende que sí establecida, y por eso los artículos a los que la frase se refiere han sido decretados, su ejecución puede ya iniciarse y por tanto las Cortes elegir una Regencia que además es constituida en el mismo día. Y cuando este decreto se imprima, y a pesar de que en su propio texto dice –como era habitual hasta entonces– «lo tendrá entendido el Consejo de Regencia y dis-

pondrá lo conveniente a su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular», lo publicado es sólo lo decretado, no incluye la tradicional fórmula de promulgación, ya que en ella se menciona a un órgano que ha dejado de existir¹⁹. Son datos indicativos de ese concepto de ley que queremos destacar. Una vez manifestada la voluntad que decreta, su promulgación no es imprescindible y por eso, en su contestación al discurso del presidente de las Cortes, el presidente interino de la Regencia se comprometerá con «esta Constitución que acaba de formar V.M.».

La *Gaceta de la Regencia* difunde también poco después, una serie de discursos de autoridades que van a cumplimentarla con motivo de su instalación, y entre ellos el del decano del Consejo de Indias, quien afirmará en audiencia de 24 de enero que «... ha querido el cielo templar su solicitud y premiar su fidelidad y constancia, depositando en manos de V.A. la regencia del reyno con arreglo a la constitución». Y asimismo el decano del Consejo de Hacienda dirá que «... todos aplauden la elección que las cortes generales y extraordinarias han hecho de las personas, a quienes han confiado el gobierno del mejor de los pueblos, para que le rijan según el espíritu de la constitución prudente y justa que acaba de sancionar»²⁰. Hay dificultades para distinguir conceptos, en este caso el término sancionar, y que son lógicas en miembros de organismos del sistema político anterior, pero la constante es el entender que la creación de la Regencia supone ejecutar la constitución. También otros artículos de la misma se utilizan para justificar normas anteriores a la promulgación del texto²¹. Son cortes con poder constituyente, con una voluntad que, como la del rey absoluto, existe como ley desde que es formulada.

Pocos días después, el decreto de las Cortes de 26 de enero establecerá el Reglamento de la Regencia y éste, en el capítulo II, relativo a sus facultades, adapta la anterior fórmula de promulgación, resultando ahora muy similar a la constitucional, aunque con las diferencias lógicas derivadas precisamente de la ausencia del rey que justifica la existencia de la propia Regencia y su concepto político. Estando ya aprobado el título relativo a la monarquía, se dice en el artículo II del capítulo II que Fernando VII es rey por la constitución, que la Regencia lo es por nombramiento de Cortes extraordinarias, y que son ellas quienes decretan: es de nuevo la voz del legislador, su voluntad que se hace pública por un acto del ejecutivo, la promulgación que publica.

Y ahora dicho artículo sí incluirá esa fórmula final que nombra destinatarios y que no se había incluido en el decreto de 25 de septiembre de 1810, aunque fuera después utilizada precisamente a partir de esa fecha. Será la misma del artículo 155 de la constitución, con la salvedad de que en lugar de mandarse ejecutar «la presente ley en todas sus partes», dirá «la presente ley o decreto», adelantando ya esa realidad de los años siguientes, en los que la

¹⁹ *Gaceta de la Regencia* de 23 de enero de 1812.

²⁰ El número es de 12 de febrero de 1812.

²¹ El Decreto de las Cortes de 24 de enero de 1812 dice: «... las Cortes generales y extraordinarias atendiendo a que ya tienen sancionado en la constitución política de la monarquía que ninguna pena ha de ser trascendente a la familia de quien la sufre...».

ausencia de rey llevará a que la forma única de la ley sea el decreto de las Cortes, pero introduciendo también la contradicción de mencionarse ahora una ley que no puede existir en el concepto constitucional si promulga una Regencia que no sanciona.

Y dato importante para subrayar el entendimiento de que ya existe una constitución, que no ha sido todavía promulgada, a partir de la fecha de este Reglamento de 26 de enero, y de acuerdo con lo establecido en él, las normas van a publicarse con la afirmación de que el rey lo es por una constitución que no se promulgará hasta varios meses después, y por tanto una Regencia que no ha jurado aún la constitución actúa ahora en nombre de un rey constitucional²². Y añadiendo cronológicamente un ejemplo más, en una circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 30 de enero de 1812, dirigida a los dominios de América, se considera claramente a la Regencia como el gobierno que debe ejecutar una constitución ya establecida: «Las Cortes generales y extraordinarias, después de dar a los españoles de ambos hemisferios la constitución, que ha de producir la felicidad de todos, han nombrado el gobierno que debe ocuparse, no sólo en ejecutarla, sino en proporcionar fondos para sostener el glorioso empeño de arrojar de la península al enemigo implacable que pretende dominarla...»²³.

