

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



TESIS DOCTORAL

**El control parlamentario de la política exterior de España**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Faustino Fernández-Miranda Alonso**

Madrid, 2015

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLITICA  
EXTERIOR EN ESPAÑA ( HISTORIA Y DERECHO  
ACTUAL).  
VOLUMEN I

TESIS DOCTORAL

Autor: FAUSTINO FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

C A P I T O L O I  
=====

## CAPITULO I

### I. INTRODUCCION

Según se desprende del título propuesto para denominar este trabajo, la tesis se basará fundamentalmente en poner en relación dos elementos: de una parte los órganos parlamentarios y de otra, una específica actividad del Estado, que consiste de modo sustancial en las relaciones que necesariamente han de mantener con otros Estados.

Pero también de la denominación obtenemos una precisión más; nos referiremos a dichas relaciones dentro de un ordenamiento jurídico concreto, el español, y dentro de él al actualmente vigente, lo que en absoluto impedirá realizar un breve estudio de nuestros antecedentes históricos al respecto.

En el planteamiento inicial de la tesis se prescindía de este carácter limitado a un Estado, pretendiendo darle un alcance más general desde la perspectiva del derecho comparado; pero la magnitud que habría de alcanzar nos hizo desistir de la idea, pues el peligro de la dispersión era evidente.

Desde un punto de vista histórico, la participa---

ción del Parlamento en la política exterior nos la planteamos en sentido general a partir del advenimiento del Régimen de Estado (1), pues prescindiendo de gloriosos antecedentes (2) medievales, e incluso modernos, parece claro que la participación del Parlamento, sobre todo - en base a su función de control, es algo cuyos orígenes es preciso indagar en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la Revolución francesa.

Así se desprende de que en época inmediatamente anterior a la aparición del Régimen de Estado, el Rey - en las monarquías absolutas disponía del "ius representationis omnimodae" y, por lo tanto, no cabía ningún tipo de intervención parlamentaria. Pero con el advenimiento de éste se plantea el problema en toda su crudeza, pues siendo una de sus bases la distribución del poder entre distintos órganos, automáticamente ha de responderse a la pregunta de qué órgano ha de hacerse cargo de las actividades exteriores del Estado.

LOCKE fue quien primero puso de manifiesto la existencia de un poder exterior, que él denominaba "poder federativo", (federative power) y que se encontraba ubicado al lado del poder legislativo y ejecutivo. Como dice ANTONIO DE LUNA, "Para él, la función diplomática - (empleando la terminología moderna) es, con razón completamente distinta de la función ejecutiva con que pos

teriormente se la ha venido confundiendo. Claro que no se le ocultaba que esta distinción era puramente abstracta, ya que dicho poder, aunque independiente, no podía encarnar en un órgano exclusivamente propio, como encarnara el Ejecutivo en el Rey y el Legislativo en el Parlamento, porque "si el poder ejecutivo y el federativo tuviesen como titulares personas que pudiesen actuar por separado, colocándose la fuerza de la cosa pública bajo mandatos diferentes, ello podría causar, en determinadas ocasiones, desorden y ruina". Por ello, aunque funciones distintas eran ejercidas por una misma persona el Jefe del Estado, que tradicionalmente venía disfrutando en la esfera internacional de un "ius representationis omnimoda". (3)

MONTESQUIEU sitúa a esa facultad del Estado en el Poder ejecutivo (4), ROUSSEAU, por el contrario, se manifestó abiertamente enemigo de la participación de otro órgano que no fuera el ejecutivo en la dirección de la política exterior. En este sentido afirmaba: "Por los principios establecidos en el contrato social se ve que, a pesar de la opinión común, las alianzas entre Estados, las declaraciones de guerra y los Tratados de paz no son actos de soberanía, sino de Gobierno; y este sentimiento es conforme al uso de las naciones que mejor han conocido los verdaderos principios del Derecho políti--

co. El ejercicio exterior del Poder no conviene al pueblo; las grandes máximas de Estado no están a su alcance y debe abandonarlas confiado a sus jefes, quienes, - siempre más ilustrados que él en este punto, no harán - Tratados desventajosos para la patria; el orden quiere que el pueblo deje a sus jefes todo el brillo exterior y que él reclame para sí lo que es más sólido. Lo que - importa esencialmente a cada ciudadano es la observan- - cia de las leyes en el interior, la propiedad de los -- bienes, la seguridad de los particulares. Mientras todo marche bien en estos tres puntos, dejad que los Conse- - jos negocien y traten con el extranjero" (5)

A pesar de ello, y como luego tendremos ocasión de comprobar, en las primeras constituciones se incorporó el principio del control del Parlamento sobre la polí- - tica exterior, llegando en algunos casos el legislativo a reclamar para sí no solo el control sino la dirección de la misma.

Los autores más significados de la época inmediata mente posterior a la Revolución francesa, y que se plan- tean el tema que nos ocupa, se mantienen en la misma lí- - nea señalada por ROUSSEAU; así TOCQUEVILLE indica "En - cuanto a mí, no tengo inconveniente en decirlo: es en - la dirección de los intereses exteriores de la sociedad en lo que los gobiernos democráticos me parecen decidi-

damente inferiores a los otros. La experiencia, las costumbres y la instrucción casi siempre acaban por crear en la democracia esa especie de sabiduría práctica de todos los días y esa ciencia de los pequeños acontecimientos de la vida que se llama buen sentido. El buen sentido basta a la marcha ordinaria de la sociedad; y en un pueblo cuya educación está hecha, la libertad democrática, aplicada a los asuntos interiores del Estado, produce más bienes que males producirían los errores del gobierno de la democracia. Pero no siempre es lo mismo en las relaciones del pueblo a pueblo.

La política exterior no exige el uso de casi ninguna de las cualidades que son propias de la democracia, y exige, por el contrario, el desarrollo de casi todas las que le faltan. La democracia favorece el crecimiento de los recursos interiores del Estado; reparte la comodidad, desarrolla el espíritu público; fortifica el respeto a la ley en las diferentes clases de la sociedad; cosas todas que no tienen más que una influencia indirecta sobre la posición de un pueblo en relación con otro. Pero la democracia no puede, sino difícilmente, coordinar los detalles de una gran empresa, detenerse ante un deseo y seguirlo luego a través de los obstáculos. Es poco capaz de combinar medidas en secreto y esperar pacientemente su resultado. Esas son cualida-



des que pertenecen más particularmente a un hombre o a una aristocracia. Pero son precisamente esas cualidades las que hacen que, a la larga, un pueblo, individualmente, termine por dominar". (6)

Por su parte, BENJAMIN CONSTANT mantiene una opinión moderada al respecto, dado que admite el control parlamentario de la política exterior, aunque dentro de unos límites precisos al indicar que "La única garantía posible contra las guerras inútiles o injustas, está en la energía de las Asambleas representativas. Ellas están facultadas para decretar levadas, ellos consienten los impuestos. Por tanto, es a ellas y al sentimiento nacional a quien compete dirigirlas, donde hay que acudir bien para apoyar al poder ejecutivo, cuando la guerra es justa, aun debiendo trascender fuera del territorio, con el propósito de poner al enemigo en condiciones de no poder combatir; bien para obligar a ese mismo el poder ejecutivo a concertar la paz, y se pueda considerar garantizada la seguridad" (7)

Como antes señalábamos, las primeras constituciones incorporaron a sus preceptos el principio de control parlamentario de la política exterior, aunque en muy distinta forma y medida. En contra de lo que opina MIRKINE GUETZEVITCH que achaca el mérito de haber planteado el tema y de haberlo incorporado al derecho positivo a los revolucionarios franceses, en base al De

creto de 22 de mayo de 1790 (8), lo cierto es que años antes la Constitución de los Estados Unidos se había planteado ya la cuestión al establecer la intervención del Senado en materias internacionales competencia del Ejecutivo, y ello a pesar de la separación rígida de poderes que dicha Constitución pretendía establecer. (9)

Nuestras Cortes de Cádiz recogen el mismo principio de control en el Decreto de 11 de febrero de 1811 y después en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, pero de ello nos ocuparemos de forma detallada más adelante:

A pesar de la poca popularidad doctrinal, en determinado sentido, del control parlamentario de la política exterior, hoy día parece claro que de una forma lenta y paulatina se fue extendiendo sucesivamente a todas las constituciones. Coincidiendo con la segunda ola constitucionalista (10), tuvo una importancia decisiva la Constitución belga de 1813, que señaló la pauta, en esta y en otras materias, a gran número de constituciones del siglo XIX, pudiendo considerarse modélica al respecto.

La tercera ola constitucionalista va a señalar nuevos hitos en esta materia; la Constitución alemana de Weimar y la española de 1931 van a establecer una

nueva forma de plantearse este problema.

Por su parte, las primeras Constituciones soviéticas establecen un rigurosísimo control, al menos desde su literalidad, de las Asambleas sobre los encargados de dirigir las relaciones internacionales. Tanto es así que POLENTS reivindica el mérito del establecimiento de un auténtico control parlamentario de la política exterior, a la Revolución rusa de octubre. (11)

La cuarta ola constitucional, producto de la descolonización sobrevenida a raíz de la terminación de la segunda guerra mundial, nos proporciona diversas soluciones al tema que nos ocupa; a pesar de su interés, no es el momento adecuado para tratar las líneas directrices de este último eslabón, hasta el momento, de la historia constitucional.(12)

La apretadísima y esquemática evolución a la que ha estado sometido desde sus orígenes el control parlamentario de la política exterior, nos permitió extraer desde el punto de vista del derecho comparado:

En primer lugar, que los tratadistas que se ocupan del tema, hacen referencia de forma casi exclusiva a los procedimientos que la Constitución taxativamente prevé, de intervención del Parlamento en materia internacional; y en concreto dos, a saber: las declara-----

ciones de guerra y los acuerdos de paz. En segundo lugar, el olvido prácticamente sistemático de la posibilidad de existencia de otros procedimientos de control que tuvieran su causa en la naturaleza del Parlamento y en atribuciones a él conferidas. Para percatarnos de ésto, nos resultó de inestimable utilidad el estudio del sistema político británico; la razón es sencilla; disponiendo la Corona, en sentido estricto, del "ius representationis omnimodae", la propia estructura del régimen, de la que forma parte primordial el Parlamento, -- proporcionaba a éste, en el uso de sus atribuciones generales, un control bien directo, bien indirecto, sobre las actividades de la Corona en general y del gabinete en particular, en materia de política exterior. (13)

De ello dedujimos el siguiente esquema de la intervención del Parlamento en la política exterior, con carácter general:

- A. Procedimientos generales consistentes en el conjunto de medios de que dispone el Parlamento para controlar habitualmente la actividad gubernamental.

Estos procedimientos pueden ser de dos tipos:

- a. Directos, como su propio nombre indica son los que van dirigidos de una manera inmediata a lle

var a cabo dicha tarea. Su tipología abarca instituciones de distinto género. Entre ellos podrí--mos señalar, las preguntas (questions time, ques--tions), interpelaciones, mociones de censura y votaciones de confianza; comisiones permanentes es--pecializadas en política exterior que revisten --una gran importancia a estos efectos; comisiones de encuesta e investigación.

b. Indirectos; a. La legislación ordinaria

b. Las atribuciones presupuestarias  
y financieras.

B. Procedimientos específicos. Como decíamos eran los que de un modo general llamaban más la atención de los tratadistas. Son dos fundamentalmente:

a. Participación del Parlamento en la formación de -- la voluntad del Estado respecto a la conclusión de todos o determinados tratados internacionales

b. Participación del Parlamento en las declaraciones de guerra y en los acuerdos de paz.

Este esquema, que no se nos oculta es vulnerable, tiene para nosotros la indudable ventaja de reunir en sí, --

de forma precisa, los medios de que el Parlamento dispone para intervenir con mayor o menor intensidad en la política internacional del Estado y, por tanto, de controlar al órgano encargado por la Constitución de dirigir las relaciones diplomáticas. Como más adelante tendremos ocasión de apreciar, este esquema ha de sufrir las modificaciones necesarias en tanto en cuanto se analice un determinado régimen político concreto.

¿Existe o no control parlamentario de la política exterior en nuestro actual ordenamiento jurídico? Aún en la hipótesis de que no exista, ¿disponen las Cortes de medios que, a pesar del desuso, en un momento dado puedan servir a esa finalidad?. Comprobar tales extremos son los fines primordiales que perseguimos con la realización de este trabajo. El que lo logremos o no es cosa distinta. El plan a seguir a continuación será el siguiente:

Primero se analizará el origen del control parlamentario en España, así como su posterior evolución hasta llegar a nuestro actual ordenamiento, (capítulo II).

En segundo lugar, estudiaremos los órganos de dirección de la política exterior en España, para adentrarnos en el papel que las Cortes desempeñan o pueden desempeñar, de acuerdo con nuestra normativa, en esta materia,

(capítulo III).

Tercero. Nos ocuparemos de fijar el alcance y contenido de los procedimientos específicos de control señalados en nuestras actuales Leyes Fundamentales -14 L.C., -10 E.O.E.- (capítulo IV).

Por último, analizaremos los procedimientos indirectos y su posibilidad de existencia en nuestro ordenamiento, (capítulo V).

Señalado el plan a seguir, comencemos con el tema que ocupa el primer punto a tratar: el origen del control parlamentario en España y su posterior evolución.

NOTAS DEL CAPITULO I



- 1). Siguiendo a nuestro maestro TORCUATO FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA, nos parece más clarificadora esta denominación, que la de Estado de Derecho. Para una mayor ampliación de estos conceptos, vid. apuntes de cátedra del autor, curso 68-69 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid.
- 2). Aunque los antecedentes españoles serán objeto de un breve análisis más adelante, intentando poner de relieve el significado que pudieran tener, queremos -- aquí hacer referencia a precedentes similares existentes en Francia; vid. PIERRE, E. "Traite de droit-politique electoral et parlementaire", 5ªed., París-1919, págs 625-626. Para Inglaterra, ver TODD, A. "El Gobierno parlamentario en Inglaterra", la España moderna, Madrid, s.d., págs 158 y sgts. La solución inglesa a las relaciones entre el Parlamento y la política exterior, sigue hoy día siendo, en derecho estricto, la misma.
- 3). "El Poder Exterior", en el libro "Las relaciones internacionales en la era de la guerra fría", I.E.P. - Madrid 1962
- 4). Vid. BARTHÉLEMY, "La condition de la politique extérieure dans les démocraties", Dotación Carnegie para la paz internacional, París 1930

- 5). "Lettres ecrites de la Montagne", 2ª parte, cap.VII,- pag.147, Paris 1912; citado por MIRKINE-GUETZEVITCH, "Derecho Constitucional Internacional", traducción española de LEGAZ LACAMBRA, edit.R.D.P., Madrid 1936
- 6). "La democracia en América", traducción española, editorial Guadarrama, Madrid 1969, pages 148-149
- 7). "Curso de Política Constitucional", traducción española, Taurus, Madrid 1968, pag.101. Todo el capítulo XII resulta interesante al respecto.
- 8). Op. cit. pag. 143
- 9). "El Federalista" clarifica el sentido del precepto -- constitucional que establece dicho control (art. 2º, sección 2ª, nº2)
- 10). Seguimos la terminología formulada por el profesor -- ANDRE HAURIOU, respecto a las etapas en que se puede dividir la difusión del constitucionalismo.
- 11). Citado por BLIX, en su obra "Treaty making power". -- Londres 1960, cap.14, pages.225 y sgts.
- 12). Para un análisis detallado de este extremo, ver HERRE RO DE MIÑON, "Nacionalismo y Constitucionalismo: El -- Derecho Constitucional de los Nuevos Estados", Madrid 1971, cap.VII.
- 13). Vid. TODD, op. cit. pag.158-179

C A P I T U L O    I I  
=====

CAPITULO II

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLITICA EXTERIOR EN ESPAÑA.- HISTORIA

1. INTRODUCCION

2. EL PERIODO CONSTITUCIONAL DE CADIZ

a. Introducción

b. El Decreto de 16 de enero de 1811

c. El Proyecto de Constitución. El debate del artículo 171

d. Aproximación a las prácticas constitucionales

3. EVOLUCION POSTERIOR

a. Introducción

b. El Estatuto Real de 1834

c. Las Constituciones de 1837 y 1845 y el Proyecto de 1856

d. La Constitución de 1869. El Proyecto de 1873. La

Constitución de 1876

c. Los Proyectos de la Dictadura. La Constitución de 1931.

## i. INTRODUCCION

El control parlamentario de la política exterior - en nuestro país, surgirá en el período constitucional - de Cádiz; ello no significa desconocer, en absoluto, la existencia de "controles" similares en épocas históricas inmediatamente anteriores. Así por ejemplo, la celebración en León en 1188, de una Asamblea en la que, -- junto a la nobleza eclesiástica y laica, figuraban representantes de las ciudades, y que, según GIBERT puede ser considerada como las primeras Cortes de nuestra historia. Siguiendo a este autor, "allí el Rey juró declaración de no hacer él guerra, paz o decisión importante sin el consejo de los obispos, nobles y hombres buenos" (1)

Datos como éste pueden encontrarse, creo, en abundancia en nuestro derecho histórico. Pero el valor ---- real de dichos antecedentes hay que buscarlos, más que en una continuidad histórica, en la interpretación que de tales casos dieron nuestros Diputados de las Cortes Generales y Extraordinarias de 1810. Muchos de ellos - intentaron apoyarse en una pretendida tradición histórica, bien para justificar las reformas que suponían -

la aceptación del ideario de la Revolución francesa, -- bien incluso, por creer ciertamente en ella.

Como dice un autor, refiriéndose a las distintas + interpretaciones que se han dado de nuestras Cortes -- tradicionales, "todas ellas (tienen)... una nota co-- mún, la de pretender justificar la postura política -- profesada por el grupo a que se pertenece. Todos los -- que creen que el país debe organizarse según el modelo político derivado de la Revolución francesa, buscan, -- no obstante, en las venerables actas de las Cortes tra-- dicionales, la fundamentación de sus criterios. A su -- vez aquellos que propugnan por una vuelta a las insti-- tuciones políticas del que ya es en esos momentos "~~A~~n-- tigo Régimen" vuelven sus ojos a las mismas fuentes -- buscando lo que los anteriores. Así unos y otros no -- van a la Historia a indagar qué fue lo que en realidad ocurrió sino que por el contrario tratan de adaptar -- los sucesos caducos a las ideas que profesaban". (2)

Lo cierto es que el control parlamentario de la -- política exterior que surja del periodo constitucional de Cádiz, tiene muy poco que ver en realidad, en su -- fundamentación, con las instituciones que pudiéramos -- llamar paralelas en nuestro derecho histórico. Se tra-- taba de establecer un orden nuevo, basado en distintas pretensiones y, sobre todo, basado en distintos suuestos.

Para nosotros, basándonos en la concretísima materia que estudiamos, este hecho se ve corroborado por -- comprobar cómo el Presidente de las Cortes, el 6 de enero de 1811, "afirmaba con espíritu conciliador ante una polémica suscitada respecto a la intervención de las -- Cortes en las declaraciones de guerra", si se pudiera -- adoptar algún medio.... yo creo que en las leyes de Partida hay una instrucción que dice que los Reyes han de tomar consejo de doce hombres sabios. A este modo pudieran las Cortes señalar algunos de sus individuos que entendiesen en las negociaciones" (3), pues, la ausencia de solución de continuidad entre nuestros pretéritos antecedentes constitucionales y la nueva realidad -- que forja a partir de 1810, es como se ha dicho "confundir Toledo con Cádiz" (4).

A nuestros efectos, de ello deducimos el que, pese al innegable valor histórico que puedan tener determinados precedentes medievales, incluso modernos, los orígenes del control parlamentario que a continuación pasamos a exponer, tienen una raíz • una motivación distinta. PEREZ-PRENDES al estudiar este tema en relación con las Cortes de Castilla afirma lo siguiente: " Respecto de -- la participación de las Cortes en las grandes cuestiones relativas a la política internacional, no nos cabe



la menor duda de que el monarca actúa como persona absolutamente soberana ejerciendo el poder del Estado relativo a las decisiones que haya de tomar. La misión de las Cortes es consultiva, pero su consejo no vincula al rey a seguirlo, estando obligado únicamente a darles conocimiento de las empresas que se acometan! (5)

La Constitución de Bayona de 1808 no prevé, ni es su texto definitivo ni en los sucesivos informes que -- fueron utilizados para perfeñar el texto que habría de discutirse en el Palacio arzobispal de Bayona, ningún -- precepto que haga referencia inmediata al control de las Cortes sobre la política exterior (6).

En base a todo lo anterior y como ya apuntábamos al comienzo, únicamente nos referiremos en esta breve referencia histórica al tratamiento que se dió al tema a partir de la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias que tuvo lugar en Cádiz el 24 de septiembre de 1810.

Nos es necesario hacer aún una precisión más: solo se hará referencia a los procedimientos específicos, --- pues como ha hemos indicado con anterioridad, son los -- únicos de los que los textos constitucionales se ocupan.

Dicho ésto, podemos adelantar que el control parlamentario de la política exterior en España no tiene su -- primera manifestación contemporánea en el texto de la -- Constitución de 1812, pues existe un precedente anterior

que viene determinado por un Decreto de las Cortes de - 1811.

No se pretende realizar un estudio histórico exhaustivo de la materia objeto de nuestro trabajo, sino únicamente el señalar su punto de partida y la evolución posterior hasta llegar a nuestra actual regulación constitucional.

A este fin dividiremos el presente capítulo en tres apartados: el período constitucional de Cádiz, la evolución posterior hasta 1876, y por último, los proyectos de la Dictadura y la Constitución de 1931. Pasemos a analizar el primero.

## 2. EL PERIODO CONSTITUCIONAL DE CADIZ

a. INTRODUCCION. Los antecedentes históricos del control parlamentario de la política exterior en España, se inician en el período constitucional que va del 24 de septiembre de 1810 al 16 de marzo de 1812.

La primera ocasión en que las Cortes Generales y Extraordinarias trataron el tema, fue con motivo de la discusión del Reglamento Provisional del Consejo de Regencia, aprobado por Decreto de las mismas de 16 de enero de 1811. (7)

En segundo lugar se va a plantear la misma cuestión con ocasión del debate del Proyecto de Constitución.

Por último, desde un punto de vista normativo, el decreto de 8 de abril de 1813 aprobará un nuevo Reglamento Provisional del Consejo de Regencia.

Para una mayor claridad, el estudio se dividirá en tres apartados correspondientes a las citadas normas, y un último apartado dedicado a poner de relieve las prácticas parlamentarias que se produjeron al respecto. Pasamos a exponer cada uno de estos apartados.

b. El Decreto de 16 enero de 1811. Su contenido. - El debate sobre el mismo. Antes de entrar en el análisis del precepto, dada la importancia de que disponen a los efectos de nuestro estudio, vamos a exponer, aunque sea brevemente, las causas que lo motivaron así como la tramitación de que fue objeto.

El Decreto de 24 de septiembre de 1810, en su primer párrafo indicaba "los Diputados que componen este Congreso, y que representan a la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y Extraordinarias, y que residen ellas la soberanía nacional"; pero más adelante precisa que "no conviniendo

quedan 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.... las Cortes Generales y Extraordinarias habilitan a los individuos que componían el -- Consejo de Regencia para que baxo esta misma denomina--- ción exerzan el poder ejecutivo .....

A consecuencia de ello, la Regencia ante la falta de precisión del poder que se le encomendaba, presentó una memoria a las Cortes, solicitando fuera delimitada su competencia, el 26 de septiembre de 1810. Las Cortes después de discutir sobre ella, encargaron a los Diputados MUÑOZ TORRERO, HERMIDA y GUTIERREZ DE LA HUERTA,-- que prepararan cada uno de ellos un proyecto de res--- puesta a lo solicitado en dicho memoria.

En la sesión de la noche del mismo día 26 de sep--- tiembre, cada uno de los Diputados mencionados presentó su proyecto de contestación. Según el redactor del Diario de Sesiones "El sr. HERMIDA se reducía a reflexio--- nes y principios generales, pero sin la precisión que - se requería para que pudiera mirarse como minuta de con--- testación. El sr. TORRERO era sencillo, conciso y termi--- nante. Discutiase largamente la materia. Desde luego ex--- puso el sr. HERMIDA que sus reflexiones eran generales

y que accedía al dictamen del sr. RODRIGUEZ DE LA HUERTA. Este entró a explicar la serie de limitaciones que ponía al poder ejecutivo. Pero el sr. PEREZ DE CASTRO - opuso sobre la limitación relativa a los Tratados de paz y de comercio etc., que el punto era muy delicado, y se hallaba muy distante de encerrar un principio tan corriente y tan universalmente admitido que pudiese pasar sin larga discusión". Hemos reproducido tan extensa referencia por constituir la primera alusión en nuestras Cortes contemporáneas al tema que nos ocupa.

A raíz de esta solicitud de las Cortes, en fechas sucesivas se encargó a una Comisión redactara un Proyecto de Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo (8), - pues la contestación que se había remitido a la memoria presentada por el Consejo de Regencia, no había sido, - como era de esperar, lo suficientemente precisa.

Elaborado el Proyecto por la Comisión, se imprimió y repartió a los Diputados (9), comenzando a discutirse el día 17 de diciembre de 1810 (10) y siendo definitivamente aprobado el día 16 de enero de 1811.

Dicho Decreto se ocupaba en su título VI de regular la competencias entre las Cortes y el Consejo de Regencia, en materia de política exterior. Transcribimos a continuación el texto del citado capítulo VI.

## CAPITULO VI

Del Consejo de Regencia con respecto á los negocios  
extranjeros.

Artículo 1º. El Consejo de Regencia no podrá declarar la guerra sino en virtud de un decreto de las Córtes. A este efecto el Consejo de Regencia dará parte en sesion secreta al Congreso Nacional de las causas de la desavenencia y estado de las negociaciones siempre que se considere el rompimiento inevitable.

Art. 2º. Importando al buen éxito de las negociaciones el que sean conducidas con secreto, el Consejo de Regencia estará autorizado para tratar con las Potencias extranjeras, cuidando escrupulosamente no comprometer los derechos de la Nacion en las negociaciones que puedan conducir á formar tratados de paz, de alianza y de comercio.

Art. 3º. Para evitar que los tratados de paz, alianza y comercio con las Potencias extranjeras puedan variar en ningun caso las bases de la constitucion del Reyno, quedarán sujetos á la ratificacion de las Córtes, las cuales darán su decision dentro del término estipu-

lado en los mismos tratados.

Art. 4º. Concluidas las negociaciones, el Consejo de Regencia presentará á las Córtes la correspondencia íntegra original para su exámen, la que se devolverá - al Gobierno para que se deposite en el archivo nacional, dexando de ella testimonio auténtico en el archivo de - las Córtes.

Art. 5º. El Consejo de Regencia nombrará los emba- xadores, ministros y demás agentes diplomáticos, debien- do dar parte al Congreso Nacional de su nombreamiento - antes de publicarlo, á no ser que el secreto de las ne- gociaciones exija lo contrario; en cuyo caso el Consejo de Regencia podrá reservarlo hasta que varíen las cir- cunstancias, no entendiéndose con los cónsules y vice- cónsules el comunicar su nombramiento á las Córtes.

El Consejo de Regencia estará autorizado para de- terminar provisionalmente los gastos secretos que pue- den ocurrir en las transacciones diplomáticas! (11)

El debate sobre el citado capítulo se llevó a cabo en la sesión de 6 de enero de 1811, no suscitando exce- sivas controversias su aprobación. Pero analicemos con detalle la dis cusión de tales artículos. Excepto los artículos 3º y 4º, los demás fueron objeto de distin- tas propuestas de modificación por parte de los Diputa

dos.

A la segunda parte del artículo 1º se opuso BORRULL... "estas palabras manifiestan que solo se debe dar parte de las negociaciones cuando sea inevitable el rompimiento. Parece que antes de llegar a este caso deben tomarse todas las medidas proporcionadas para evitarlo, y que no solo el Consejo de Regencia, sino también las Cortes, se dediquen a este objeto". Según dicho Diputado "esto no era nuevo", pues los Reyes tenían el Consejo de Estado y sin embargo las Cortes mandaban que se consultase con ellas los negocios graves; si esto había sido impuesto a los Reyes, era totalmente lógico que se le aplicase al Consejo de Regencia, a quien no debería dársele más atribuciones que a los Reyes. (12) En consecuencia proponía la sustitución de la última parte del artículo 1º por "siempre que se considerase que puede haber peligro de algún rompimiento".

Por la Comisión que había redactado el Proyecto contestó ARGUELLES señalando la inadmisibilidad de lo propuesto por BORRULL, en base sustancialmente al secreto que debe presidir las negociaciones diplomáticas, y que aceptando tal sería anulado, dada la propia estructura interna y composición de las Cortes; creía suficientes los dos frenos que al poder de la Regencia, en



esta materia, le había impuesto la Comisión en el texto presentado: la manifestación de toda la correspondencia a las Cortes y la ratificación por las mismas, de la de claración de guerra; frenos que no impedirían, que cuando el Consejo de Regencia apreciase que era inevitable el rompimiento se le dejasen las facultades necesarias para tratar. El Presidente de las Cortes entendió "que - por una y otra parte parece que hay grandes obstáculos. Por un lado el gran número de individuos no es el más - a propósito para el sigilo; pero por otro, el Congreso Nacional se vería envuelto en la guerra sin tener de -- ella ninguna noticia"; ante esto, ofreció una tercer a fórmula basada en las leyes de Partida, según las cuales, en estos casos el Rey debería aconsejarse de doce hombres buenos; por ello, proponía que el Congreso nombrara a doce Diputados para que participaran en las negociaciones. La propuesta no tuvo éxito y el artículo - quedó aprobado tal como había sido presentado por la Comisión.

Quizá influyó determinantemente un discurso del - sr. HUERTA, considerado perito en la materia, merced a su intervención en los comienzos del debate del Proyecto.

Respecto al artículo 2º, el sr. DOU explicó que - en su opinión debería atribuirse mayor autoridad al Consejo de Regencia, en base a que "deben distinguirse los

convenios que pueden hacerse sin derogación de alguna - ley...." en cuyo caso, "no puede haber reparo en que la Regencia trate y firme convenios sin necesidad de acudir a las Cortes, siendo éstos temporales"; para los demás, que sí derogaban leyes, en base a la necesidad del secreto, proponía que las Cortes nombraran una Comisión que estuviera habilitada para aprobarlos.

Le contestó ARGUELLES poniendo de manifiesto que los Tratados, sin excepción, deberían ser ratificados - por las Cortes, aunque "No sabemos aún, cuando venga la persona del Rey, si convendría que continuara con este Derecho o si debería estar sujeto a la deliberación del Congreso"; por otra parte, con la Comisión que proponía, no se lograría nada, pues tendría que comunicar sus -- acuerdos a las Cortes para la ratificación.

El Diputado ANER, después de diferenciar entre las bases y la ratificación de los Tratados, entendió que - las Cortes deberían de intervenir en ambos, y por tanto debería de añadirse que el Consejo de Regencia habría - de consultar a las Cortes, las bases de las negociaciones; y además, que después de la palabra "alianza" debería de ponerse "subsidios y comercio".

El Barón de ANTELLA, después de proclamar que estaba de acuerdo con el texto, únicamente solicitó se --

añadiera a "tratados de paz, alianza y comercio" la expresión "neutralidad armada". A estas sugerencias con-testó ARGUELLES indicando que los subsidios solo pue--den existir en virtud de una alianza, lo mismo que ocu--rre en el caso de la neutralidad, estando por tanto in--cluídas en el texto del artículo.

Sometido a votación, el artículo fue aprobado en - los términos propuestos. Lo mismo ocurrió, sin discu---sión como habíamos dicho, con los artículos 3º y 4º.

Suscitó más polemica el primer párrafo del artículo 5º, que tal como había sido propuesto, tenía esta - redacción:" El Consejo de Regencia nombrará los Embajadores, Ministros y demás agentes diplomáticos, debiendo dar parte al Congreso Nacional de su nombramiento - antes de publicarlo, a no ser que el secreto de las negociaciones exija lo contrario: en este caso el Poder Ejecutivo podrá reservarlo hasta que varíen las cir--cunstancias;" en base a la intervención del Diputado --sr. HUERTA, quien dijo "El Consejo de Regencia en mi - opinión, no puede de manera alguna disputar la prerrogativa del nombramiento de embajadores, porque éste es uno de los primeros atributos que no pueden separarse de la soberanía. Nombrar embajadores es dar la facultad de representar inmediatamente al Soberano, y ésta fa--cultad nunca puede convenir al Consejo de Regencia, --porque nadie puede delegar lo que no tiene: ésto por lo

que respecta al Derecho. Por lo que respecta a política, creo que hay un gravísimo inconveniente; la razón es -- porque la persona que ha de celar los intereses de la nación española cerca de otras, siempre debe ser de la confianza del Congreso, que es en quien reside la soberanía. Porque si el embajador no fuere de la confianza de la nación, y por otra parte fuere un paniaguado del Poder Ejecutivo, sería muy fácil que comprometiese los intereses, y aún que conspirase contra ellos"; en base a ello indica que el nombramiento de embajadores fuera realizado por las Cortes a propuesta en terna del Consejo de Regencia.

Le contestó ARGÜELLES en base a cuatro puntos, -- después de manifestar que "los riesgos que el sr. HUERTA ve con mucha previsión en el nombramiento por el Consejo de Regencia de los agentes diplomáticos, los verá en todas las demás clases de la Administración, principalmente en los Generales de los Ejércitos"; los cuatro puntos mencionados eran: primero, el agente diplomático tiene a su disposición las mañas de los Gabinetes en -- unas transacciones que se encuentran sujetas al examen de las Cortes; segundo: el Consejo de Regencia debe tener libertad para valerse de personas de su confianza; tercero: las Cortes no son un órgano idóneo para elegir a dichos cargos "V.M. ha visto que las pocas veces que ha tenido que elegir, ha tenido que declararse en --

sesión permanente por más de 30 horas; ¿cuánto más tiempo se gastaría si hubiere de elegirse cada mes o cada quince días?. Sería imposible hacerlo". Cuarto: los riesgos que aprecia el sr. HUERTA son inevitables. Por último aclaró el que la notificación del nombramiento, debería circunscribirse a los embajadores.

A continuación de las intervenciones favorables - al texto propuesto, de los Diputados MEJIA y ESPIGA, el Barón de ANTELLA indicó, que el nombramiento de embajadores nunca había correspondido a la Nación sino al Poder Ejecutivo (11); en el caso de que se tratara de un asunto que pudiera comprometer a la nación, debería nombrarse a un embajador extraordinario; y en base a ello, proponía que se añadiera al primer párrafo del artículo 5º, lo que sigue "No podrá el poder ejecutivo nombrar - sin el consentimiento de las Cortes ningún Embajador o Ministro extraordinario en las cortes extranjeras". No tuvo éxito lo propuesto y el artículo fue aprobado tal como había sido redactado, con la única adición de ARGUELLES, quedando el texto definitivo tal como más arriba ha sido transcrito.

Por último se debatió el segundo párrafo del artículo que decía "El carácter que hayan de tener los agentes diplomáticos en los países extranjeros se fijará -- por las Cortes a propuesta del Poder Ejecutivo, siempre que ocurra el nombramiento. El Poder Ejecutivo estará -

autorizado para determinar provisionalmente, bajo estricta responsabilidad, los gastos secretos que puedan ocurrir en las transacciones diplomáticas". Después de varias intervenciones de los Diputados ARGUELLES, GAROZ y VILLANUEVA "procedióse a votar; y quedando aprobado todo el párrafo como está, se mandó reducirlo a estos términos: el Consejo de Regencia estará autorizado para determinar provisionalmente los gastos secretos que puedan ocurrir en las transacciones diplomáticas". (15)

El Decreto cuyo debate acabamos de glosar, aunque se encuentra en la línea del Decreto de la Asamblea Francesa de 24 de mayo de 1790, tiene unas peculiaridades propias que hace que sean perfectamente diferenciables.

El contenido del Decreto, a nuestro entender se caracterizaba por la inclusión en sus preceptos de 2 elementos fundamentales: primero, eran las Cortes quienes ratificaban "los tratados de paz, alianza y comercio con las potencias extranjeras", y quienes, en 2º lugar, estaban facultadas para declarar la guerra, pero de la premonitoria intervención de ARGUELLES, se deducía que tal regulación era provisional, dado que así se desprende de su afirmación "no sabemos aún cuando venga la persona del Rey si convendría que continuase con este derecho o si debería estar sujeto a la deliberación del Congreso".

Partiendo de esta base, no resulta en absoluto extraño los derroteros por los que va a discurrir la regulación en el futuro de esta materia.

El 26 de enero de 1812, se aprobó otro Decreto de las Cortes que derogaba el que acabamos de comentar, y que regulaba con mucho menos detalle las materias que nos ocupan; así únicamente dedicaba a estas cuestiones, dentro del capítulo II, que llevaba por título "De las obligaciones y facultades de la Regencia del Reyno" lo siguiente. " Art. 7º. Podrá hacer, oyendo al Consejo de Estado, tratados de paz, alianza, comercio, subsidios y qualesquiera otros, que dando su ratificación á las Córtes, á cuyo fin les presentará la correspondencia íntegra original para su exámen, despues del qual se devolverá al Gobierno, para que se deposite en el archivo á que corresponda, dexando copia auténtica de ella en el de las Córtes. Art. 8º. Presentará á las Córtes, oído el Consejo de Estado, los motivos que tenga para hacer la guerra á alguna potencia, y con su aprobación la declarará solemnemente..... Art. 16. Dirigirá las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias; y nombrará y separará libremente los Embaxadores, Ministros y Cónsules." (16)

Se añadía a la regulación anterior el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, tanto en cuestión de tratados como en el de declaraciones de guerra. Pero lo

más significativo es, que en cuestión de tratados, a los de paz, alianza y comercio añadía los de subsidios (17).

c. El Proyecto de Constitución. El debate del artículo 171.