4. 1812-1814: CONSTITUCIÓN, CORTES Y REGENCIA

En 1812 hay ya una fórmula para que la Regencia promulgue las normas, pero enseguida la habrá específica para la constitución y será aprobada por decreto de las Cortes de 18 de marzo de 1812. Esa Regencia nombrada por Cortes extraordinarias debe hacer saber «que las mismas Cortes han decretado y sancionado». Es de nuevo la voz del legislador, poder constituyente en este caso, quien ahora tiene entre sus competencias el ordenar que lo decretado se publique, si atendemos a lo que por sancionar entiende el artículo 143. Y hay además otros destinatarios que, por serlo ahora, evidencian su ausencia tanto en el artículo II del reglamento de la Regencia como en el artículo 155 de la constitución, lo que permite añadir algunas consideraciones más al concepto de promulgación o publicación existente en estos años.

Porque la constitución deben tenerla y obedecerla –lo que se corresponde con el «hayan y guarden» de la fórmula de promulgación– «todos los Españoles nuestros súbditos», a quienes habían ignorado como destinatarios las anteriores fórmulas y a los que se sigue considerando súbditos, pero también y por primera vez «españoles», y cuya mención se corresponde con ese concepto

²² Decreto de las Cortes de 6 de febrero, promulgado el 9, *Gazeta de la Regencia* de 7 de marzo. Decreto de las Cortes de 14 de febrero, promulgado el 16, *Gazeta de la Regencia* de 3 de marzo. Decreto de las Cortes de 20 de febrero, promulgado el mismo día, *Gazeta de la Regencia* de 27 de febrero.

²³ *Gaceta de la Regencia* de 13 de febrero de 1812.

tradicional de una publicación determinada por la eficacia de lo ordenado. La constitución debe ser conocida y obedecida por todos y, mientras que los decretos incluían un «mandamos» que sólo se dirigía a autoridades, el texto constitucional nombra primero a los españoles y sólo después se reitera de nuevo ese «mandamos» para encargar específicamente la obediencia y el cumplimiento a las autoridades relacionadas con la ejecución del texto.

Los españoles tienen constitución y en ella se declaran derechos, lo que les otorga un protagonismo, pero también deben guardarla y, por eso, además de definirse la fórmula de su promulgación y en una fecha anterior a la del establecimiento de dicha fórmula, se habían tomado medidas para su publicación solemne en Cádiz «como Corte o residencia del Gobierno», y por las mismas razones y con similar ceremonial de lectura pública que había justificado la publicación de las pragmáticas en el absolutismo²⁴. Por tanto, primero se ordena la publicación solemne el 14 de marzo, después el 18 –y cuando el texto ha sido ya sancionado– se define la fórmula con la que el poder ejecutivo debe proceder a su promulgación, y finalmente otro decreto, también de la misma fecha, ordena repetir las solemnidades de su publicación en todos los pueblos de la monarquía «a fin de que llegue del modo más conveniente a noticia de todos los pueblos del reyno». De la lectura de los términos empleados se sigue deduciendo que es la necesidad de una obediencia a lo establecido lo que determina que la publicación sea general y una prueba más es que el decreto de promulgación se califica de «mandamiento de la Regencia del reyno para su observancia», no se busca publicar para garantizar el conocimiento, sino para lograr el cumplimiento.

El 19 de marzo se hace pública, y ya vimos que algunos de sus contenidos adelantaron su ejecución y otros –como los artículos relacionados con la formación, sanción y promulgación de las leyes– resultarán aplazados por la ausencia del rey, lo que plantea a su vez otros problemas en el tema que nos ocupa. Porque la Regencia debe promulgar según lo establecido en su reglamento, pero dicha promulgación hace pública la voluntad de un legislador que ahora no se corresponde con el artículo 15 de la constitución, ni su procedimiento legislativo con el capítulo VIII del título III. Y cuando las Cortes deben actuar con la referencia de un texto constitucional que regula el ejercicio del poder legislativo, pero con una Regencia que no tiene atribuidos todos los poderes del rey, que no sanciona, y además hay facultades normativas que ostentan sólo las Cortes, se van separando procedimientos diversos, diversificándose la voz del legislador, lo que llevará a la complejidad de las nuevas fórmulas que se crean en el «Reglamento para el gobierno interior de las Cortes» de 4 de septiembre de 1813.

Su capítulo X, titulado «De los decretos», contiene una regulación particularizada que comienza con un artículo 108, cuya finalidad es establecer que en el original del texto de las leyes presentadas a la sanción del rey se incluya expresamente que: «las Cortes, después de haber observado todas las formali-

²⁴ Decreto de las Cortes de 14 de marzo de 1812.

dades prescritas por la Constitución, han decretado lo siguiente», artículo que no afecta a la promulgación en sí, regulada en este caso por el artículo 155 y que no va a tener aplicación en estas fechas. Pero es importante tener en cuenta que con sus palabras se pretende que en la norma quede constancia de que su procedimiento es el regulado en el capítulo VIII, y también consideramos especialmente significativo el que se recoja expresamente que son las Cortes quienes decretan, concepto unido históricamente a la creación de la norma, ya que quien decreta es precisamente quien establece.

Ahora bien, el Reglamento entenderá también que hay muchas normas que están al margen de la regulación constitucional del capítulo VIII, y por tanto también del IX, que trata específicamente de la promulgación de las leyes. Son aquellos decretos aprobados por las Cortes a propuesta del rey, o aquellos cuya temática ha sido atribuida por la constitución exclusivamente a la intervención de las Cortes. Por ello, en el artículo 109 del reglamento se establece en primer lugar la fórmula que debe encabezar la parte dispositiva cuando los decretos sean aprobados por las Cortes, pero a propuesta del rey. Y, además, y para este caso concreto, también la fórmula de promulgación se modifica. Creemos que no es modificación de constitución, ya que el artículo 125, que es el que permite al rey presentar propuestas, es regulación fuera del capítulo VIII, y dichas normas carecen de sanción, lo que descartaría el uso de la fórmula del artículo 155, problemática compleja que merece desde luego mayor extensión que la que aquí podemos dedicarle. Simplemente señalamos que ahora hay decretos con fórmula de promulgación propia, determinada por su tramitación y distinta a la constitucional, en la que se dirá: «Que habiendo Nos propuesto a las Cortes [texto] las cortes lo han aprobado y por tanto mandamos». Es la preocupación por la voz del legislador, por que al hacerse pública la norma se manifieste su legitimación, lo que en este caso vuelve a corresponderse con la aprobación de las Cortes, que son quienes determinan la obligatoriedad. Y además en el mismo artículo se añade que «el rey lo publicará con la fórmula siguiente», lo que insiste en la idea de que promulgar es publicar.

Otra particularidad del citado reglamento se refiere a aquellos decretos de las Cortes que respondan a peticiones de consentimiento realizadas por el rey, y que igualmente deben incluir dicha circunstancia, tanto en el propio texto «como también en la de su publicación quando hubiere de hacerse», lo que supone el establecimiento de otra forma particular de promulgación, que en este caso no se concreta con exactitud, y que además permite constatar que no todos los decretos de las Cortes tienen que publicarse. Y se continúa añadiendo que también habrá textos que respondan a facultades otorgadas por la constitución sólo a las Cortes, y en este caso el artículo CXI se limita a establecer que la parte dispositiva debe mencionar que «las Cortes usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado», sin que se añadan modificaciones en la fórmula de promulgación. Ahora bien, el artículo incluye ejemplos concretos de unos asuntos –la dotación de la casa real, la dotación de alimentos a la reina madre–, que tampoco necesitan de la promulgación establecida en el artículo 155, ya que son decretos de las Cortes y no leyes.

Es una problemática que afectará también a otras materias, que serán muy numerosas en el trienio liberal, cuando la existencia de sanción obligue a duplicar las fórmulas de promulgación al utilizarse ya la constitucional, porque hasta entonces el artículo 108 sólo había hecho referencia a un procedimiento legislativo que obligaba a una promulgación acorde, pero las complicaciones que introduce la duplicidad de fórmulas de promulgación establecidas –la de la ley y la del decreto de las Cortes– se aplazarán hasta la etapa siguiente.