El exceso de fervor existente en las Cortes en los primeros meses de su actuación y manifestado en la materia que a nosotros respecta, fue sufriendo una atemperación progresiva (síntoma de ello es el decreto de enero de 182) que habrá de culminar en el Proyecto de Constitución. Efectivamente, los redactores del Proyecto se sintieron obligados a justificar la atribución al Rey del "ius ad bellum" en los términos siguientes: Lo mismo que a las Cortes es indispensable señalar al Rey sus facultades como depositario de la potestad ejecutiva, las que van explicadas con la individualidad y distinción correlativas a las que se han prefijado para las Cortes. Los fundamentos en que se apoyan son del mismo modo claros y libres de toda oscuridad, se conciben mejor que se expresan; y así la Comisión se abstendría en este punto de molestar al Congreso, si no fuera por indicar alguna de las razones que tuvo para conceder al Rey la facultad de declarar la guerra, hacer y ratificar la paz. Si España, Señor, estuviera reducida a no tener en el día con las potencias extranjeras otras relaciones que las que guardaba en Europa en tiempo de --



los árabes, no hubiera habido dificultad en reservar a las Cortes quel terrible derecho. Más la política de -- los Gabinetes ha variado hoy enteramente y toda Nación en los puntos que corresponden a la conservación de su seguridad exterior necesita arreglarse a lo que hacen -- las demás naciones de quienes puede recelar o temer algún daño. Si para declarar con oportunidad una guerra -- fuese necesario esperar a la lenta e incierta resolu--- ción de un Congreso numeroso, la potencia agresora o in-- justa tendría la más decidida superioridad sobre la --- nuestra, si a favor del secreto de una negociación con-- ducida con habilidad, pudiese tomar por sí solo su Go-- bierno las medidas convenientes para declararse con ven-- taja. La inmensa distancia que separa nuestras provin-- cias de Ultramar las unas de las otras, y los diversos puntos de contacto que en el día tienen con potencias -- respetables, hace indispensable este sacrificio en obse-- quio de la seguridad del Estado, el cual no es tan gran-- de respecto a que en los tratados de alianza ofensiva, de subsidios y de comercio en que pudiera perjudicarse a la Nación, el Rey no puede proceder a formalizarlos -- sin consentimiento de las Cortes. (18)

El artículo 131, 7 no produjo debate; la razón era que según el tenor del precepto, correspondía a las Cor-- tes "aprobar antes de su ratificación los tratados de --

alianza ofensiva, los de subsidios y los de comercio", y por tanto conservaban las facultades de las que, en el período inmediatamente anterior, disponía. Claro es tá que existía una diferencia, y no secundaria por --- cierto, consistente en que ya no eran ellas quienes ra tificaban sino el Rey; pero éste solo podía actuar pre- vio consentimiento de aquellas.

Como ya apuntábamos, el debate se suscitó en torno al artículo 171, 3, en el que se confería al Rey el derecho de "declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando cuenta después documentada a las Cortes":

Debido a la extensión del debate (19), únicamente haremos referencia a los diputados que más se significaron en la defensa y en el ataque al artículo propuesto. A favor se manifestaron : ANER, CAPMANY, CREUS, ESPIGA, OLIVEROS, PEREZ y PEREZ DE CASTRO. En contra : ALCOCER, ARGUELLES. BORRULL, CALATRAVA, CASTELLO, GARCIA HERRE--→ ROS, GOLFÍN, GORDILLO, LUJAN, SOMPELA, TERRERO y TORENO.

Intentando resumir, podríamos indicar, que los argumentos que utilizaron los Diputados manifestados a favor del texto del Proyecto de Constitución fueron los siguientes. Primero, el secreto imprescindible a toda acción bélica; imposible guardar por un cuerpo tan nume roso como las Cortes; como decía el Diputado OLIVEROS -

"no es posible señor, que los sinuosos resortes de la diplomacia se ventilen en un Congreso numeroso, y que potencia alguna quiera entrar en negociaciones con el Gabinete español, si ésto es precisado a publicar sus proposiciones antes de resolverlas: no hay duda; es preciso contar con ser solos, con no tener relaciones con las demás potencias o que todas muden de sistema, porque las Cortes lo mudan es su constitución". (20)

Segundo, la celeridad en el sentido de que expuso PEREZ DE CASTRO, sorprender al enemigo es tan importante como estar bien agradecido.

Tercero, respetabilidad del Rey ante las demás Potencias, ya que en todas estas se le concede dicha facultad, por lo que el presentarse ante ellas como en tutela, perjudica a la Nación.

Cuarto, aparte de todo ésto, la constitución no deja desamparada a la Nación, dado que establece un conjunto de contrapesos que aminoran la "terrible facultad" otorgada al Rey; así ha de oír al Consejo de Estado, los fondos públicos (subsidios), "conditio sine qua non", para llevar adelante una guerra están en sus manos; y por último, el monarca no puede ceder sus territorios sin contar con el consentimiento de las Cortes (artículo 172, 4).

Los argumentos utilizados en contra del texto que había sido propuesto, se fundamentaban sustancialmente en las siguientes razones:

Primero, la guerra constituye el asunto más grave para la Nación, y las Cortes, una vez declarada ésta, ya no pueden negar "los subsidios" necesarios, sin perjudicar al país.

Segundo, el secreto que argüían los Diputados favorables al Proyecto, en realidad era una quimera; según TORENO, "en España, en donde nadie tomaba interés en -- los asuntos públicos, y en donde todos estaban retira-- dos sin mezclarse en los negocios del Estado, en España, a lo menos en Madrid, no había tratado, alianza o negociación de cualquiera especie que de antemano no se --- trasluciese. Con tanta más razón llegará a averiguarlo un ministro extranjero solo destinado a este fin..." -- (21).

Tercero, la celeridad de que se habla, como dice - ARGUELLES, se entorpecería al tener el Rey que acudir a las Cortes a pedir subsidios a pesar de que salió triunfante el texto propuesto por la Comisión, de este debate se puede deducir claramente una cosa al menos: la -- desconfianza hacia el Rey y más aún hacia sus ministros; pero era algo sumamente lógico; basta pensar en el momento que se vivía y en la experiencia histórica inmediata-

mente anterior.

¿Cuál era en resumen la regulación que establecía la Constitución de Cádiz? la podríamos circunscribir a los siguientes puntos:

Primero, la dirección de la política exterior correspondía al Rey (artículo 171, 10º, 15º y 3º). Con todo, según el artículo 172, el Rey no podía "3º... enajenar, ceder, renunciar o en cualquier manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas" "4º, no puede el Rey enajenar, ceder o permutar - provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español" "5º, no puede el Rey hacer alianza ofensiva ni tratado especial de - comercio con ninguna potencia extranjera sin consentimiento de las Cortes"... "6º... no puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes"

Segundo, las Cortes, por tanto, han de intervenir de un modo vinculante, en la conclusión de los tratados que afecten a las materias más arriba indicadas. - El poder de ratificar continúa en manos del Rey, pero éste no podrá utilizarlo sin la previa autorización de las Cortes. (artículo 131, 7) Por otra parte, también

corresponde a las Cortes "conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino" (artículo 131,8)

Tercero, lo más curioso del caso consiste en la prohibición que se impone al Rey, en la materia que nos ocupa, de ceder territorios (artículo 172-4), no previniendo una posible autorización de las Cortes.

Este precepto que parece señalar una prohibición absoluta y total a que el Rey pueda realizar tales actos, dado que no se prevé fórmula alguna para poder -- llevarlos a cabo, fue interpretado en 1836, en el corto período en que volvió a estar en vigor la Constitución de Cádiz, en el sentido de que podrá realizarse -- tal cesión, permuta etc. de territorio, con la autorización de las Cortes. Pero eso lo veremos en el siguiente apartado al hablar de las prácticas constitucionales más significativas durante el período histórico que estamos tratando. Pero antes de finalizar, haremos de hacer referencia a un último Decreto de las Cortes en el que se establecía un nuevo Reglamento provisional del Consejo de Regencia. Dicho Decreto ya, a -- nuestros efectos, un interés menor excepto el dato, ya que en sus artículos 7 y 8 recogen de un modo literal el contenido de los mismos preceptos del Decreto de -- 26 de enero de 1812, antes visto. (22)

d. Aproximación a las prácticas constitucionales. Dada la peculiar naturaleza y funciones de las Cortes, derivadas de la afirmación hecha en el Decreto de 24 - de septiembre de 1810, según el cual eran depositarias de la soberanía, la labor que van a desarrollar trascenderá del mero ejercicio del poder legislativo. Trataron las Cortes gran cantidad de temas de política exterior, que van desde la aprobación de un Decreto en el que se agradecía a Gran Bretaña la ayuda que prestaba a la causa española (23), a la negociación de un tratado con el mismo país.

Pero donde realmente se pueden seguir las actividades de las Cortes en política exterior es en las actas de las sesiones secretas; cualquiera que pretenda analizar la actuación de las Cortes de Cádiz en política exterior, han de acudir en primer lugar a esta fuente; así por ejemplo, en tales sesiones las Cortes el 15 de agosto de 1811, ratificaron un tratado con Cerdeña sobre la mutua entrega de desertores (24).

El 1º de septiembre de 1812, ratificaron las Cortes un tratado de paz y amistad con Rusia, que fue objeto de debate (25).

El 3 de mayo de 1813, se ratifica un tratado de paz y amistad entre España y Suecia, y con ocasión del cual las Cortes hicieron una severa advertencia al Con

sejo de Regencia por no haber enviado diligentemente, la documentación que éstas habían solicitado (26)

En las sesiones de los días 15 y 29 de enero de 1814, se trató la negativa a admitir los Tratados de Valençay (27). En las sesiones de 7 y 8 de marzo de 1814, las Cortes ratificaron un Tratado de paz y amistad entre España y Prusia (28) y, por último, los días 24 y 25 de marzo de 1814 se debatió y ratificó un tratado con Inglaterra sobre presas y represas (29)

Por su parte la Comisión diplomática el 11 de julio de 1813, evacuó dictamen sobre la desavenencia entre los embajadores de España y Rusia (30), y el 14 de agosto de 1814 informó sobre las negociaciones de paz entabladas por mediación de las Potencias Aliadas.

Del análisis, en absoluto exhaustivo, de estas prácticas, claramente se deduce la importancia que tuvo la actuación de las Cortes en esta materia.

Desde un punto de vista formal, es necesario precisar el que las Cortes realizaban las ratificaciones de los Tratados mediante Decreto de las mismas.

También son de sumo interés las actividades de las Cortes, en esta materia, durante el trienio Constitucional, pero realizar un estudio detenido de lo mismo desborda la finalidad de esta tesis.



Como ya anunciábamos antes, la normativa del párrafo 4º de la Constitución de Cádiz de 1812, tuvo ocasión de ser aplicado con motivo del reconocimiento, por parte de España, de la independencia de sus antiguos territorios americanos. Tal aplicación se efectuó durante el corto período de vigencia de la Constitución de Cádiz, en el tiempo que va del Motín de la Granja a la publicación de la Constitución de 1837.

En el discurso del Trono de 24 de octubre de 1836 fue anunciado el tema; en la memoria presentada por el Secretario de Despacho de Estado a las Cortes al día siguiente, anunció que sería enviada a éstas una petición de autorización para hacer tratados. En la contestación al discurso de la Corona, se manifestó explícitamente la buena acogida que las Cortes prestaban a la solicitud de autorización. Formulada ésta reglamentariamente a las Cortes, dictaminó en su favor "la Comisión especial encargada de presentar a las Cortes su dictamen sobre la comunicación que en 7 de los corrientes les hizo el Gobierno de S.M. por medio del Secretario de Despacho de Estado de Orden de la Reina Gobernadora, pidiendo la autorización de las Cortes para poder concluir, sobre la base del reconocimiento de la independencia, tratados de paz y amistad entre España y los nuevos Estados americanos"; el dictamen finalizaba del siguiente

modo" Por tanto la Comisión tiene el honor de proponer á la deliberación del Congreso el siguiente

#### ARTICULO UNICO

"Las Cortes generales del reino autorizan al Gobierno de S.M. para que, no obstante los artículos 10, 172 y 173 de la Constitución política de la monarquía, promulgada en Cádiz en el año de 1812, pueda concluir tratados de paz y amistad con los nuevos Estados de la América Española, sobre la base de reconocimiento de su independencia, y renuncia de todo derecho territorial o de soberanía por parte de la antigua metropoli, siempre que en lo demás juzgue el Gobierno que no se compromete ni el honor ni los intereses nacionales"

Las Cortes, sin embargo, resolverán lo que crean más conveniente y acertado". (31)

Este dictamen de la Comisión fue aprobado mediante un Decreto de las Cortes de 4 de diciembre de 1836.

Así pues, en el período constitucional de Cádiz, se establece por primera vez, una regulación de las especialidades de los medios específicos de control parlamentario sobre la política exterior. Dada la influencia que en nuestra futura legislación constitucional va a tener, le hemos dedicado una especial atención. No nos hemos ocupado de los medios generales de control, debido

a que un estudio detallado de los mismos, equivaldría a realizar un análisis del funcionamiento de las Cortes, tanto desde un punto de vista reglamentario como desde el punto de vista de la práctica parlamentaria. Pasamos, pues a desarrollar la evolución que los preceptos de Cádiz sufrieron en la legislación constitucional histórica posterior.

### 3. EVOLUCION POSTERIOR

#### a. Introducción

La Constitución de Cádiz de 1812 es el primer hito de nuestra dilatada legislación constitucional. En base a pretender establecer las líneas maestras de la evolución sufrida en la regulación de los medios específicos del control parlamentario de la política exterior, hemos prestado atención, no solo a los textos constitucionales que gozaron de vigencia, sino también a aquellos que, no gozando de ella, pudieran sernos útiles a los fines que perseguimos. Así pues, dividiremos el estudio de esta epígrafe, en los siguientes apartados:

#### a. Introducción

#### b. El Estatuto Real de 1834

#### c. Las Constituciones de 1837 y 1845 y el Proyecto de 1856.

d. La Constitución de 1869. El Proyecto de 1873. -  
La Constitución de 1876

e. Los Proyectos de la Dictadura. La Constitución  
de 1931.

Debido a los límites ~~en~~ que condicionan este trabajo, no hacemos referencia, aunque hubiera ~~g~~ido sumamente interesante, a la influencia que el texto constitucional de Cádiz tuvo en el Constitucionalismo de otros Estados (32)

b. El Estatuto Real de 1834.

En un principio, de la lectura detenida del Estatuto Real, sancionado por la Reina Gobernadora el 10 de --  
abril de 1834. después de una laboriosa gestación, y pu--  
blicado el 15 de abril del mismo año, se deduce la inex--  
istencia de cualquier tipo de referencia expresa al --  
control que los Estamentos pudieran efectuar sobre la --  
política exterior, llevada a cabo por el Gobierno. Esto  
se ha traducido en tipificar el poder del que el monar--  
ca disponía bajo la regulación del Estatuto, como un --  
"ius representationis omnimodaë" (33).

La realidad es muy distinta; durante la vigencia --  
del Estatuto, no solo desde un punto de vista teórico --  
sino incluso desde la realidad de las prácticas parla--

mentarias, las Cámaras tenían a su disposición medios - de control sobre la política exterior desarrollada, en su caso, por el Gobierno. La ausencia de medios específicos de control en esta materia, no empece en absoluto la existencia de otras formas de control derivadas de - la propia naturaleza de las atribuciones que corresponden a la Cámara. Así lo entendió ya en 18344 MANUEL MA PASCUAL HERNANDEZ, al traducir y autorizar la obra de - VATTEL "El Derecho de Gentes"; efectivamente, el autor traducido al tratar del órgano del Estado que disponía del poder de hacer la guerra, decía "La soberanía, ---- pues, tiene solo el poder de hacer la guerra; pero como los derechos que foroman este poder, residiendo originariamente en el cuerpo de la nación, pueden separarse ó limitarse según la voluntad de ella: en la constitu--- ción particular de cada estado debemos investigar cuál es el poder autorizado para hacer la guerra en nombre - de la sociedad. Los reyes de Inglaterra cuyo poder es - por otra parte tan limitado, tienen derecho de hacer la guerra y la paz." y luego, en nota al texto, continúa "Hablo del derecho en sí mismo, pero no pudiendo un rey de Inglaterra imponer tributos, ni compeler á sus súbditos á tomar las armas sino cooperar á ello el parlamen-- to, su derecho de hacer la guerra se reduce con efecto á bien poco, si el parlamento no le proporciona medios!"

Pues bien, dado que el Estatuto Real en sus artículos 34, 35 y 36 establecía idéntico derecho a nuestras Cámaras, deducía, por tanto, la existencia, respecto al derecho absoluto del monarca a declarar la guerra, de una intervención determinante aunque indirecta de las mismas(34).

La existencia y utilización de medios indirectos de control del Gobierno sobre la política exterior, en base no solo a las atribuciones presupuestarias y financieras que el Estatuto atribuía a las Cortes sino a otros múltiples procedimientos generales de control que tienen su nacimiento precisamente en esta época, es algo que queda fuera de toda duda.

Efectivamente, TOMAS VILLARROYA en un meritorio y exhaustivo trabajo dedicado a esta época, demuestra cumplidamente que es en ella donde se van a sentar las bases del régimen parlamentario español; según este autor, "El Estatuto y las normas que lo completaban introdujeron en España las instituciones y mecanismos propios del régimen parlamentario. Este régimen exige que el Gobierno, para conseguir y conservar el poder, cuente con la confianza y apoyo de la mayoría de las Cortes. De ahí que, durante la época que estamos considerando, tengan una importancia singularísima los poderes atribuidos a los Estamentos o asumidos por éstos para contro--

lar la acción política del Gobierno y para comprobar, en cualquier momento, la existencia de aquella confianza mayoritaria.

Es preciso destacar la diferencia que hace TOMAS - VILLARROYA entre "poderes atribuidos a los Estamentos" o "asumidos por éstos", pues las Cortes no solo utilizan los procedimientos que el Estatuto expresamente les otorgaba a estos fines, sino que, ocasionalmente, utilizó otros en principio no previstos a tal fin. Estos procedimientos, según el autor son los siguientes:

Primero. La contestación al Discurso de la Corona.

Segundo. La discusión de las peticiones.

Tercero. El examen de los presupuestos.