Finalmente, el artículo 112 del mencionado reglamento remite a la ya establecida por el Reglamento de la Regencia para los casos en que ésta no tenga atribuida la sanción, lo que efectivamente está sucediendo en esos momentos, y éste es el único artículo que se aplicará hasta 1814. Para valorar la práctica de los restantes habrá que esperar a 1820, aunque pueda ya destacarse que la intención de dicho reglamento es defender una pluralidad de fórmulas, acordes con la voz de un legislador que es también múltiple. Considerando ahora lo practicado hasta 1814, que será lo establecido primero en el Reglamento de la Regencia y que resultará revalidado después por el Reglamento de las Cortes, hay que señalar la continuidad formal de decretos que al hacerse públicos tienen dos fechas: la primera que se corresponde con la de un texto en el que, además de contenerse lo establecido, se ordena que la Regencia «lo tendrá entendido» y en el que por tanto la voz del legislador se hace pública al ejecutivo, y otra posterior que se corresponde con el momento en que esa Regencia, a su vez, y como poder encargado de su ejecución, la publica a quienes deben cumplirla ²⁵.

Y en cuanto a su circulación posterior, pronto habrá instrucciones concretas relacionadas con la actuación de una de las autoridades nombradas en la fórmula de promulgación, ese «jefes» que es político o superior en la calificación de los artículos 309 y 324 de la constitución. El decreto de las Cortes de 23 de junio de 1813, que será «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», les encomienda la ejecución en ellas de las leyes y órdenes del gobierno, con la cuidadosa previsión de que «circulará por toda la provincia todas las leyes y decretos que se expidieren por el gobierno, haciendo se publiquen en la capital de la provincia». Aquí puede observarse ya mayor atención a la difusión de las normas un «todas» que también se extiende a todas las provincias, obligando a su publicación en la capital, aunque no se concrete la forma de llevarla a cabo, y atribuyéndole en exclusiva dicho cometido, lo que facilita una exigencia de responsabilidad que también se establece y que obliga para salvarla a exigir recibos a las autoridades inferiores que las reciban ²⁶. No obstante, sobre ese «todas» pueden plantearse dudas: ¿son todas las normas que el gobierno promulgue o todas las que se le expidan? Pero en defi-

²⁵ En la *Gaceta de la Regencia* que imprime alguno de estos decretos se reproducen ambos, texto decretado y decreto de promulgación, aunque también hay excepciones en las que se omiten los destinatarios y la correspondiente fecha, y sólo incluyen por tanto la de su aprobación por las Cortes.

²⁶ Capítulo III, artículos I y XVII.

nitiva ahora hay en todas las provincias una única figura encargada y responsable de la circulación, lo que ofrece mayores garantías de eficacia.

5. 1820-1823: NUEVA VIGENCIA CONSTITUCIONAL

El restablecimiento del texto constitucional el 10 de marzo de 1820, y ahora por el rey, determina la vigencia por primera vez de los capítulos sobre procedimiento legislativo y promulgación. Y como la promulgación es un acto posterior a la sanción del rey y esta debe ahora llevarse a cabo, su tramitación origina un nuevo problema, el de la inclusión de dicha sanción en el texto de la norma promulgada, además de las dificultades para definirla, por lo que sólo haremos una referencia meramente instrumental, utilizando textos contemporáneos a la constitución.

Es muy significativa la frase con la que el Discurso Preliminar explica los términos sanción y promulgación, ya que contiene importantes datos que subrayan un entendimiento ajustado a lo que será también su práctica, y que minimiza el protagonismo de la sanción en el poder legislativo. Afirma que la «sanción tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso» y añade que la fórmula de la promulgación «está concebida en los términos más claros y precisos: por ellos se demuestra que la potestad de hacer leyes corresponde esencialmente a las Cortes, y que el acto de la sanción debe considerarse sólo como un correctivo que exige la utilidad particular de circunstancias accidentales»²⁷. Según estas afirmaciones, son circunstancias concretas las que aconsejan la intervención del rey y al mencionar la fórmula de promulgación, se hace referencia a que el *decretar* atribuido a las Cortes es el que nombra la potestad legislativa.