Cuarto. Las preguntas.

Quinto. Las proposiciones.

Sexto. El voto de censura.

No vamos a analizar ahora en qué consistieron, cómo se desarrollaron y, en su caso, nacieron, cada uno de estos procedimientos. Solo nos interesa destacar que todos ellos, en una u otra medida fueron utilizados ocasionalmente para controlar la actividad exterior del Gobierno.

Así por ejemplo, en la contestación al primer dis-

curso de la Corona, se pidieron explicaciones al Gobierno sobre la dirección de la guerra, la política exterior y el orden público. (36)

En la discusión de peticiones existe una, debatida en la sesión del 10 de marzo de 1835, en la que se planteó el tema por parte del Conde de las Navas, entre otras cosas respecto a las relaciones con las Cortes de Roma y Portugal. (37)

En el examen de los presupuestos en el año 1934, al debatirse el presupuesto de Estado, se pidieron varias explicaciones respecto a la política exterior del Gobierno. La más extensa fue la de ARGUELLES, que versó sobre toda ella. (38) El Conde de las Navas inquirió sobre las deficiencias reales o supuestas de nuestro servicio diplomático (39) y, por último, el Marqués de Torremejía se interesó por las relaciones con la Corte de Roma. (40)

En cuanto a las preguntas, procedimiento no previsto reglamentariamente, destacan "las formuladas por ALCALA GALIANO y el CONDE DE LAS NAVAS al Gobierno MARTINEZ DE LA ROSA, sobre las estipulaciones del Convenio ELLIOT". (41) El mismo Convenio fue objeto de una proposición, (42) que constituyó el segundo intento de presentar un voto de censura al Gobierno.



Podemos concluir, por tanto, reafirmándonos en lo que al principio se señalaba, con que la ausencia de -- procedimientos específicos para llevar a cabo el control de la política exterior, por parte del Parlamento, no implica la carencia total de los mismos.

c. Las Constituciones de 1837 y 1845 y el Proyecto de 1856.

Según SANCHEZ AGESTA "El Estatuto Real era, de --- acuerdo con el designio de sus propios autores, un simple punto de partida. Al mismo nacimiento del Estatuto acompañó un proyecto de Constitución, el de la sociedad secreta "Isabelina", que trató incluso de transformarse en ley por medio del derecho de iniciativa de los procuradores. La orientación radical que imprime a la política la dictadura revolucionaria de Mendizábal, situó al partido progresista o "exaltado" en posiciones hasta - cierto punto incompatibles con la base constitucional - que ofrecía el Estatuto. Istúriz, disidente del grupo progresista con Alcalá Galiano, prepara un nuevo texto constitucional que debía ser discutido por las Cortes - convocadas en 1836".(43)

En el citado proyecto de Constitución de ISTURIZ - de 20 de julio de 1836, encontramos un artículo que ha-

ce referencia de manera expresa al tema que desarrollamos. Efectivamente, el artículo 29 dice que " El Rey es autoridad suprema del Estado, y como tal manda las fuerzas de mar y tierra, nombra y separa libremente a sus ministros, confiere todos los empleos y destinos civiles y militares, presenta a los eclesiásticos, declara la guerra y hace tratados de paz, alianza y comercio y expide los decretos, reglamentos e instrucciones que cree convenientes para la ejecución de las leyes, pero sin poder alterar en lo más mínimo ni suspender éstas, ni dispensar de su cumplimiento". (44)

El carácter moderado de dicho Proyecto, otorgaba al Rey la totalidad del ejercicio de las competencias exteriores sin que se otorgara a las Cortes procedimiento específico alguno de control sobre esta materia. Pase a ello, no hay que olvidar que de haber llegado a tener vigencia, los procedimientos generales hubieran tenido un significado similar al que gozaban en la época del Estatuto. Por el contrario, el texto de la Constitución progresista, de 18 de junio de 1837, vuelve a la regulación que establecía la Constitución de 1812, y ello no es de extrañar dado el carácter que tenía dicho texto, pues, como es sabido, únicamente pretendrá adaptar la Constitución de Cádiz a los tiempos presentes, dándole una redacción más resumida y esquemática. (45)

Así el artículo 47 en su párrafo 4º, reproducía íntegramente el contenido del artículo 171-3º de la Constitución gaditana, "declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes"; y el párrafo 6º del mismo precepto, atribuía al Rey -- "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, que responde al artículo 171, 10º de la Constitución de Cádiz en su primera parte, pues -- en el citado precepto de la Constitución del 37, se suprimió "Y nombrar embajadores, ministros y cónsules"; -- se debió de interpretar que tales nombramientos se encontraban contenidos en el párrafo 9º del artículo 47 -- que contemplaba con carácter general el nombramiento de empleados públicos. Salvo esta pequeña supresión, por -- otra parte sin importancia, el Rey ocupaba en la Constitución de 1837 respecto a la política exterior, la misma posición que en la Constitución de Cádiz.

El artículo 48 de la Constitución de 1837 recogía, de una manera sumamente reducida, el artículo 172 de la Constitución de Cádiz; además, planteaba las restricciones al poder regio de un modo distinto. Efectivamente, la Constitución del 12 encabezaba dicho precepto como -- "restricciones de la autoridad del Rey", y dentro de -- las doce que señalaba, algunas de ellas podían ser superadas mediante autorización de las Cortes; en otros en cambio, no se preveía la posibilidad de tal autoriza---

ción.

Si embargo, el artículo 48 de la Constitución de 1837, indicaba que "El Rey necesita estar autorizado -- por una ley especial para 1º enajenar, ceder o permutar cualquiera parte del territorio español....3º para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y los que estipulen dar subsidio a alguna - Potencia extranjera"

Así pues, se clarifica el procedimiento mediante el cual las Cortes han de expresar su consentimiento al Rey para que realice tales actos; ha de ser mediante -- ley.

El debate de estos preceptos de la Constitución, -- fue mínimo, no planteando, por tanto, mayores problemas a la Comisión encargada de redactar el proyecto. En el debate del artículo 47, párrafo 3, intervino el sr. GOROSARRI pidiendo se alterara el orden en el que venían ennumeradas las prerrogativas regias en el proyecto. Al mismo respecto, el sr. FERRO MONTAOS proponía en relación al párrafo tercero, que indicaba entre las atribuciones reales "declarar la guerra y hacer y ratificar - la paz dando después cuenta documentada a las Cortes", cambiarlo por éste: dando inmediatamente cuenta documentada a las Cortes si estuvieran reunidas, y si no, las reunirá en el término más breve posible. Dicha pro-

puesta no fue aceptada.

En cuanto al artículo 48, intervino el Diputado -- Sr. VIADERA, proponiendo determinadas precisiones al párrafo primero de tal precepto, que tampoco prosperaron. (46)

Estos preceptos de la Constitución que comentamos pasaron íntegros a la Constitución de 23 de mayo de -- 1845. Únicamente es necesario precisar de los párrafos 4º y 5º del artículo 48 de la Constitución de 1837, en su homólogo 46 de la que nos ocupa, y que hacían referencia a la prohibición impuesta al Rey para ausentarse del Reino y para contraer matrimonio, bien él o bien -- sus posibles sucesores en el Trono, sin consentimiento de las Cortes. La reforma en lo que afectaba al matrimonio regio, fue interpretado por ciertos sectores como -- la causa última de la Cueva Constitución. (47)

En los Proyectos de Leyes Fundamentales de BRAVO -- MURILLO de 2 de diciembre de 1852, en el Proyecto de -- Constitución en sus artículo 26, párrafo 3º y artículo 27, párrafos 1º y 2º, no se reproducía íntegramente, en lo que a nosotros respecta, la regulación ya conocida -- de la Constitución de 1837. Lo mismo ocurre con la Constitución nonnata de 1856 en sus artículos 52, 3º y 5º y 53, 1º y 3º; dado el carácter progresista de dicha Constitución, incorpora de nuevo, en lo que a otras restric

ciones respecta, la literalidad de la Constitución de -  
1837.

En los anexos incluimos los Diarios de Sesiones en los que se recogen dos actuaciones de las Cortes en íntima relación con el tema que tratamos. La primera, del 18 de diciembre de 1854, en la que el Diputado sr. MARRIATEGUI interpeló al Gobierno respecto a su posición ante el mensaje del Presidente de los Estados Unidos, PIERCE, de 18 de septiembre del mismo año, en el que aludía a la necesidad de comprar Cuba, y que fue contestado por el Ministro de Estado sr. LUZURIAGA (48); y la segunda, de 22 de octubre de 1859, en la que el Presidente del Consejo de Ministros, Conde de Lucena, notificó a las Cortes la declaración de guerra a Marruecos. Su intervención comenzaba así: "Señores, después de las palabras que ayer tuve el honor de dirigir al Congreso, creo que el ánimo de los señores diputados está preparado para recibir la noticia que el Gobierno tiene que comunicarle. Nuestras relaciones con Marruecos no solamente están interrumpidas, sino que el Gobierno ha creído que era llegado el momento de apelar a las armas para recibir..... la satisfacción del agravio hecho al honor de la Nación española y para evitar que en lo sucesivo se vuelvan a repetir los hechos de que ha de dar cuenta al Congreso; porque cree el Gobierno que sin perjuicio

de dar cuenta documentada a las Cortes como previene la Constitución del Estado, de los motivos que ha tenido -- para proceder así.." (49).

d. La Constitución de 1869. El Proyecto de 1873. -  
La Constitución de 1876.

La Constitución de 1869, resultado del ideario de la Revolución Gloriosa triunfante, y que tantas y -- tan sustanciales reformas introdujo, no modificó de una manera fundamental la regulación de la materia que nos ocupa; se limitó únicamente a añadir determinadas precsiones, que si bien interesantes y significativas, no -- afectaban a lo que hasta entonces constituyó la médula de la regulación de las competencias exteriores del Estado.

El artículo 73, 4º encargaba al Rey de dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias; y el artículo 70 indicaba que el Rey disponía de "Las fuerzas de mar y tierra, declaraba la guerra y hace y ratifica la paz dando después cuenta documentada a las Cortes"; hasta aquí ninguna innovación.

Por su parte el artículo 74, después de repetir la fórmula ya habitual de que "El Rey necesita estar autorizado por una ley especial, 1º) para enajenar, ceder o

permutar cualquier parte del territorio español. 2º) - Para incorporar cualquiera otro territorio al territorio español. 3º) Para admitir tropas extranjeras en el Reino. 4º) Para ratificar los Tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios a una potencia extranjera", añade "y todos -- aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles. En ningún caso los artículos secretos de un Tratado podrán derogar los públicos". Aún continuando la estructura fundamental siendo la misma, se aprecian claramente tres innovaciones:

Primera. A la fórmula tradicional de "enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español", se añade la incorporación de "cualquiera otro territorio español".

Segunda. A la autorización de las Cortes para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y los de subsidios, se añade "y todos -- aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles".

Tercera. Por último, se incorpora la innovación de los artículos públicos de los tratados sobre los secretos.



Se aprecia por tanto, una puesta al día de nuestro texto constitucional respecto a otras constituciones -- europeas, y en especial creemos que se tuvo muy presente el artículo 68 de la Constitución belga de 1831, -- cuya influencia ya se dejó notar en nuestra Constitu--- ción de 1837.

A pesar de tales innovaciones, el debate del Pro-- yecto en lo que respecta a estos artículos, no trasluce un especial interés por parte de la Cámara en relación con estos temas, debiendo por tanto concluir que las re-- formas se debieron a la Comisión redactora del Proyecto. Item más, de los preceptos citados, el único que produ-- jo una leve oposición fue el artículo 70, en el que se confería al Rey, como ya sabemos, de modo exclusivo, el ius ad bellum. A dicho precepto fueron presentadas tres enmiendas; en todas ellas, como dice CARRO MARTINEZ "La cuestión era que se debía limitar las facultades reales y no dejar actos tan importantes como la declaración de guerra o restablecimiento de la paz, al arbitrio de la Corona. Por eso Morales Díaz propuso se redactase el -- artículo en el sentido de que el Rey sólo pueda dispo-- ner de las fuerzas de mar y tierra con arreglo a las -- leyes. Con la misma intención se pronuncian Manuel de -- Llano y Persi y Francisco de Pedro, que sin privar al -- Monarca de dichas facultades, pretenden, al menos, que

la guerra no pudiera declararse sin el previo asentimiento de las Cortes. Ambos diputados diferían entre sí en la forma de obtener dicha limitación; mientras el primero introducía la limitación en el artículo 70, el segundo solicita que la frase "declare la guerra" se elimine del artículo 70 y se adicione al párrafo tercero del artículo 73" (50).

El debate, que finalizó favorable a la propuesta de la Comisión redactora del Proyecto, merced a la intervención de MONTERO RIOS, nos pone de manifiesto que era objeto de una mayor preocupación la atribución al Rey del "ius ad bellum", sin participación decisiva de las Cortes, que cualquier novedosa precisión técnica que se incorporara (51).

El Proyecto de Constitución Federal de la República española, no dedicó especial atención al tema que nos ocupa. Unicamente cabe reseñar lo siguiente:

Primero. Las relaciones exteriores, según el título V de tal Proyecto, así como los tratados de paz y de comercio y la declaración de "guerra exterior", eran competencias atribuidas a los poderes públicos de la Federación, y dentro de ellos, según el artículo 72, al titular del Poder Ejecutivo.

Segundo. Pero existe una innovación, cuyo preceden

te sería necesario ir a buscar al Decreto de 16 de Enero de 1811, pues el apartado 3º del título V del Proyecto que comentamos, textualmente indica entre las facultades concedidas a la Federación, la "declaración de -- guerra exterior", que será siempre objeto de una ley".

Quizá produzca extrañeza el haber situado, a los fines de nuestro estudio, la Constitución de la Restauración al lado de la de 1869 y del Proyecto de 1873, -- pues ordinariamente se considera, con toda razón, que -- la Constitución de 1876 abre un período de la historia de España. El motivo radica en la especialidad del estudio a que nos dedicamos, que nos da pie para incluirla donde la hemos situado, dado que los artículos 53, 4º y 5º, así como el 55, 1º, 2º, 3º, y 4º, recogen de manera literal lo preceptuado al respecto en la Constitución -- de 1869. Pues si bien se modifican algunos apartados de dichos artículos, en lo que a nosotros se refiere, no -- afectó para nada la nueva regulación constitucional. --

(52)

e. Los Proyectos de la Dictadura. La Constitución de 1931.

Vamos a tratar, aunque sea someramente, el anteproyecto de Constitución de la Monarquía española presenta

do a la Asamblea nacional por su Sección primera, el 6 de junio de 1929. La razón de ello radica en dos causas distintas. En primer lugar, porque en dicho anteproyecto se encuentra, por primera vez en nuestro derecho, un precedente de determinado precepto de la Constitución de 1931; y en segundo lugar, porque en dicho texto ~~se~~ se encuentran del mismo modo, precedentes a las que hoy día constituyen nuestras Leyes Fundamentales, no solo en la materia que nos concierne, sino también en otras muchas, y que en numerosos casos son olvidados o poco conocidos.

El artículo 109 de tal anteproyecto indicaba, que "las normas de derecho convenidas con otras Naciones, y las concordadas, una vez ratificadas y promulgadas, son obligatorias en el Reino". En dicho precepto se encuentra de forma ~~emb~~ emb rionaria el artículo 65 de la Constitución republicana de 1931, que luego analizaremos.

En su artículo 44 creaba el Consejo del Reino -- "para el asesoramiento del Poder moderador en el ejercicio de las prerrogativas ennumeradas en el artículo anterior", y a dicho Consejo se le atribuía la facultad de ser consultado "antes de ratificar los Tratados que no requieran ley especial, y las cláusulas secretas de los que las requieran".

En el artículo 63, 3º, 5º, 6º y 7º, se recogía la regulación de las materias que necesariamente habrían de ser objeto de ley, en lo que a nosotros respecta, y que no eran otra cosa que la mera transcripción lateral de los preceptos, ya citados, de la Constitución del 69 y que fueron recogidos por la de 1876.

Pero existe una innovación trascendental, según el párrafo 4º del artículo 62 "la aprobación de la declaración de guerra y ratificación de paz hecha por el Rey" debería necesariamente ser materia de ley. Tal precepto se nos antojaría sorprendente, si no fuera porque en otro lugar del texto, al hablar de las atribuciones del monarca, se señalara que le correspondía "declarar la guerra y hacer ratificar la paz previa consulta al Consejo del Reino y dando después cuenta documentada a las Cortes". Lo manifiesto de la contradicción nos hace pensar que ambos preceptos fueron redactados por personas distintas y, desde luego, no partícipes de una misma opinión al respecto. En descargo de dicha contradicción, resulta inexcusable señalar que se trataba de un "anteproyecto" (53)

Merecería una mayor atención el anteproyecto que comentamos, sobre todo en función de nuestro actual ordenamiento jurídico, pero como ya nos ocurrió con anterioridad, no es posible llevarlo a cabo, debido a la --

propia naturaleza de este trabajo.

La Constitución de la segunda República española, que lleva fecha de 1º de diciembre de 1931, quizá sea -- desde un punto de vista jurídico ejemplar y modélica en la materia que tratamos. Aparte de su valor intrínseco al respecto, se convirtió en el eje de atención de los tratadistas de la época, tanto internacionalistas como constitucionalistas. (54)

Pero ¿cuál era la regulación que despertaba tal -- admiración?. En primer lugar, se proclamaron como principios esenciales del Derecho español, la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional (artículo 6º), y el acatamiento de "las normas universales del -- derecho internacional", que debería incorporarse a su -- derecho positivo (artículo 7). Según POSADA, tales principios eran el corolario de las adhesiones de España al Pacto de la Sociedad de Naciones y al Pacto KELLOG- -- BRIAND (55).

En segundo lugar, en el texto de la Constitución se procedía a regular tales declaraciones de principios en los siguientes preceptos: el artículo 65 indicaba que -- "Todos los Convenios internacionales ratificados por Es -- paña e incritos en la Sociedad de las Naciones y que -- tengan carácter de ley internacional, se considerarán --

parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga.

Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos.

No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido. La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada -- por las Cortes"

Este artículo pretende procurar aplicación inmediata a los tratados internacionales en el derecho interno. El texto propuesto y aprobado por el Congreso. fue modificado por la Comisión de corrección del Estilo, según nos relata JIMENEZ DE ASUA, quien dice: "En España, los preceptos de los Convenios internacionales han de ejecutarse por una ley. El art. 7º de la Constitución de la República española dice que "el Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional incorporándolas a su derecho positivo". Así hubimos de redactar este artículo cuando se hicieron en la Constitución las correcciones de estilo. El Proyecto aprobado en las

Cortes decía que se acatarían como parte integrante de su derecho positivo; pero ello era tanto como considerarlas con fuerza de ley sin que el Parlamento dictase la norma interna, lo cual pugnaba con el art. 65, y para establecer entre ambos la debida concordancia, se redactó por nosotros como luego figura en la Constitución". (56) .

Por lo tanto, nada impedía que una Constitución atemperada a las últimas corrientes iusintercionalistas, negara la validez inmediata en el derecho interno a los tratados válidamente concluidos por España, pero sobre esto hemos de volver más adelante(57).

La dirección de la política exterior correspondía al Presidente de la República, según se desprende del artículo 76, que dice ; "Corresponde también al Presidente de la República:

a) Declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz.

.....

d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes.

e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigila-



lar su cumplimiento en todo el territorio nacional.

Los tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes.

Los proyectos de Convenio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año y, en el caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados. Una vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones.

Los demás tratados y Convenios internacionales ratificados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen.

Los Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier tratado o Convenio no obligarán a la Nación".

La potestad de declarar la guerra, se encontraba -

limitada, aparte de por la autorización del Congreso, - por una serie de condiciones derivadas del Pacto de la Sociedad de Naciones y de lo preceptuado en el artículo 6º de la Constitución.

Además, la posibilidad de retirarse de la Sociedad de Naciones, debería de ser autorizada por el Congreso, lo mismo que determinados tratados, como se desprende - del tenor literal del artículo 70.

Realizado este, largo en extensión aunque somero - en la profundidad del análisis, recorrido por nuestra - historia constitucional, en las regulaciones que sucesi- vamente se fueron dando de la materia objeto de este es- tudio, pasamos a analizar lo que constituye el fin pri- mordial de la tesis: el ordenamiento jurídico español - actual.

## NOTAS DEL CAPITULO II

- 1). Carta Magna Leonesa. A. IX-1188. citada por GIBERT, --  
"Historía General del Derecho español" Madrid 1971.
- 2). PEREZ-PRENDES y MUCHOZ DE ARRAGO. "Cortes de Castilla y  
Cortes de Cádiz" R.E.P. nº 126 Madrid 1962
- 3). Diario de Sesiones nº 102, pag, 309
- 4). FRAGA IRIBARNE, "El Reglamento de las Cortes Españo--  
las" SIPS. Madrid, 1959.
- 5). Op. cit., pag, 402.
- 6). Vid SANZ CID, CARLOS, "La Constitución de Bayona/ La  
bor de redacción y elementos que a ella fueron apor-  
tados según los documentos que se guardan en los Ar-  
chives Nationales de París y los papeles reservados --  
de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid"; ed. ---  
Reus, Madrid 1922. Para una versión más moderna Vid --  
FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA, TORCUATO, "La Constitución --  
de Bayona", inédito.
- 7). El 26 de enero de 1812 se aprobó un nuevo Decreto de  
las Cortes estableciendo un también nuevo Reglamento

de la Regencia del Reino, al que haremos referencia en el texto.

- 8). Es curioso constatar que el Diputado sr. AROSTEGUI - pidió se usare el nombre de Consejo de Regencia y no el de Poder Ejecutivo "que recordaba a los france- -- ces". Diario de Sesiones nº 82, pag. 205.
- 9). Diario de Sesiones nº 76.
- 10). Diario de Sesiones nº 82.
- 11). FERNANDEZ MARTIN "Derecho Parlamentario Español" - - t. II. imprenta de los hijos de J.A. GARCIA. Madrid 1885.
- 12). Diario de Sesiones nº102, pag, 309.
- 13). Reproducimos tal texto debido a que anteriormente -- fue reproducido el texto definitivo.
- 14). Nos resulta curioso el que dichos términos parecen - corresponder, por lo menos, a diez años después, --

pues se utiliza el término "Poder ejecutivo" y "Nación" como conceptos totalmente consagrados. No olvidemos que estamos en enero de 1811.

- 15). Debido a la importancia que creemos tiene este Decreto, incluimos el debate completo en el anexo nº I
- 16). FERNANDEZ MARTIN, op. cit. pag. 659-660.
- 17). Parece que el fin tuvo éxito la propuesta que el 6 de enero de 1811 formulara el Barón de Antella.
- 18). Tomado de SAINZ DE VARANDA, "Colección de Leyes Fundamentales", Acribia, Zaragoza 1957.
- 19). Dada su importancia lo incluimos en el anexo nº II
- 20). Diario de Sesiones, 10 de octubre de 1811, nº 373, - pag. 2.043.
- 21). Diario de Sesiones nº 372, 9 de octubre de 1811, pag. 2.026.
- 22). Se encuentra recogido en FERNANDEZ MARTIN op. cit. -

pag. 811-817.

- 23). 19 de noviembre de 1810. Es necesario destacar que Gran Bretaña agradeció la deferencia en carta dirigida al Consejo de Regencia.
- 24). Actas secretas pag. 382.
- 25). Actas secretas pag. 708 a 710
- 26) ACTAS SECRETAS pag. 822-824
- 27). Actas secretas pag. 908-911-913-917
- 28). Acta secretas, pag. 929-931.
- 29) Actas secretas, pag. 933-935
- 30) Actas secretas, pag. 852
- 31). Por el interés que creemos tiene dicho Dictamen, no solo desde el punto de vista jurídico sino del histórico, lo incluimos en el anexo. III

- 32). FERRANDO BADIA, JUAN; "La Constitución Española de 1812 en los comienzos del "Risorgimento"" -C.S.I.C. Roma-Madrid 1959, y "Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812", Revista del Instituto de Estudios Políticos, nº 126, 1962; y D.C.S. STOETZER "La Constitución de Cádiz en la América española"; Revista del Instituto de Estudios Políticos, nº 126, 1962.
- 33). Vid HERRERO, "Ordenación de la actividad administrativa del Estado en materia de tratados internacionales: El Decreto 801/1972 de 24 de marzo" R.A.P. --- nº 68, pag. 360.
- 34). VATTEL "El Derecho de Gentes, o Principios de la Ley Natural, aplicados a la conducta y a los negocios de las Naciones y de los Soberanos"; escrita en francés por .....; traducida al español por el licenciado -- don MANUEL M<sup>o</sup> PASCUAL HERNANDEZ; t. II; imprenta de D. LEON AMARITA; Madrid 1834, pags. 7 y 8.
- 35). TOMAS VILLARROYA, JOAQUIN "El Sistema Político del - Estatuto Real, (1834-1836)". I.E.P. Madrid, 1968.
- 36). Diario de Sesiones del 3 de agosto de 1834, pag. 20



citado por TOMAS VILLARROYA. op. cit. pag. 395.

- 37). TOMAS VILLARROYA, op. cit. pag. 397.
- 38). Diario de Sesiones 10 de diciembre de 1834, pag. 960, citado por TOMAS VILLARROYA, op. cit. pag. 399.
- 39). Diario de Sesiones de 19 de diciembre 1834, pag. -- 961; citado por el mismo autor, op. cit. Loc. cit.
- 40). Diario de Sesiones de 23 de diciembre de 1834, pag. 961; citado por el mismo autor, op. cit., Loc. cit.
- 41). TOMAS VILLARROYA, op. cit. pag. 405.
- 42). TOMAS VILLARROYA, op. cit. pag. 420.
- 43). SANCHEZ AGESTA "Historia del Constitucionalismo Español" 2ª edit., I.E.P.; Madrid 1964, pag. 225.
- 44). Puede verse el texto en SAINZ DE VARANDA, "Colección de Leyes Fundamentales" Acribia, Zaragoza 1957 pag. 150.
- 45). SANCHEZ AGESTA, op. cit. pag. 227.

- 46). Diario de Sesiones nº 179, del 24 de abril de 1837, y nº 180 del 25 de abril de 1837, ambos añadidos en el anexo nº IV
- 47). SANCHEZ AGESTA, op. cit. pag. 241 y sgts.
- 48). Diario de Sesiones nº 37, de 18-XII-1854, pags. - 702-709; incluido en anexo.V
- 49). Diario de Sesiones de 22 de octubre de 1859, nº -- 148, pags. 2.700-2.708. Vid. Anexo nº VI
- 50). CARRO MARTINEZ, "La Constitución Española de 1869" ediciones Cultura Hispánica, Madrid 1952, pag. -- 321-322.
- 51). Recogemos el debate que tuvo lugar el 21 de mayo - de 1869, en el anexo nº VII
- 52). Hubiera sido de extraordinario interés el haber -- analizado la práctica parlamentaria de esta época, pero si queríamos llegar a tratar el ordenamiento jurídico actual, se manifestó a todo punto imposible el realizarlo.

- 53). Vid el texto del anteproyecto en SAINZ DE VARANDA, op. cit. pag. 545 y sgts.
- 54). Entre todos destaca B. MIRKINE-GUETZEVITCH, que al respecto publicó las siguientes obras: "La nouvelle constitution espagnole", en *Revue politique et parlementaire*, enero 1932; "Le droit interne de la paix et la nouvelle constitution espagnole" en *Revue internationale de la theorie du Droit*, 1932- - 1933, nº 1, y 2; "Le droit interne de la paix dans la nouvelle constitution espagnole" en *Affaires -- étrangères*, 1932; "Ius gentium pacis" en *Revista - de Derecho público*, Madrid 1932, y "Les constitu-- tions et la paix" en *Journal des Nations*, 29 de -- septiembere de 1971. POSADA, PEREZ SERRANO, LEGAZ - LACAMBRA y otros autores españoles se ocuparon del tema, así como otros extranjeros.
- 55). POSADA, "Tratado de Derecho Político", t.II, Ma---- drid, Librería general de Victoriano Suárez, 1935, pag. 321.
- 56). JIMENEZ DE ASUA, "Tratado de Derecho Penal", t. II 3ª ed. Buenos Aires 1964.
- 57). Vid infra cap. V.

C A P I T U L O    I I I  
=====

## CAPITULO III

## LAS CORTES Y LA POLITICA EXTERIOR

1. LA DIRECCION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD
2. LAS CORTES Y LA POLITICA EXTERIOR. INTRODUCCION
3. LOS MEDIOS ESPECIFICOS DE CONTROL
4. EL ARTICULO 14 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES
  - A. Introducción
  - B. Las Interpretaciones
    - a. La asimilación formal
    - b. La interpretación del profesor SAINZ DE BUJANDA
    - c. La mutación Constitucional
    - d. La interpretación de M. FRAILE CLIVILLES
    - e. La interpretación de HERRERO DE MIÑON

f. La interpretación reglamentaria

## 1. LA DIRECCION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD.

La primera referencia al tema que nos ocupa, la encontramos en el Decreto de 24 de julio de 1936, primera norma de nuestro actual régimen político; en su artículo único afirma: "se constituye una Junta de Defensa Nacional que asume todos los poderes del Estado y representa legítimamente al país ante las potencias extranjeras". Estos poderes van a ser transmitidos en su integridad, por dicha Junta de Defensa Nacional, al General FRANCO, en virtud del Decreto de 29 de septiembre de 1936. Según un estudio del Régimen español realizado pocos años después, las competencias del Jefe del Estado, se calificaban como "atribución activa, incondicional y unipersonal de los poderes públicos; por efecto de esta atribución, el Jefe del Estado español constituye un poder personal y absoluto" (1 bis) A partir de esta concentración de poder en la persona del Jefe del Estado, se va a iniciar el proceso de institucionalización del Régimen. Ha de concluirse, por tanto, que en la materia a que nos referimos, el competente era el Jefe del Estado sin ningún tipo de limitación ni control,

disponiendo, por tanto, del "ius repraesentationis omnimodae".

Con todo, por la Ley de 1 de octubre de 1936, se creó la Junta Técnica del Estado, en la cual se instituyó la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por la Ley de 30 de marzo de 1938, que organizaba la Administración Central del Estado, se creó el Ministerio de Asuntos Exteriores, que fue regulado por un Decreto de 16 de febrero de 1938. Ahora bien, esta distribución de funciones no impedía, en absoluto, la concentración de poderes en el Jefe del Estado a que antes hemos hecho alusión.

La primera limitación va a venir determinada por la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942, cuyo artículo 14 señala que "las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de aquellos tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos anteriores" -- (2 bis). La segunda limitación, aunque también de carácter consultivo, va a ser establecida por el artículo 5 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, al preceptuar que, "el Jefe del Estado debe de oír preceptivamente al Consejo del Reino para "declarar la guerra o acordar la paz" (3 bis)

El artículo 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de



la Administración del Estado texto refundido de 26 julio de 1957, establece que, es competencia del Consejo de Ministros "autorizar la negociación y firma de Tratados o acuerdos y convenios internacionales y la adhesión a los existentes". Como se ha dicho, "por vez primera desde 1939 aparece en la legislación española una referencia a los trámites de estos actos de negociación, firma y adhesión". (4 bis). Según CABALEIRO "Este artículo -- 10,5 tiene, sin embargo, un significado político más importante, pues, como consecuencia de él, la actividad diplomática del Jefe del Estado ha resultado en buena parte controlada por el Consejo de Ministros. Ciertamente éste puede elegir con libertad los miembros del mismo y suspenderlos en sus funciones de idéntica manera, pero en virtud de aquella disposición, los Ministros, mientras estén en el ejercicio de sus funciones, tienen un limitado poder de control y, dentro de esos límites, deben ser considerados como solidariamente responsables con el Jefe del Estado. Han sido reconocidas unas iniciativas ministeriales en materia exterior, independientes de las del Jefe del Estado, con lo cual los distintos Departamentos han superado sus antiguas funciones meramente consultivas y ejecutivas de las libres directrices del Jefe del Estado!" (5 bis)

Otro autor, PUENTE EGIDO critica este precepto de la siguiente manera: " Por lo que a la negociación y --

firma se refiere no hay nada de singular en tal disposición, más extraño sin embargo, parece considerar la adhesión como competencia del Consejo de Ministros. En efecto, desde el punto de vista del Derecho internacional adhesión y ratificación son equivalentes en lo que a derechos y deberes se refiere, si desde el punto de vista del Derecho vigente español la ratificación es competencia exclusiva del Jefe del Estado, no parece consecuente atribuir la adhesión a la competencia del Consejo de Ministros. Es evidente que, mientras Jefe de Estado y Presidente del Consejo de Ministros estén vinculados a una misma persona, la disposición carece de relevancia, pero puede tenerla en el momento de una eventual separación de estos dos poderes que la misma Ley prevé. Por otra parte, si la adhesión ha de hacerse como hasta ahora, en virtud de Decreto-Ley es claro que en todo caso esa facultad corresponde al Jefe del Estado y no al Consejo de Ministros como el citado artículo afirma. (6 bis)

Por su parte, la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, va a introducir diversas modificaciones en la regulación de estas materias y en concreto, en tres puntos fundamentales:

primero, la intervención de las Cortes va a ser ampliada merced a la modificación del primitivo

artículo 14 de su Ley Constitutiva. A parte del supuesto de intervención consultiva, ya previsto en la primitiva redacción se va a introducir una intervención vinculante; efectivamente, el párrafo primero del artículo reformado, dice -- "la ratificación de Tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española, serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes". Responde esta reforma al contenido del artículo 9 a) de la Ley Orgánica del Estado, que establece que "el Jefe del Estado necesita una ley o, en su caso, acuerdo o autorización de las Cortes a los fines siguientes: ratificar Tratados o convenios internacionales que afecten a la -- plena soberanía o a la integridad del territorio español". Se introduce, por tanto, la participación vinculante de las Cortes en determinadas materias.

Segundo. Por otra parte, la intervención vinculante de las Cortes se extiende a los supuestos del "ius ad bellum" atribuida al Jefe del Estado, al señalar el artículo 9 de la Ley Orgánica la necesidad de acuerdo de las Cortes para declarar la guerra y acordar la paz.

Tercero. Por último, se amplía la atribución del Consejo del Reino, al tener que ser consultado preceptivamente por el Jefe del Estado, para "proponer a las Cortes aquellos actos que según lo dispuesto en el artículo anterior requieren una ley, acuerdo o autorización de -- las mismas". Es decir, para realizar alguno de los actos que hemos contemplado en los apartados anteriores. En el artículo 5º de la Ley de Sucesión, en lo que a nosotros respecta solo debería ser oído para declarar la guerra o acordar la paz.

Llegados a este punto, como fácilmente se comprenderá, surgen infinidad de problemas de interpretación -- respecto al alcance de la intervención que se atribuye a cada uno de los órganos reseñados, fundamentalmente en lo referido al tema de la adhesión, así como también entre otros muchos, en lo tocante a la ausencia de mención de otras formas de contraer obligaciones internacionales.

Quizá la insuficiencia de la regulación se hubiera paliado con una práctica coherente, pero los usos de -- nuestros órganos de gestión de la política exterior, -- así como de los de control, los podríamos definir, aunque tendremos ocasión de volver sobre ello, de incohe--

rentes y caóticas.

En estas circunstancias, el Decreto de 24 de marzo de 1972 según su preámbulo, "ordena y sistematiza todo el complejo proceso de la elaboración de un Tratado internacional"

DIEZ DE VELASCO resume así el contenido de esta -- norma reglamentaria: "El Decreto de referencia está inspirado, en cuanto a terminología y fines, en la Convención de Viena, cuyas palabras transcribe en su artículo 2º. El Decreto, esquemáticamente, reglamenta las siguientes cuestiones:

1ª. Sobre quiénes pueden representar a España en la conclusión de los Tratados, el artículo 4º del Decreto transcribe prácticamente el artículo 7º de la Convención de Viena, adicionando lo relativo a los Jefes de Misiones especiales, a los que se faculta con las mismas prerrogativas que a los Jefes de Misión diplomática.

2ª. La negociación es de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, previa la autorización del Consejo de Ministros (artículo 9º del Decreto).

3ª. Compete al Consejo de Ministros autorizar la firma de Tratados (artículo 13 del Decreto). Excepcionalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores podrá fir--

mar o autorizar la firma ad referendum, recabando ulteriormente del Consejo de Ministros su aprobación. Obtenida ésta, la firma ad referendum equivaldrá a la firma definitiva (art. 14 del Decreto).

4ª. Respecto a la ratificación se distinguen aquellos Tratados en que es preceptiva la intervención de las Cortes por tratarse de cuestiones comprendidas en el artículo 14 de su Ley Constitutiva, de aquellos otros en que no es preceptiva la intervención del Cuerpo legislativo. En los primeros, el Gobierno los enviará a las Cortes, y una vez devueltos por éstas, se extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, firmado por el Jefe del Estado, con el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores (arts. 17 y 18 del Decreto). En los demás casos, cuando no sea preceptiva la intervención de las Cortes, el instrumento de ratificación se extenderá como en el caso anterior.