Volviendo a la sanción, y partiendo de ese artículo 142 cuyo alcance reducen los propios constituyentes, el artículo 143 establece su fórmula en unos términos que siguen estando muy relacionados con la práctica del siglo XVIII: «Publíquese como ley». Porque las normas establecidas por la voluntad del rey se hacían públicas en el Consejo y éste a su vez las mandaba publicar. Ahora se ha sustituido la voluntad única por la general, y una vez que ésta decreta se envía al rey para que valore el riesgo que hay de llevar la ley a efecto²⁸, lo que aplaza una promulgación que es publicación para el cumplimiento. Así pues, y tal como dice su fórmula, la sanción añade que la ley puede ya hacerse pública, ponerse en ejecución, pero como después la práctica nos confirmará, se considera creada cuando la aprueben los diputados. No basta con que las Cortes

²⁷ R. GARÓFANO y J. R. DE PÁRAMO: *La Constitución Gaditana de 1812*, Cádiz, 1983, p. 75.

²⁸ A. de Argüelles, según recoge el acta de la sesión de 4 de octubre de 1811 en la que se aprueban los artículos relacionados con la sanción, dirá que es un correctivo y que negarla *es por el riesgo que hay de llevar la ley a efecto*.

decreten una ley para que se ponga en ejecución, pero son las Cortes quienes decretan y con ello establecen la ley.

Nos encontramos ante una tramitación que resulta particular de este texto constitucional, y que no se mantendrá en el siguiente, porque su planteamiento político va a ser muy distinto y exigirá sus propias formas. Por eso es necesario atender primero a las utilizadas en cada uno de los textos constitucionales, y que serán tan distintas como lo serán sus distintos conceptos de los poderes, antes de generalizar conclusiones sobre la promulgación de las normas y su posible distinción de la publicación. No es un concepto, son muchos conceptos y además la historia se impone muchas veces a la constitución, sigue presente el Antiguo Régimen.

Y por eso también las citas de los juristas que trataron de estas cuestiones en el siglo XIX no pueden entenderse referidas a una misma realidad, no pueden independizarse del cambiante marco jurídico. Es necesario tener presente que si bien durante muchos siglos la historia era derecho, y la estabilidad normativa permitía que la terminología jurídica fuera igualmente estable en sus significados, ahora éstos se multiplican y en el tema que nos ocupa su estrecha relación con un poder legislativo de distinta titularidad y de distinto protagonismo, desaconseja generalizaciones. Y también una referencia imprescindible, para poder llegar a conclusiones sobre los modelos de promulgación practicados en este siglo, es conectarlos con el distinto alcance en los textos constitucionales de los derechos de un ciudadano que, en el período al que nos referimos y durante bastantes años más, carecerá de garantías en lo que se refiere al conocimiento de las normas.

Y volviendo en 1820 a 1812, porque así lo determina la vigencia constitucional, los tres artículos del capítulo IX —y desde luego su propio y lógico orden— son consecuencia de su particular entendimiento del poder legislativo, de un entendimiento que si no se considera como referencia desvirtúa su significado. Porque al valorarlo ahora, cuando ya hemos puesto de relieve que su práctica sólo es posible en el procedimiento legislativo de un capítulo VIII que no fue utilizado en los años anteriores, independiza las promulgaciones realizadas entre 1812 y 1814 y reguladas por reglamento de la que aquí se establece. Por eso la constitución afecta sólo a un concepto de ley que ya puede concretarse y no a unos decretos de las Cortes a los que se reconoce valor de ley, pero no tienen tramitación de ley. Tras la sanción, el rey devuelve el texto a las Cortes, y son éstas las que ordenan su promulgación según establece el artículo 154. Y ese aviso se formaliza en una orden de las Cortes que se envía al Secretario de Gracia y Justicia, y en la que se manda al ejecutivo llevar a cabo la promulgación de una ley cuya fecha se corresponde con la de su aprobación por las Cortes.

El contenido de la Colección de Decretos y los índices de la *Gaceta de Madrid* ponen en evidencia el escaso número de leyes aprobadas durante el trienio, lo que subraya la importancia de las Cortes, ya que sus decretos se consideran de igual valor y son mucho más numerosos. Y otro dato muy significativo es que, si bien algunas de las órdenes que encargan la promulgación de las

normas ya sancionadas dirán expresamente que lo han sido y con indicación de la fecha, en otras muchas no se alude siquiera a dicho trámite, limitándose a decir que «en la sesión de este día se ha publicado en las Cortes la ley de (fecha de la aprobación por las Cortes) relativa a... y han acordado las mismas que se proceda a su promulgación solemne»²⁹. En el tomo VI de la Colección de Decretos, correspondiente a 1820, el texto de la ley no incluye tampoco la fecha en la que se sanciona: es un trámite que no deja huella en la norma. Sin embargo, esto se rectificará en los tomos posteriores, aunque no siempre en las órdenes de promulgación.