5ª. Respecto a la adhesión es competente el Consejo de Ministros (artículo 23 del Decreto). No obstante, si por razón de la materia fuera competencia de las Cortes, el Consejo de Ministros acordará su previo envío a éstas, siguiéndose los trámites que hemos visto para la ratificación (art. 24 del Decreto). En los casos en que no sea de competencia de las Cortes, el instrumento de adhesión será firmado sólo por el Ministro de Asuntos -

Exteriores (art. 25, n. I, del Decreto); y

6ª. Respecto a las demás formas simplificadas de la conclusión de Acuerdos, no se contemplan en el Decreto de 24 de marzo de 1972 ni en ninguna otra disposición interna. Hubiera sido una excelente ocasión la del Decreto examinado para reglamentarlas)"

Aunque más adelante nos ocuparemos de los aspectos del citado Decreto que, a los efectos de nuestro trabajo merecen una especial atención, no queremos dejar pasar por alto la extrañeza que nos produce su artículo 5º, que literalmente dice: "En virtud de sus funciones y sin necesidad de plenipotencia, se considerará que representan a España:

- a). El Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores, para llevar a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado.
- b). Los Jefes de las misiones diplomáticas y de las misiones permanentes ante Organismos internacionales, para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y el Estado y Organismo internacional ante el que se encuentren acreditados.

- c). Los Jefes de las misiones especiales enviadas a uno o varios Estados extranjeros para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y cualquiera de los Estados a los que ha sido enviada la misión.
- d). Los representantes acreditados ante una conferencia internacional o ante un Organismo internacional o uno de sus órganos, para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado elaborado en tal conferencia, Organismo u órgano.

Lo hasta aquí transcrito, nos pone de manifiesto que para los autores de la norma, el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores se encuentran a un mismo nivel de competencia respecto a los tratados; así se desprende del tenor literal del artículo 5, cuando se indica que "en virtud de su función" están habilitados para llevar a cabo cualquier acto relativo a un Tratado internacional. Dicha afirmación es inexacta, pues a no ser que solo se refiera a las tres actuaciones previas al acto que otorgue plena validez al Tratado, sería inconstitucional e ilegal. Veamos: de ellos, por sí solo, puede negociar un tratado, si no ha sido autorizado previamente por el



Consejo de Ministros (artículo 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado); el Ministro de Asuntos Exteriores y el Jefe de Gobierno no pueden ratificar un tratado, (artículo 9 de la Ley Orgánica del Estado) así como tampoco adherirse ni firmarlo - sin la autorización del Consejo de Ministros; y así sucesivamente. Claro está que de la lectura del resto del Decreto se desprende el respeto del mismo a normas de - rango superior; pero mejor hubiera sido, matizar los actos para los que son competentes cada uno de los tres - órganos citados y no equipararlos totalmente. Ahora -- únicamente ponemos de manifiesto esta deficiencia, --- pues tendremos que volver con más detalle sobre esta - norma. ( 7 bis)

De la exposición de las distintas normas que en - nuestro ordenamiento jurídico hacer referencia a las -- competencias internacionales del Estado, se desprende - la posibilidad de distinguir tres etapas en la evolu--- ción del mismo. Una primera, que va de 1936 a 1942, en la que establecen la total concentración de dichas com- petencias en el Jefe del Estado sin ningún tipo de limi- tación. Una segunda etapa, de 1942 a 1967, en la que se crean determinados controles, aunque mínimos, sobre la autoridad del Jefe del Estado; unos dentro del complejo Jefe de Estado-Gobierno (Ley de Régimen Jurídico de la

Administración del Estado) y otros, en base al establecimiento de la intervención de órganos consultivos en el ejercicio de esta competencia (Cortes y Consejo del Reino). Por último, una tercera etapa en la que se aumenta sustancialmente la intervención de las Cortes merced a la Ley Orgánica del Estado,

Pero aún dentro de esta 3ª etapa, es preciso distinguir dos momentos: la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado supone una auténtica condición suspensiva para la entrada en vigor en su totalidad de la propia Ley Orgánica del Estado. En base a dicha norma: "las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, así como las prerrogativas que le otorgan los artículos 6º y treceavo de la Ley de Sucesión, subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzca el supuesto a que se refiere el párrafo anterior."

En este precepto se aprecian dos situaciones distintas: una, cuando se cumplan las provisiones de la Ley de Sucesión; en este caso, el Sucesor en la Jefatura del Estado, sea Rey o Regente, dispondrá exclusivamente de las funciones y atribuciones que le señalan la Ley Orgánica del Estado, en cuyo momento entra en vigor en su totalidad.

Dos, hasta el momento en que se cumplan las citadas provisiones sucesorias: por aplicación de dicha disposición transitoria 1ª, II, las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por la Ley de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 subsistirán y mantendrán su vigencia. Estas atribuciones son: a) la potestad de dictar normas de carácter general con independencia de las Cortes b) el ejercicio simultáneo de la Jefatura del Estado y de la Presidencia del Gobierno.

A la vista de estos dos momentos en la vigencia de la Ley Orgánica del Estado, a los efectos de nuestro estudio, nos limitaremos al primero de ellos, es decir, a la aplicación en su integridad de dicha Ley Fundamental. El motivo que nos impulsa a limitar el trabajo a tal supuesto, radica en la necesidad de interpretar las normas de la Ley Orgánica del Estado como unidad constitucional, sin contemplar el caso de excepción por ella -- previsto, pues si se realizan conjuntamente ambos, se empaña en gran medida la claridad de la normativa de la Ley Orgánica del Estado y demás Leyes Fundamentales, -- así como el sistema que establece. Por tanto, a partir de este momento, siempre nos referiremos a la Ley Orgánica del Estado vigente en su integridad.

Hasta el momento, podemos resumir los órganos que de una u otra forma participan en la elaboración y realización de la política exterior, en los siguientes: --

Jefe de Estado, Consejo de Ministros, Ministro de Asuntos Exteriores, Consejo del Reino y Cortes; pero debemos de hacer referencia a otros dos órganos constitucionales que también intervienen en el desarrollo y realización de la política exterior: el Consejo de Estado y el Consejo Nacional del Movimiento.

a) El Consejo de Estado. Según el artículo 16 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 25 de septiembre de 1944 "el Consejo de Estado en Pleno debe ser oído necesariamente en los siguientes asuntos:..... 3ª interpretación y cumplimiento de los tratados internacionales y concordatos con la Santa Sede". Se establece, por tanto, una intervención preceptiva, aunque no vinculante "a posteriori" en la ejecución de los tratados internacionales. Esta intervención se manifiesta en dos aspectos distintos: interpretación de los tratados y la ejecución de los mismo. La interpretación es sumamente interesante, pues según el tenor de la ley, es totalmente claro que ningún órgano de la Administración podrá interpretar las cláusulas de un tratado sin que se consulte al citado organismo. De no menos importancia es su intervención en el cumplimiento y aplicación de lo convenido, pues ello significa una garantía y un control intraorgánico de ese específico aspecto de la política exterior.

b) El Consejo Nacional del Movimiento. Dentro del peculiar lugar que ocupa en nuestro ordenamiento constitucional, en el ejercicio de las funciones que la Ley Orgánica del Estado le atribuye, es indudable que puede afectar a la política internacional.

Entre las atribuciones del Consejo Nacional que -- pueden afectar a la materia objeto de nuestro trabajo, resalten, a priori, dos: primero, los informes emitidos a consulta del Jefe del Estado o del Gobierno (Ley Orgánica del Estado, artículo 7, 23). Segundo, la posibilidad de elevar informes y memorias conteniendo sugerencias de acción política concreta.

De aquí se deduce la posibilidad de que los órganos rectores de nuestra política, y en concreto en materia internacional, soliciten al Consejo criterio de acción política; y por otra parte, que el Consejo, a propia -- iniciativa, solicite del Gobierno adopción de determinadas medidas en esta materia. En el Reglamento del Consejo Nacional se encuentra una referencia concreta a este tema: al crearse una sección especializada que lleva -- por título "sección de orientación de política exterior".

En la Propuesta de funcionamiento del Consejo Nacional del Movimiento, en el marco legal establecido -- por las leyes "Orgánica del Estado", "Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional" y del "Reglamento Orgá

nico del Consejo Nacional del Movimiento", propuesta al Pleno por la Comisión Permanente del citado Consejo en noviembre de 1972, y aprobada por él, entre los objetivos políticos que menciona se encuentra, el de "sistematizar la relación constructiva con el Gobierno en orden a la elaboración de una política de grandes objetivos - para la realización continua de los Principios del Movimiento, perfectamente coherente con la determinación de la política nacional que corresponde al Consejo de Ministros".

En el procedimiento que establece para desarrollar la relación constructiva entre el Gobierno y el Consejo Nacional, se señalan los siguientes pasos: en primer lugar "el informe político del Gobierno, que abrirá los - periodos de sesiones, y que ha de estar abierto a una - posibilidad de opciones, soluciones e iniciativas dejadas a la deliberación del Consejo, en la inteligencia - de que para la consecución de los fines y ejercicio de atribuciones que éste tiene encomendados, deberá quedar siempre a salvo, y ello de conformidad con lo prevenido en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Movimiento y - de su Consejo Nacional, el legítimo contraste de pareceres, la posibilidad de análisis crítico de soluciones - concretas de Gobierno y la formulación de medidas y programas".

Este informe sería elaborado por una Comisión conjunta, Consejeros Nacionales-Ministros, cuya misión sería preparar las bases temáticas del informe "presentando al Gobierno las aspiraciones y preocupaciones de la Cámara, a fin de que, posteriormente, el gobierno diera una redacción definitiva a su informe político". Una vez que el informe es leído por el Gobierno en el Consejo, se distribuye el documento a todos los Consejeros y se señala a las secciones afectadas, el temario de su elaboración.

Después de recibidas las conclusiones elaboradas por las secciones, se reúne de nuevo la Comisión formada por Consejeros y Ministros para su estudio. Por último, sería la Comisión Permanente la encargada de redactar el proyecto de documento que sería sometido a la deliberación del Pleno.

Como se indica en la propuesta, "el documento del Consejo Nacional puede y debe ser un texto de la máxima autoridad política, pero no es una norma jurídica".

Este procedimiento se inició, por primera vez, con el informe político presentado al Consejo Nacional por el Vicepresidente del Gobierno, el 1º de marzo de 1973. A nuestros efectos es de sumo interés el apartado 6º -- del informe, que literalmente dice "En cuanto a las relaciones internacionales, interesa al Gobierno someter

al Consejo Nacional el análisis diferenciado por ámbitos homogéneos, de las diversas cuestiones en trance de actualidad. La Sección de Orientación de Política Exterior ha venido trabajando con ejemplar regularidad, en permanente contacto con el Departamento Ministerial de Asuntos Exteriores. En este punto, el Gobierno pide la continuidad de ese trabajo, con sus posibles ampliaciones temáticas, hasta que el Consejo Nacional pueda ofrecer en el documento que ha de elevar al Gobierno los criterios colegiados del mismo en esta materia.

De lo anterior se deduce, por tanto, que al Consejo Nacional en la materia que nos ocupa, le corresponde, - como en los demás sectores de la política Nacional, una función orientadora. La eficacia que pueda lograr en el marco de sus competencias, es algo que en estos momentos no se puede saber, pero indudablemente, el procedimiento establecido deja una vía abierta a todas las posibilidades.

Podríamos clasificar a los órganos del Estado, que de una u otra forma y con mayor o menor intensidad, participan en las competencias exteriores, en los siguientes apartados:

Primero. Organos de iniciativa y gestión: el Jefe - del Estado (art. 6º, 9 a) y b), 10 a) de L.O.E.; Decreto 801/1972), Consejo de Ministros (art. 10, 5 de la L. R. J. A.E.) y Ministerio de Asuntos Exteriores como De-



partamento especializado en la materia (Ley de 31 diciembre de 1945; Decreto de 2 de abril de 1956; Decreto 20 de febrero de 1970) y Decreto 801/1972).

Segundo. Organos consultivos: el Consejo del Reino (art. 10 a) de L.O.E. y art. 17 a) y b) de la Ley Orgánica del Consejo del Reino de 23 de julio de 1967) y el Consejo de Estado de 25 de septiembre de 1944)

Tercero. Organos de orientación: Consejo Nacional del Movimiento (L.O.E. arts 21 y siguientes)

Cuarto. Organo de control: las Cortes.

Esta clasificación, indudablemente perfectible, - ha obedecido al criterio de la función más típica de - cada uno de los órganos, lo cual no implica en absoluto, que sea la única que los mismos puedan realizar a este respecto.

Solamente expusimos con algún detenimiento las funciones que en materia de política exterior tenía el Consejo Nacional del Movimiento, debido a que a lo largo - de la exposición que sigue, y con ocasión de tratar de - manera específica la función de las Cortes, será el único de estos órganos a que no volveremos a referirnos, - haciendo mención continua de las competencias del resto de los citados.

A continuación pasamos a estudiar lo que constituye el objeto fundamental de nuestra tesis.

## 2. LAS CORTES Y LA POLITICA EXTERIOR. INTRODUCCION

Analizada, aunque de forma excesivamente breve, la organización de las competencias internacionales en nuestro actual ordenamiento jurídico, hemos llegado a lo que constituye la parte central de esta tesis: la participación de las Cortes en esta materia. La escasísima doctrina que hasta el momento se ha ocupado del tema, se limita, con la única excepción de HERRERO (1), a transcribir los preceptos legales sin profundizar en ellos. Pero el error fundamental que vemos en dichos estudios es, que han tomado como único dato o elemento de la intervención de las Cortes en esta materia, el artículo 14 de su Ley Constitutiva. En él han centrado su atención, y de él -- han extraído su consecuencia. Ante ello, nosotros creemos que la participación de las Cortes en la política exterior es mucho más amplia, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que la prevista en el citado precepto. El demostrar lo antedicho es el objeto básico de nuestro trabajo.

Para lograr esa finalidad vamos a seguir el mismo sistema utilizado en la Introducción (2). La única modificación que se introducirá en el esquema propuesto, será el situar en primer lugar los medios específicos de control. Ello obedece, a que estos medios son los únicos que en nuestra escasa doctrina han sido objeto de aten--

ción; de otro lado, son los que plantean el mayor número de problemas. También se suprimen, por obvias razones, - aquellos procedimientos que son desconocidos por nuestro derecho parlamentario (mociones de censura, votaciones - de confianza, comisiones de encuesta e investigación), - así como se añade otro que es peculiar de nuestro ordenamiento: las sesiones informativas.

**3. LOS MEDIOS ESPECIFICOS DE CONTROL**

Nuestras Leyes Fundamentales vigentes atribuyen a - las Cortes. de una manera específica, determinadas competencias en materia de Tratados y en materia de declaraciones de guerra y acuerdos de paz, es decir, "ius ad bellum" y "ius ad foedus"; así, el artículo 14 de la Ley - Constitutiva de las Cortes, en su párrafo primero, indica:

"Para la ratificación de Tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española. serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes".

Y en el párrafo segundo:

"Las Cortes, en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás Tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos 10 y 12".

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica del

Estado indica que " El Jefe del Estado necesita de una ley o en su caso acuerdo o autorización de las Cortes a los fines siguientes...b) Declarar la guerra, acordar la paz".

Se estudiará primero, el supuesto del artículo 14, y en segundo lugar el del artículo 9, b) de la Ley Orgánica del Estado .

#### 4. EL ARTICULO 14 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES

A. Introducción. El precepto que acabamos de transcribir es el resultado de una profunda transformación, - que sufrió la primitiva Ley de Cortes con motivo de la Ley Orgánica del Estado. En la antigua redacción de la Ley de Cortes, únicamente se contemplaba el supuesto que hoy, día se encuentra recogido en el párrafo II de dicho artículo. Decimos que la reforma fue sustancial, en base a que alteró la competencia de las Cortes en cuestión de Tratados. al establecer la necesidad de su intervención vinculante en los Tratados cuya materia afectara a la plena soberanía e integridad territorial española. Esta modificación hay que entenderla en unión de las demás, - que aumentaron de manera sustancial el papel de las Cortes en relación con la época inmediatamente anterior, y que son la consecuencia lógica de haber pasado de ser un órgano meramente consultivo a uno de decisión; la posi--

ción de las Cortes en nuestro esquema institucional pasa a un primer plano después de la Ley Orgánica del Estado, lo cual, y no es ninguna coincidencia, es consecuencia - del fortalecimiento de su carácter representativo. (3)

B. Las Interpretaciones. Como ya dejábamos indicado, el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes no - fue objeto de una especial atención por la doctrina (4); pese a ello, después de un minucioso análisis de estu---dios que, debido a su propio contenido, creíamos se en---contraban en la obligación de tratar, aunque fuera de -- forma indirecta, el tema, y por otra parte, la constatación de opiniones que sin formularse científicamente habían logrado determinada notoriedad en los órganos del - Estado directamente afectados por dicho precepto, se logró reunir las seis interpretaciones del citado artículo, que a continuación pasamos a exponer. Algunas de estas - interpretaciones fueron formuladas con anterioridad a la publicación de la Ley Orgánica del Estado; pero ello, no lo consideramos obstáculo para incluirlas aquí, debido a que la primitiva redacción del artículo 14 ha sido respe--tada y, por tanto, aún conservan un interés cierto.

Nos ocuparemos de las siguientes:

a) La interpretación consistente en la asimilación formal de todos los procedimientos válidos para concluir Tratados internacionales a la ratificación.

- b) La interpretación del profesor SAINZ DE BUJANDA
- c) La interpretación basada en que la práctica del Gobierno y de las Cortes ha efectuado una mutación constitucional.
- d) La interpretación de M. FRAILE CLIVILLES
- e) La interpretación de HERRERO DE MIÑON y,
- f) La interpretación reglamentaria

Pasamos a exponerlas sucintamente:

a) La asimilación formal. Tal interpretación del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes se basaría en entender, que el procedimiento de ratificación es el único válido para que España se obligue internacionalmente, mediante Tratado, en las materias a que se hace referencia en tal precepto. De este modo, se aseguraría la participación de la Cámara y, en consecuencia, se evitaría la posible elusión de lo preceptuado en dicho artículo al impedir a los órganos encargados de llevar a cabo la política exterior obligarse internacionalmente - mediante otros procedimientos en las materias que han de conocer las Cortes.

En consecuencia, por tanto, se asimilaría formalmente cualquier procedimiento de conclusión de Tratados internacionales a la ratificación. Así v. gr. el canje de notas, la simple firma, la adhesión, etc. no podrían ser

utilizados: necesariamente habría de concluirse tal Tratado mediante la ratificación, es decir, emisión del -- instrumento de ratificación por el Jefe del Estado, una vez realizada la intervención de las Cortes.

Dicha interpretación, que no ha sido objeto de exposición a nivel científico, es lógica entre aquellos -- que, sin realizar un análisis detenido del tema que nos ocupa, pretenden defender a ultranza la participación -- de las Cortes en la conclusión de Tratados internacionales que afecten a materias propias de su competencia, -- con la finalidad de proteger el principio de reserva legal. Como a continuación intentaremos poner de manifiesto, tal interpretación es inadecuada para lograr el fin que persigue. Para una mejor comprensión de los resultados prácticos a que conduciría, vamos a analizar por separado los supuestos previstos en el artículo 14, I, de los del apartado II del mismo artículo.

En los supuestos del artículo 14, I, la asimila--- ción formal de los distintos procedimientos de conclu--- sión de Tratados a la ratificación, parecería, en principio, asegurar la intervención de las Cortes mediante la aprobación de la correspondiente ley de autorización, ya que siempre se trataría de ratificaciones y, como -- consecuencia, se impediría la posible elusión por parte del Ejecutivo de dicha intervención, acudiendo a otras

fórmulas distintas de la citada. Como afirma HERRERO, - "de seguirse este criterio surgirían, en la práctica es pañola, exóticas formas de ratificación, no solo de la adhesión -que por definición excluye la ratificación ulterior- sino de cualquier tipo de convenio en forma simplificada, esto es, de aquellos que precisamente se caracterizan por no ser ratificados. Obviamente para no caer en un puro absurdo, el instrumento debería ser si--multáneo al nacimiento internacional de la obligación y no posterior a la misma, a no ser que se tratase de una medida meramente "doméstica", sin otro alcance que el de la simple publicidad (!). Todo ello sin contar con - que las otras partes en el convenio o la misma estructura de éste, puedan exigir un procedimiento distinto de la ratificación". Es decir, de poco valdría la intervención de las Cortes autorizando, mediante ley, la correspondiente emisión del instrumento de ratificación por - el Jefe del Estado, si la obligación internacional ya - estaba válidamente contraída mediante un acto previo.

Por otra parte, sería absurdo exigir la ratifica--ción con carácter general, pues, como más adelante veremos, resulta mucho más sencillo el solicitar autORIZA--ción, en tal caso, para contraer válidamente esa obligación internacional mediante el procedimiento que fuera, sin necesidad de exigir expresamente que el medio que -



forzosamente se ha de utilizar sea el de la ratifica---  
ción.

En los supuesto que contempla el artículo 14, II, es inútil, pues la competencia de las Cortes, como también más adelante precisaremos, es meramente consultiva y, por tanto, aunque se exigiera la específica forma de la ratificación para contraer obligaciones internacionales que afecten a esa materia, el Ejecutivo no se encontraría en absoluto vinculado por el contenido, positivo o negativo, del dictamen de las Cortes.

El hecho de que nuestras Leyes Fundamentales hayan basado, desde un punto de vista literal, la interven---  
ción de las Cortes en materia de Tratados internacionales en el procedimiento de la ratificación, no supone, en absoluto, el que la interpretación correcta de dicho término sea la expresada. La decadencia del procedimiento de ratificación en la práctica internacional es algo evidente (5), aparte de que la Convención de Viena so---  
bre el Derecho de Tratados ha reconocido carácter jurídico a dicha práctica, al declarar en su artículo 11 --  
que "El consentimiento de un Estado para obligarse me---  
diante Tratado, puede ser expresado por la firma, cam---  
bio de instrumentos que constituyan un Tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o por cualquier otro medio que se convenga", establece de

una manera clara y tajante la libertad de formas que hoy día existen en derecho internacional (6).

b). El profesor SAINZ DE BUJANDA, al estudiar en su obra "Hacienda y Derecho" (7) las exenciones fiscales, - se plantea el problema de cuál sea la validez del Dere-- cho internacional en el ámbito interno en lo referente a materia tributaria. Después de analizar la existencia de un derecho internacional triburario común, pasa a estu-- diar el valor interno de las exenciones triburarias con-- tenidas en los Tratados y convenios internacionales de - los que nuestro Estado forma parte. Según el citado pro-- fesor. "éstos constituyen, en efecto, una fuente impor-- tante de exenciones tributarias, que los Estados contra-- tantes se obligan a reconocer, dentro de su respectivo - ámbito. en favor de las situaciones o personas que el -- convenio determine. Es claro que los convenios -bilaterales o multilaterales, especiales o generales- pueden, en tal sentido limitar las facultades impositivas de los Estados signatarios o adheridos, y que tales limitaciones pueden igualmente extenderse al poder de eximir impues-- tos. Estas últimas limitaciones...ofrecen teóricamente - una doble modalidad. Cabe, en efecto, que los Estados se obliguen a reconocer ciertas exenciones. o, por el con-- trario, a no establecerlas. Según el signo de tales limitaciones los Estados habrán de adoptar distintas medidas

para la ejecución del convenio. En la primera hipótesis, los órganos estatales habrán de reconocer y aplicar las exenciones que el convenio prevea; en la segunda habrán de abstenerse de introducirlas en el sistema tributario durante el tiempo de vigencia del convenio... Supuesto -- que un convenio establezca determinadas exenciones en fa-- vor de los súbditos de un determinado Estado, o de he-- chos y situaciones en que aquellos intervengan, o, sen-- cillamente de determinadas realidades imponibles, consi-- deradas en su pura objetividad ¿basta que tales exen-- ciones esten pactadas entre los Estados para que sus res-- pectivos órganos puedan válidamente aplicarlas o será, por el contrario, necesario que los convenios que las es-- tablezcan sean ratificados por los órganos legislativos de los Estados signatarios?". Planteado así el problema, a continuación, el citado profesor, expone su opinión: -- "En mi sentir, la cuestión ha de ser resuelta mediante -- la aplicación de normas y criterios que derivan de la -- Constitución política de cada Estado. En aquellos Esta-- dos en los que las leyes constitucionales atribuyan al -- órgano legislativo la facultad de ratificar los conve-- nios internacionales, y en los que por consiguiente, és-- tos no desoliegan hasta ese momento su eficacia sobre -- las materias que regulan, me parece claro que las exen-- ciones convencionales no podrán modificar el régimen ge--

neral de los tributos afectados -ésto es, el regulado - en las normas de derecho tributario interno- hasta que sobrevenga la ratificación. Es ésta, en efecto, la que transforma el convenio en norma de derecho interno y, - por tanto, la que pone en movimiento el mecanismo des-- gravatorio en que la exención consiste".

Desde este punto de partida, el profesor SAINZ DE BUJANDA plantea el tema en nuestro ordenamiento jurídico: "El problema, en España, ha de resolverse mediante la aplicación del artículo 14 de la Ley Fundamental de las Cortes españolas": (8) A partir del contenido de di cho precepto afirma que "no ofrece duda, por tanto, -- que los convenios internacionales que afecten al régi-- men triburario español, deben ser ratificados por el -- Pleno de las Cortes, dado que a este corresponde legis-- lar sobre la expresada materia, de conformidad con el - artículo 10, apartado c) de la propia ley de 17 de ju-- lio de 1942".

Con todo, "En materia de exenciones, el régimen de ratificación, a que acabo de referirme plantea, no obs-- tante, problemas de interés. Derivan éstos de la cir--- cunstancia de que las exoneraciones tributarias -que, - por naturaleza, han de regirse por ley- pueden formar - parte de convenios -v.gr.: comerciales- cuyo contenido sustancial no exija la ratificación por el Pleno de las

Cortes. Se trata, como puede verse, del problema de los - convenios mixtos, en cuanto se refiere a la ratificación. La realidad muestra que tales convenios no son habitualmente objeto de ratificación en la forma expresada.

Pero es claro, que en tales circunstancias, no pueden los pactos celebrados limitar o modificar en ningún sentido la normativa jurídica general de nuestro sistema tributario, plasmada en disposiciones con rango formal - de ley. ¿Puede justificarse de algún modo que un convenio no ratificado por las Cortes dé origen, en la esfera administrativa, al reconocimiento y aplicación de exenciones fiscales no previstas en el Derecho tributario in terno?. La contestación, en el plano de nuestro sistema de producción de normas, ha de ser, a mi juicio, negativa. Los órganos de gestión tributaria solo pueden aplicar las exenciones amparadas por la ley, y este carácter sólo puede ser reconocido, de acuerdo con nuestra Ley de Cortes, a los convenios que hayan sido ratificados por - el órgano al que en nuestro sistema constitucional corresponde el establecimiento y reforma de los tributos - y de las exenciones". Ante la reseñada imposibilidad de aplicar dichas cláusulas por los órganos de gestión tributaria, finaliza indicando que. "Urge, pues, dar solución a este problema".

Podríamos resumir la presente interpretación del ar

título 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes en tres - puntos siguientes:

En primer lugar, para el citado profesor la ratificación es el procedimiento mediante el cual las normas - jurídicas, contenidas en los Tratados internacionales, - pasan a formar parte del ordenamiento interno.

En segundo lugar el órgano interno competente, para realizar la ratificación de los Tratados internaciona--- les, cuyo contenido afecte a materias objeto de reserva legal, y en concreto en materias tributarias, en el orde namiento español, son las Cortes. Tal extremo se despreñ de de la redacción del artículo 14 de la Ley Constituti- va de las Cortes.

En tercer lugar aquellos Tratados internacionales - en los que España entra a formar parte mediante la rati ficación de un órgano distinto de las Cortes, y que con- tengan cláusulas que afecten a materias objeto de reser- va legal, y en concreto materias triibutarias, no podrán ser aplicados en nuestro ordenamiento por los órganos de gestión competentes.

La interpretación hasta aquí expuesta, parte del -- error -muy generalizado ciertamente- consistente en --- creer que el único procedimiento apto para entrar a for- mar parte de un Tratado es la ratificación. Desconoce, -

por tanto, la existencia ilimitada de múltiples procedimientos para obligarse el Estado convencionalmente. Por tanto, es inútil el pretender centrar la base de su argumentación en dicho procedimiento, pues prescindiendo de que las Cortes sean o no competentes para realizar tal acto -tema que trataremos a continuación- deja fuera todos esos otros medios de obligarse. Bastaría, pues, que el Gobierno utilizara otro procedimiento distinto de la ratificación para que la actuación de las Cortes quedara burlada, y el Tratado fuera perfectamente válido y obligatorio.

El interpretar en este sentido nuestro artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, pretende salvar, a toda costa, el principio de reserva legal en materia tributaria, claramente establecido en nuestras Leyes Fundamentales, no solo por el artículo 10 de la Ley Constitutiva de las Cortes sino de manera tajante y precisa en el artículo 9 del Fuero de los Españoles. La pretensión es indudablemente meritoria, pero los medios que emplea se manifiestan insuficientes para lograr el fin que persigue. La ratificación no equivale a la ley ni material ni formalmente, y lo que es más importante, la intervención de las Cortes en materia de Tratados internacionales tal como se desprende de la redacción del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes no es vinculante, sino meramente consultiva. Es indudable que se preci

sa distorsionar totalmente el texto para deducir de "serán oídas" una competencia de dicho carácter. Pero nuestro intérprete aún va más allá: del citado texto extrae la consecuencia de que el órgano competente para ratificar los Tratados que afecten a materias objeto de reserva legal, son las Cortes. Ya no se trata de un dictamen vinculante, sino de una auténtica transferencia de competencias. En estos casos, no será el Jefe del Estado el competente para ratificar, sino las Propias Cortes.

Como ya hemos visto con anterioridad, desde la aparición del Estado constitucional se estableció el principio de control por parte de los órganos representativos del llamado Poder Exterior; pero este principio de control, en la inmensa mayoría de los casos no implicó una transferencia de las competencias internacionales del Estado de los órganos ejecutivos a los legislativos. Este control podrá ser más riguroso o más débil, pero la competencia sigue atribuída al órgano ejecutivo. Pretender convertir al órgano legislativo en un órgano activo de la política exterior, queda fuera de las posibilidades de nuestro ordenamiento jurídico.

Si estas consideraciones que realizamos, eran perfectamente válidas en el momento de ver la luz la citada interpretación, en la actualidad cobran nuevo relieve, en base a las modificaciones que la Ley Orgánica del Es-



tado introdujo en la Ley de Cortes. Dichas modificaciones en lo que al tema tratado respectan, introdujeron un nuevo párrafo en el tantas veces citado artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, en el cual se indica que "la ratificación de Tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española serán objeto de ley aprobada -- por el Pleno de las Cortes". El nuevo párrafo concuerda con lo preceptuado en el artículo 9º de la Ley Orgánica del Estado; de esta modificación se desprende ya, de una manera inequívoca, el carácter consultivo del dictamen que las Cortes han de emitir, en el supuesto del actual párrafo segundo. Único en la anterior redacción.

Por otra parte, ésta ha sido la interpretación jurisprudencial. (9) Y la doctrina del Consejo de Estado - (10)

Esta interpretación es también la mantenida por el profesor FRAGA IRIBARNE (11) quien, al estudiar el Reglamento de las Mismas de 1957, indica "El Reglamento prevé la posibilidad de propuestas por las Cortes de enmiendas o reservas al texto de un Tratado, aparte, claro es, del rechazo puro y simple (que llevaría consigo la imposibilidad para el Gobierno de ratificarlo)". La rotundidad de la afirmación, no hace creer que tal doctrina, en el momento en el que escribe el citado profesor, era la do-

minante. (12)

A nuestro entender, esta interpretación del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes se encuentra en la base de la doctrina que inspiró a nuestro legislador al elaborar la Ley General Tributaria (de fecha 28 de diciembre de 1963). En el artículo 13 del citado cuerpo legal, se preceptúa lo que sigue: "Las cláusulas de naturaleza tributaria contenidas en los acuerdos o tratados internacionales, carecerán de eficacia en tanto no sean éstos ratificados con arreglo al ordenamiento jurídico nacional". Este precepto, pretende dar solución al problema que con anterioridad nos exponía el profesor -- SAINZ DE BUJANDA, y al que según el citado autor, "Urge, pues, dar solución..." Es fácil comprender que para los miembros de las Cortes en los Tratados estrictamente tributarios no existía problema alguno, dado que debían ser ratificados por el órgano legislativo, merced a la doctrina anteriormente expuesta; en el caso de Tratados -- "mixtos", si alguna de sus cláusulas afectaban a materias tributarias se opta por aplicarles el régimen general de los anteriores. La solución, desde luego, es inválida e inútil, pero creo, no se le puede negar coherencia interna.

HERRERO, desde su peculiar óptica, critica acerbamente el citado precepto legal en estos términos "Probable-

mente el legislador de 1963. llevado de su celo, quiso salvar a toda costa el principio de legalidad, central del sistema tributario, y exigió para ello la ratificación. Olvidaba con ello extremos tan importantes como elementales: v. gr., que la ratificación no equivale ni material ni formalmente a la ley, que en esta materia la intervención de las Cortes en la celebración de convenios es puramente consultiva, que, en fin, si la exención fiscal ha sido establecida mediante un convenio ratificado o no, pero obligatorio para España "ninguna otra ley puede contradecirle u oponérsele". La previsión de la Ley General Tributaria y cualquier otra análoga es, por tanto, inútil a más de técnicamente errónea, pero ello no ha impedido que contribuyan a crear una situación confusa". (13). También se encuentra, desde un punto de vista literal, dicha interpretación en los diarios de sesiones de las Cortes (14).

c). La mutación constitucional. Se ha mantenido también respecto al precepto de la Ley Constitutiva de las Cortes que nos ocupa, otra posible interpretación, aunque tampoco ha sido objeto de exposición científica. Consistiría dicha interpretación en que "la práctica de las Cortes y el Gobierno ha dado lugar a una convención constitucional que ha extendido consuetudinariamente la competencia de las Cortes" (15). Es decir, se habría opera-

do una mutación constitucional que, como señala LOEWENSTEIN tiene lugar cuando "se produce una transformación - en la realidad de la configuración del poder político, - de la estructura social o del equilibrio de intereses, - sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la Constitución permanece intacto"(16). La mutación constitucional puede tener lugar mediante múltiples medios: interpretación judicial, legislación ordinaria, convenciones constitucionales, costumbres constitucionales etc.; en el caso que -- nos ocupa, se basaría en una convención constitucional (17) o en una costumbre, fundamentada en el hecho de que el Gobierno envía a las Cortes todos los Tratados para - que éstas le den su aprobación antes de concluirlos. De ser cierta la existencia de tal práctica la intervención de las Cortes, prevista en el artículo 14 de su Ley Constitutiva, se habría convertido, en los supuestos del párrafo II, de consultiva en vinculante. Como acertadamente se ha puesto de manifiesto, respecto a la presencia - de tal convención en nuestro derecho, no puede mantenerse su existencia, pues una de sus notas esenciales es la necesidad de un acuerdo respecto a la variación que se - introduce en la regulación de sus relaciones y, "en el - caso español... no hay tal acuerdo, como lo demuestran - los recientes e importantes casos de Tratados no enviados a las Cortes por no haberse concluído mediante rati-

ficación, ni menos aún una costumbre, puesto que faltan los dos elementos de la misma. No hay, en efecto, hábito constante, y buena prueba de ello, es el desconcierto de la práctica... No hay tampoco una "opinio iuris seu necessitatis" ni en el Gobierno, cuando haciendo uso de su derecho envía o no envía discrecionalmente a las Cortes -- convenios concluidos por simple firma, o a los que España se ha adherido o intenta adherirse, ni en las Cortes cuando emiten su dictamen...." (18).

Parece claro, pues, que tal mutación no se ha producido ni por convención constitucional ni por costumbre - constitucional; ahora bien, un hecho sí es perfectamente constatable: el número de Tratados y convenios que el Gobierno remite a las Cortes, es cada vez mayor. (19) ¿ A que se debe este aumento?. ¿ Qué razones impulsan al Gobierno a enviar a las Cortes la inmensa mayoría, por no decir la casi totalidad, de los convenios?. Creo que detrás de dicha actitud del Gobierno existe, al menos, una causa fundamental: la incertidumbre de nuestro derecho -- constitucional internacional. Más que su incertidumbre, - su deficiencia, que hace que el Gobierno, y en concreto - el Ministerio de Asuntos Exteriores, no conozca ciertamente dónde se encuentran los límites de su competencia. Ante esa duda, opta por enviar el mayor número de Tratados posible a las Cortes, con lo cual se evita posibles conse

cuencias ulteriores. Aquí no pretendemos más que esbozar el tema, que hemos de plantearnos con todas sus consecuencias en otro lugar.