Así pues, una vez que las Cortes reciben el texto ya sancionado, se envía al rey en su calidad de poder ejecutivo, acompañado de la orden correspondiente, para que este realice su promulgación con la fórmula del artículo 155, en la que están tanto un decretar, que ya relacionamos con la voz del legislador, como una sanción que se corresponde con ese «publíquese como ley», que abre la vía de una ejecución para la que es necesario promulgar. Y de lo que se establece en este artículo hay que llamar también la atención sobre una dualidad: el titular del ejecutivo promulga, pero lo promulgado se dirige a una única figura ejecutiva, el Secretario del Despacho correspondiente, y para encargarle de su cumplimiento. Es una primera publicación que lleva a continuación a las siguientes porque –según el art. 156– este Secretario que la recibe debe a su vez comunicarla a otras autoridades, que a su vez las circularán a las subalternas que de ellas dependan. Ahora un poder legisla y otro promulga, pero la comunicación de las normas mantiene los trámites de su historia anterior.

Y como es a partir de 1820 cuando tienen que aplicarse estos artículos, resultan útiles unas definiciones que creemos perfectamente acordes con lo que se entiende en este momento político, y que son las contenidas en que el *Diccionario provisional de la Constitución Política de la Monarquía Española* editado en Madrid en 1820³⁰. El significado de decretar es «determinar o resolver alguna cosa por autoridad», la sanción es «el acto con que el rey declara y firma se publique la ley formada por las Cortes», y finalmente promulgar es «hacer saber una cosa dándola al público».

Hay muchos datos útiles en estas definiciones. *Decreta* quien establece la norma, aquél en quien reside la facultad normativa, término que la fórmula atribuye a las Cortes y concepto que ya destacamos en el Discurso Preliminar, *sancionar* es declarar que la ley se publique, lo que se ajusta perfectamente al artículo 143, y *promulgar* un hacer saber acorde con ese «Saber» del artículo 155, aunque el público a quien se dirija pueda ser muy restringido. Y el destinatario de ese texto decretado, formalizado de acuerdo con dicho artículo, es el Secretario de Estado correspondiente, quien debe circularlo a tribunales y autoridades, quienes a su vez lo envían a las subalternas, publicaciones sucesivas también similares a las de tiempos no constitucionales. Continúa la ausen-

²⁹ Orden de las Cortes de 3 de noviembre de 1820, Colección de Decretos, tomo VI, p. 230.

³⁰ *Catecismos políticos españoles*, Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid, 1989, pp. 213-229.

cia de medios de publicación general, y se ignora un ciudadano –español en este caso– que si bien debe obedecer no tiene derecho a conocer, y al que se considerará destinatario de formas de publicación más generales cuando su obediencia sea necesaria para que lo ordenado se cumpla. El nuevo concepto de ley no supone todavía la modificación de las prácticas publicitarias, aunque hayamos señalado en el epígrafe anterior mayores preocupaciones por la circulación.

Y un ejemplo también significativo de lo practicado en esta etapa puede observarse en un decreto de las Cortes de 4 de septiembre de 1820, aprobado por éstas a propuesta del rey y que no por resultará ley, que ordena una publicación solemne de las leyes que se llevará a cabo por el jefe político acompañado por el ayuntamiento de la capital, realizándose una lectura de su texto en un punto concreto de Madrid, la plaza de la Constitución, considerándola *promulgación solemne* –y desde luego distinta a la establecida en el art. 155³¹–, manteniéndose el uso indistinto de los términos promulgación y publicación propio de estos años y que en este caso se relaciona con una forma concreta de publicación: lectura pública en la capital. Indudablemente ello remite a las complejidades de su obligatoriedad, porque si según el decreto de 23 de junio de 1813 el jefe político debía publicar en la capital de su provincia sin más precisiones, ello significa en la práctica que habrá diferentes fechas de conocimiento de lo ordenado según las provincias, con los consiguientes problemas de eficacia y exigibilidad.

Y por lo anteriormente mencionado, conviene ahora glosar brevemente algunos artículos del proyecto de Código Civil de 1821, relativos a estas cuestiones, y precisamente porque lo que establece es lo ya practicado, aunque con algunas previsiones que lo mejoren. Su articulado reitera la distinción entre la promulgación de las leyes y la de los decretos de las Cortes, recogiendo en este último caso las fórmulas que habían sido establecidas en los reglamentos³², pero ambas formas tienen ahora una promulgación solemne en fecha que deben fijar las propias Cortes, y que ya no se reduce a la capital de la monarquía sino que se extiende a las de provincia y a las de partido, debiendo realizarse además simultáneamente en todas ellas³³. Esta promulgación-publicación solemne quiere afectar a la totalidad del territorio, es fijada por las Cortes, añade previsiones específicas para los pueblos y mantiene el uso indistinto de los términos promulgación y publicación. En consonancia con unos años revolucionarios, hay mayor preocupación porque las normas «vengan a conocimiento de todos los habitantes»³⁴ aunque los medios sigan siendo los tradicionales: lecturas públicas o edictos.

³¹ El capítulo III, artículo 17, del decreto de las Cortes de 23 de junio de 1813 había regulado las competencias de los Jefes políticos en la publicación de las leyes en la capital de su provincia y su circulación a otras autoridades de la misma. En 1820 el texto se refiere sólo a Madrid.

³² Artículos 15, 16, 17, 18 y 19.

³³ Artículo 20.

³⁴ Artículo 21.

Y si la promulgación es la manera de hacer pública la voz del legislador, algunas de las conclusiones sobre ese legislador, que también plantean a su vez otras preguntas, se deducen de la lectura de las normas incluidas en la Colección de Decretos, y de las difundidas por la *Gaceta del Gobierno*³⁵. Y hay dos observaciones importantes que reafirman el protagonismo de las Cortes. Una es que se considera efectivamente que la fecha de la norma, y la afirmación se refiere tanto a decretos de las Cortes como a los textos sancionados, es la de su aprobación por las Cortes, lo que en este último caso significa entender que es ley no sólo antes de ser promulgada, sino también antes de ser sancionada. Son cuestiones que plantean de nuevo interrogantes sobre las fechas que determinan la obligatoriedad y la eficacia de lo mandado, y que por otra parte son los mismos problemas existentes en el siglo anterior. Decretos de las Cortes y leyes son después promulgadas con fórmulas distintas, en el primer caso con arreglo a lo establecido en el correspondiente reglamento de las Cortes, en el segundo de acuerdo con el artículo 155 de la constitución. Y la otra observación es que el texto de las leyes promulgadas según dicho artículo pierde al imprimirse toda referencia a la sanción. Veámoslo por ese orden.

En cuanto a la primera cuestión –la fecha de la norma– ordenamos cronológicamente los datos de una misma conclusión. En 1820 es necesario establecer de nuevo la vigencia de los textos aprobados en la anterior etapa, ya que fueron declarados nulos en 1814. En los meses previos a la instalación de las Cortes muchas de aquellas normas serán restablecidas por distintos reales decretos, aunque oyendo la opinión de la Junta que se crea el 9 de marzo, y cuando estos decretos tengan que hacer referencia a la normativa que de nuevo va a estar vigente, la nombrarán por la fecha de su aprobación por las Cortes, no por la de su promulgación³⁶.

Después, cuando el 6 de julio se instalen las Cortes y se posibilite con ello la práctica constitucional en la aprobación de las leyes, una de las consecuencias va a ser que si hasta entonces se decretaba y promulgaba, ahora las leyes añadirán una fecha más, la de la sanción. Y en los años siguientes, cuando normas de etapas políticas relacionadas con otros momentos constituyentes o constitucionales se refieran o modifiquen leyes de este trienio, las citarán por la fecha en que fueron decretadas. La voluntad que decreta es ahora la general y la fecha de la ley, como en el siglo anterior, sigue siendo la relacionada con la formulación de esa voluntad, mientras que sanción y promulgación tienen fechas relacionadas con el cumplimiento³⁷. Por las mismas razones, y a partir de que el 13 de agosto de 1836 se ponga de nuevo en vigor el texto de 1812,

³⁵ En la nueva etapa se llamará así desde el 1 de julio de 1820 y será *Gaceta de Madrid* desde el 12 de marzo de 1821.

³⁶ Como ejemplo, el real decreto de 12 de marzo de 1820 restablece el Supremo Tribunal de Justicia de acuerdo con el decreto de las Cortes de 17 de abril de 1812.

³⁷ La ley de 19 de junio de 1821 se crea como «aclaración a la ley de 27 de septiembre último sobre vinculaciones», que fue sancionada el 10 de octubre de 1820. Colección de Decretos, tomo VII, y la ley de 6 de junio de 1835 sobre reintegro de los compradores de bienes vinculados cita a dicha ley de vinculaciones como decreto de las Cortes de 27 de septiembre.

numerosos reales decretos restablecerán las normas que la desarrollan, nombrándose igualmente las leyes del trienio únicamente por la fecha de su aprobación por las Cortes, sin referencia a la de su sanción. Son datos perfectamente acordes con un determinado concepto del poder legislativo y que por ello se modificará en las constituciones posteriores, cuando en ellas aumente el protagonismo de la monarquía en la creación de las leyes.

La otra cuestión, que responde a idénticas razones, es que cuando las normas se difundan en la *Gaceta*, en su texto se dirá, siguiendo lo establecido por el Reglamento de las Cortes, que las leyes han sido creadas «después de haber observado todas las formalidades prescritas por la Constitución», entre las que está la sanción, pero se imprimen únicamente con la fecha de su aprobación por las Cortes, y sin ninguna referencia a la realización de dicho trámite y dentro del decreto de promulgación, según establece el artículo 155: es en dicha fórmula donde consta que ha sido sancionada, pero no consta en el original la fecha de esa sanción. Así pues, tanto las normas que son ley como las que son decretos de las cortes tendrán siempre dos fechas, y ya sabemos que son citadas por la que se corresponde con ese «decretar» que formula la voluntad general. Son hechos que ayudan a concluir que sanción y promulgación son fechas sin relevancia para determinar la existencia de la ley, aunque esta última tenga indudablemente consecuencias en cuanto a la eficacia y exigencia a los españoles de lo ordenado.

Y volviendo a los decretos de las Cortes, su reglamentaria fórmula de promulgación aludirá a dicho legislador y también el propio texto dispositivo introducirá precisiones sobre su legitimación en distintos artículos constitucionales según la materia objeto de regulación. La práctica, según hemos comprobado, altera incluso lo establecido por los reglamentos de las Cortes, ya que se producen superposiciones y algunos textos se consideran a la vez competencia exclusiva de las Cortes y resultado de propuestas del rey, lo que complica el uso del formulario establecido.

Y aunque quede ya fuera del marco cronológico de estas páginas, pero como observación que confirma la necesidad de tener en cuenta los diferentes conceptos de ley y las consiguientes diferencias en la promulgación y publicación que se irán estableciendo, y que permitirán concretar y fechar el momento en que ambos términos independicen su significado, la vigencia del Estatuto Real modificará de nuevo la forma de promulgación de unas leyes en las que ya no hay referencia a la fecha de aprobación de las cortes, sino sólo a la sanción –lo que es acorde con su entendimiento del legislativo– y que en lugar de contener una relación de destinatarios, tiene ahora un mandamiento general de cumplimiento y ejecución que añade que su promulgación debe ser solemne, lo que evita la alegación de ignorancia, y en la que también puede observarse que ese rey que promulga ya no lo es «de las Españas», sino que recupera la relación de sus títulos históricos. Nuevos planteamientos que llevarán a otras conclusiones.

Y enseguida, cuando la constitución de 1837 se distancie de la de 1812 y aumente el protagonismo de la monarquía en el legislativo, la voz del legisla-

dor perderá toda fecha de referencia, publicándose las leyes sólo con una: la del decreto de promulgación. Entonces la promulgación fechará la ley y probablemente obligará a añadir nuevas conclusiones que quizá modifiquen, enseguida o más tarde, la indistinción de los conceptos «promulgación» y «publicación» que señalamos ahora. Pero el que, en cada período constitucional se establezcan distintas formas de promulgar sus leyes, y también la variedad de formas normativas y de contenidos que publica la *Gaceta de Madrid* según los años de vigencia de dichos textos, son una referencia imprescindible para comprender la publicación de las normas y para valorar las opiniones de los juristas en este complejo siglo XIX.

RAQUEL RICO LINAGE