Podríamos concluir de lo que antecede, lo siguiente: no se ha producido la mutación constitucional ni por convención ni por costumbre, pero, en cambio, se aprecia una clara tendencia a enviar prácticamente la totalidad de -- los Tratados a las Cortes para que éstas emitan un dictamen; y por otra parte, el Decreto 801-72 de 24 de marzo, como más adelante veremos da una versión limitativa, en -- determinado sentido, de las competencias prácticamente om nímicas del Ejecutivo en esta materia, al interpretar extensivamente el término "ratificación" base del precepto que comentamos (20).

d). La interpretación de MANUEL FRAILE CRIVILLES. En el mes de diciembre de 1972, la Comisión de Justicia de -- las Cortes españolas dictaminó el proyecto de Ley de Ba-- ses para la modificación del título preliminar del Código Civil (21). El texto del dictamen, suscitó una viva con-- troversia respecto a su constitucionalidad, en base al ar tículo 3º Base primera, párrafo 2) de dicho texto, que a continuación transcribimos: "las normas jurídicas conteni das en los Tratados internacionales no serán de aplica--- ción directa a España, en tanto no hayan pasado a formar parte de la legislación española" (22). La inclusión del

citado texto por parte de la Ponencia, y que fue aprobado por la Comisión de Justicia, se basó en el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 17 del Fuero de los Españoles, y en artículo 51 de la Ley Orgánica del Estado, que prohíbe al Gobierno dictar normas de carácter general con rango de ley, excepto en los casos en que cuente con una expresa autorización de las Cortes, o cuando se trate de Decretos-Leyes. Por tanto, si no son las Cortes quienes incorporan a la legislación interna - las normas de rango legal contenidas en los convenios, - se otorga al Gobierno la competencia de modificar dichas normas legales por vía del Tratado, lo cual va en contra del fuero de los Españoles y de la Ley Orgánica del Estado antes citados, y por tanto, tal actuación del Gobierno sería inconstitucional.

Por su parte, los que alegan la inconstitucionalidad de dicho párrafo, se basan en que el tenor literal - del artículo 14, II de la Ley Constitutiva de las Cortes indica, que éstas serán oídas para la ratificación de -- los Tratados que no afecten a la plena soberanía o integridad territorial, pero que sí afecten a materias cuya regulación sea de su competencia según los artículos 10 y 12 de la Ley Constitutiva de las Cortes. En base a dicho precepto se argumenta indicando, que si los Tratados tienen que incorporarse al Derecho interno después de su ratificación, con un nuevo procedimiento legislativo, se

merma la competencia constitucional del Jefe del Estado, ya que la ratificación constituye el acto jurídico, mediante el cual, la preobligación asumida por el Gobierno con la firma, se transforma en una obligación plena del Estado que debe ser cumplida por todos sus órganos. Se parte, por tanto, de considerar a la ratificación como el acto mediante el cual se incorpora el Tratado al Derecho interno (23).

Ante estas dos posiciones, respecto al mencionado texto, MANUEL FRAILE indica lo siguiente: "Planteada la cuestión en estos términos el problema puede agravarse indefinidamente pues ambas posiciones son absolutamente correctas; lo que ocurre es que el problema está mal planteado. En efecto, las dos posiciones parten de situar el caso de los Convenios que contengan normas jurídicas, -- que repercutan en el ordenamiento interno, en el ámbito del artículo 14, II de la Ley de Cortes y esto es incorrecto puesto que la ley es precisamente el prototipo -- del acto de soberanía. Todas y cada una de las leyes --- existentes en el ordenamiento español afectan a su plena soberanía y por ello un convenio que contenga normas de tal carácter, sólo es encuadrable en el artículo 14, I -- de la Ley de Cortes. Y, en efecto, si situamos la cuestión en el ámbito del artículo 14, I veremos que las objeciones hechas por ambas partes están correctamente sal



vadas. Según el citado párrafo "la ratificación de los - tratados o convenios internacionales que afectan a la -- plena soberanía... "será objeto de ley aprobada por el - Pleno de las Cortes". Es decir, que para que pueda haber ratificación tiene que haber previamente una ley. Con -- ello se produce el doble efecto de que el acto de ratifi- cación es un acto tras el cual el Estado queda plenamen- te obligado internacionalmente y la competencia del Jefe del Estado se mantiene íntegra, y al mismo tiempo, por - ser una ley, incorpora la norma al derecho interno espa- ñol!" (24)

La ingeniosidad de la interpretación, sobre todo en base a su sencillez, es indiscutible. pero adolece del - defecto, muy generalizado por cierto, de considerar que las obligaciones internacionales contraídas por el Esta- do mediante Tratado, sólo lo pueden ser a través del pro- cedimiento de ratificación con las consecuencias que de ello derivan; efectivamente, a pesar de la citada inter- pretación, el Gobierno podría eludir la intervención de las Cortes con solo utilizar un procedimiento de conclu- sión distinto al de la ratificación.

Por otra parte, creemos plantea problemas de índole doctrinal respecto al sentido que se ha de dar al térmi- no soberanía, cuestión que el autor no trata. Por todo - lo dicho creemos que, tal como ha sido formulada hasta -

el momento, no es satisfactoria (25).

Interesa dejar constancia aquí de la fundamental - importancia que el citado precepto del Proyecto de Ley de Bases del Código Civil, va a tener en nuestro ordenamiento, caso de que llegue a convertirse definitivamente en ley. Dicha importancia viene determinada por la - circunstancia de que clarifica el tema de la validez interna de los Tratados en nuestro ordenamiento, materia hasta ahora harto confusa. (26).

e). La interpretación de HERRERO DE MIÑON. Miguel Herrero, hasta el presente, ha sido el único autor que de una manera directa se ha ocupado del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes desde una perspectiva profunda y científica. Su concepción se halla expuesta en un artículo publicado en el "Boletín Informativo de Ciencia Política", que lleva por título "En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes (contribución al estudio del poder exterior)" (27). Según expresa el citado autor al comienzo de su trabajo "En las páginas siguientes abordo el estudio de un problema de derecho constitucional desde una perspectiva que, haciendo honor a su objeto, pretende ser estrictamente jurídica. Se trata - de interpretar el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes españolas, para determinar exactamente (28)

qué alcance tiene la intervención de éstas en la celebración, por parte del Estado, de Tratados internacionales". A continuación indica que "sin perjuicio de hacer extensa referencia a otros procedimientos mediante los cuales pueden contraerse obligaciones internacionales... el presente estudio versa, fundamentalmente, sobre la ratificación y la adhesión..."; las razones aducidas para centrar el tema en torno a ambos procedimientos -- vienen determinadas en base a que "La ratificación es la única forma de celebración de Tratados mencionada en el artículo 14 L.C. y preceptos concordantes de rango diverso, y es preciso aclarar cuál es su alcance como supuesto de la intervención de la Cámara. Por otra parte, la adhesión, procedimiento al que recurre con harta frecuencia la práctica diplomática española no aparece en ninguna de las Leyes Fundamentales ni en las Orgánicas,... que la desarrollan, ni en el Reglamento de las Cortes, pero se menciona en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado como de exclusiva competencia del Gobierno. Por lo tanto interesa saber si su utilización es libre o está sometida, como la ratificación, al control de las Cortes por razón de la materia sobre la que verse el convenio internacional en cuestión. En fin, puesto que ambas instituciones son, en su acepción internacional, incompatibles por las razones que más adelante se expondrán, las conclusiones que so-

bre su alcance técnico se obtengan serán, "a fortiori", aplicables a los otros procedimientos de obligarse mediante tratado, procedimientos que son infinitos dada la plena libertad de formas que el derecho internacional vigente reconoce sobre este punto" (29).

Después de analizar los extremos antes indicados - señala que "Al haber tomado (30) como base de sus normas un presupuesto equivocado -la ratificación como procedimiento general para la conclusión de tratados internacionales, el ordenamiento español ha abierto dos importantes hiatos entre sus disposiciones y el ordenamiento internacional. Por una parte el control de las Cortes sobre los convenios que afectan a materias de su competencia solo se extiende "de iure" a un sector mínimo del derecho convencional, esto es, solamente a aquellos tratados que son objeto de ratificación y no a la inmensa mayoría que sin ratificar obligan a España, como los celebrados en forma simplificada o mediante adhesión. A primera vista, dicho hiato no reviste excesiva importancia, dado que el control de las Cortes sobre el "treaty making power" no puede entenderse como en otros sistemas... como una proyección de la reserva de ley sobre el poder de hacer tratados, y ello, por dos razones técnicas: en primer lugar, el carácter consultivo de dicho control, que -salvo en el supuesto del artículo 14-I L.C." permite el derecho estricto la ratificación de

los tratados contra el dictamen expreso de las Cortes y, de otro lado, la condición de la reserva de ley en el vigente ordenamiento, abierta en virtud del artículo 12 L.C. a la vez que sumamente ambigua. Sin embargo, el --hiato es más grave cuando se proyecta sobre los supuestos considerados en el artículo 14, I L.C. que, en relación con el 9, a) L.O., exige una ley de autorización para que la ratificación proceda en ciertos casos. Para esquivar este control extremo bastaría celebrar el tratado sin acudir a la ratificación y, en consecuencia, --afectar a la soberanía nacional o a la integridad del territorio mediante acuerdos válidos por la simple firma o a través de las adhesiones".

En base a estos supuestos concluye afirmando que --"a primera vista (31) el derecho constitucional internacional de las vigentes Leyes Fundamentales parece insuficiente. Construido el control de las Cortes sobre el supuesto de una práctica decadente, la ratificación, la interpretación de las normas en un sentido estrictamente técnico conduce a atribuir al Ejecutivo plena discrecionalidad. De la forma por él elegida depende que las Cortes intervengan o no cualquiera que sea la materia --objeto del tratado y su eficacia interna. Con ello, a través del ejercicio del "treaty making power" se quiebra toda reserva de ley y el ejecutivo invade el ámbito de competencia reservado a otros órganos, las Cortes y

también el Consejo del Reino".

Para finalizar señala que "sin embargo, cualquiera que puedan ser las imperfecciones técnicas de la actual constitución española, el sistema que resulta de la interpretación estricta del artículo 14 L.C. -discrecionalidad y supremacía absoluta del Jefe del Estado y su Gobierno- me parece plenamente concorde con su fundamento dogmático: la configuración de las competencias internacionales del Estado como un Poder Exterior"

Podríamos resumir la interpretación más arriba expresada en los siguientes puntos:

Primero: interpretación literal del término "ratificación" contenido en el artículo 14 de la L.C. Dicho término ha de entenderse en el sentido que proporciona el derecho internacional.

Segundo: como consecuencia de lo anterior, quedan fuera del control de las Cortes todos los Tratados y convenios cuya fórmula de celebración sea distinta de la mencionada expresamente en el citado artículo: adhesión, canje de notas, declaración conjunta, o cualquier otra de las múltiples existentes en la práctica de los Estados.

Tercero: validez inmediata de los tratados internacionales regularmente suscritos por España, sin que se

exija ningún requisito especial de adaptación, en nuestro derecho interno. Y quiebra del principio de reserva legal, establecido en la Ley de Cortes como consecuencia de lo anterior y, por tanto, titularidad por parte del complejo orgánico, Jefe del Estado-Gobierno, de una potestad legislativa paralela a la de las Cortes.

Como acabamos de ver, la interpretación "estricta y formal" del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, defendida por el autor que nos ocupa, nos lleva a la quiebra de la reserva legal establecida en favor de las Cortes por nuestras Leyes Fundamentales. (32). - Como ya hemos visto anteriormente, (33) el "treaty making power" en España, según nuestro ordenamiento, no solo corresponde al Jefe del Estado, sino también al Consejo de Ministros, ya que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado señala a éste como competente, para autorizar la firma y adhesión de los Tratados internacionales. Por tanto, esta potestad legislativa paralela a la de las Cortes, no solo correspondería al Jefe del Estado como órgano supremo de las competencias internacionales, sino también al Consejo de Ministros y a otros posibles órganos que fueran autorizados por éste.

HERRERO. en otro lugar, defiende dicha competencia paralela plena del Jefe del Estado, (34) basándose en -

la interpretación de nuestros textos constitucionales - y, debido a ello, no le resulta en absoluto defícil el extenderlo a lo que ahora nos ocupa; pero, aun en la hipótesis de admitir dicha atribución del Jefe del Estado, lo que creemos que es excesivo, es trasladar la misma, de dicho órgano, al Gobierno. Creemos. le pasó desapercibida esta consecuencia lógica de su planteamiento.

Así pues, nos encontramos, no solo al Jefe del Estado "legislando" por medio de sus competencias internacionales, sino al Gobierno. Dicha posibilidad se encuentra expresamente prohibida en los artículos 41 y 52 de la Ley Orgánica del Estado, que dicen:

"Artículo 41.

1. La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes, ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes"

"Artículo 52.

Salvo el caso previsto en el artículo anterior y - los comprendidos en el apartado d) del artículo 10 de esta Ley y en el 13 de la Ley de Cortes, el Gobierno no podrá dictar disposiciones que, de acuerdo con los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, deban revestir forma de Ley". (35)



De aquí se deduce una clara contradicción entre -- las consecuencias o resultados a que nos lleva la interpretación que estamos exponiendo y otras normas de nuestro ordenamiento jurídico, que poseen el mismo rango -- normativo. Dejando de momento, a un lado la antedicha competencia legislativa del Jefe del Estado; y circunscribiéndonos a su extensión al Gobierno, se aprecia una clara contradicción entre dicha interpretación del ar--tículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes y los -- preceptos de la Ley Orgánica más arriba transcritos.

No cabe duda de que al intérprete de una determinada regla jurídica. le caben múltiples opciones a la hora de realizar su cometido. y que lo primero que debe - de hacer es efectuar una interpretación literal, pero como se ha indicado "no es posible detenerse en las pa- labras de la ley para conocer el alcance y eficacia de ella... Es inexacto que en ciertos casos pueda bastar - la interpretación literal....según la falsa regla "in - claris non fit interpretatio". Puede darse que una dis- posición tomada a la letra aparezca clarísima, pero --- puesta en relación con otras disposiciones, estudiada - en la eventualidad de su aplicación. dé lugar a dificultades hermenéuticas". (36)

En este lugar del trabajo, solo pretendemos su----brayar las consecuencias a que lleva la antedicha inter

pretación: existencia de una contradicción en nuestro ordenamiento jurídico fundamental. Hubiera sido de sumo interés que HERRERO hubiera intentado una interpretación no solo "estricta y formal", sino sistemática, para poder comprobar hasta qué punto, en base a ella, se pudiera llegar a tales conclusiones.

Sería necesario señalar, también, en qué quedaría convertida la seguridad jurídica a que tienen derecho todos los españoles, según el artículo 17 de su Fuero.

Pasando a resumir esta apretada crítica, lo podríamos efectuar, aparte de lo indicado, en los siguientes puntos:

En primer lugar, el autor que nos ocupa, utiliza como uno de los ejes centrales de su argumentación la práctica que, hasta ahora, ha sido seguida por el Gobierno y las Cortes. Según él dicha práctica corrobora de manera total su tesis; pero utilizar tal apoyo en favor de sus conclusiones, nos parece dudoso en base a cuatro puntos distintos:

- a.- Utiliza prácticas realizadas en diversos momentos de nuestro proceso constituyente, que responden, por tanto, a distintas fases del mismo. Exceptuando la renovación de los acuerdos con los Estados Unidos, todos los demás casos citados, corresponden a la época inmediatamente anterior al momento de entrada en vigor de la --

Ley Orgánica del Estado. Este hecho aumenta la confusión y, hasta cierto punto, impide el tomar conciencia exacta de la evolución que, en su caso, se haya podido ir produciendo en nuestro proceso constituyente.

- b.- El tema que nos ocupa y sus posibles consecuencias, no adquirirá su verdadero relieve hasta el momento en que se cumplan las previsiones - sucesorias pues, en la actualidad, como ya hemos indicado, (37) el hecho de que el Jefe del Estado disponga de una competencia legislativa plena y paralela a las Cortes, empaña, no solo desde un punto de vista político, sino también jurídico, la realidad de esas interpretaciones positivas llevadas a cabo hasta el momento. El hecho de que, desde un punto de vista técnico, no se haya utilizado el procedimiento técnico-jurídico más apropiado, no empece la facultad de que dispone con carácter general el Jefe del Estado desde los Decretos de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, mantenidos en vigor merced a la disposición transitoria primera, II de la Ley Orgánica del Estado.
- c.- Creemos, que no se puede argumentar, como lo hace el autor, en base a una práctica que él -

mismo califica de "confusa e incoherente" (38); en base a prácticas de tal tipo, se pueden encontrar argumentos para cualquier posición doctrinal al respecto; y diríamos más, posiciones no solo distintas, sino contradictorias.

d.- Y en definitiva, el Gobierno al eludir la intervención de las Cortes en aquellos Tratados o convenios que no eran concluidos mediante el procedimiento clásico de ratificación, y el autor cita como punto clave de su argumentación, podía haber actuado de manera no conforme a derecho, estando obligado a hacerlo conforme a tal. Pero esto no debe de ser motivo para rasgarse las vestiduras. A nadie de los que nos movemos en el campo del Derecho debe de impresionarnos tal tipo de actuación; lo que no implica en absoluto el afirmar que fuera de una forma consciente y meditada, más bien nos inclinamos a pensar que dichas actuaciones se apoyaron en interpretaciones doctrinales de nuestras leyes fundamentales, como la que ahora nos ocupa. (39)

En segundo lugar toda la posición interpretativa del autor, se cimenta sobre la base de que los Tratados

internacionales son inmediatamente aplicables, sin ulterior requisito, en nuestro ordenamiento interno (40) . En principio, quizás pudiera dar la impresión de que esta circunstancia constituyera un tema distinto del que nos ocupa pero, como más adelante tendremos ocasión de demostrar, se encuentran íntimamente ligados. HERRERO, parte de la base de dar tal posibilidad como un hecho, pero sin intentar demostrarla. Sin tomar, de momento, ninguna posición tajante al respecto, hemos de indicar que la citada validez inmediata del derecho convencional internacional en el orden interno, es discutible, y lo menos que se puede hacer es adentrarse en él. Más adelante veremos, que la citada validez inmediata de los tratados, al menos desde el punto de vista normativo en la actualidad es harto dudosa. (41)

En tercer lugar al finalizar su trabajo el autor - que nos ocupa, indica que "Tras defender la interpretación estricta y formal del artículo 14 LC con todas sus consecuencias --falta de control de las Cortes sobre el llamado poder exterior y posible elusión de la reserva de ley-- he de afirmar que, personalmente, dicha solución, única que creo acorde con el vigente derecho español, no me satisface en absoluto. Sin embargo mis preferencias personales no pueden ni deben afectar a la correcta interpretación del derecho positivo. Por otra parte,

me gusta menos el dislate técnico-jurídico como instrumento de camuflaje de nuestra realidad constitucional y vía para la ampliación de competencias de una Asamblea neocestamental" (42). A este respecto nos creemos en la obligación de puntualizar lo siguiente:

a.- En cuanto a "la falta de control de las Cortes" a que el autor llega como conclusión, está en contradicción con el criterio expuesto en otro lugar de su trabajo, donde se afirma "... el control de las Cortes sobre los convenios - que afectan a materia de su competencia, solo se extiende "de iure" a un sector mínimo del derecho convencional, solamente a aquellos tratados que son objeto de ratificación y no a la inmensa mayoría de los que sin ratificar obligan a España. (43) Por tanto, desde sus propios supuestos, en un lugar de su trabajo indica que el control de las Cortes se extiende a un sector mínimo de los tratados incluidos por España; y en otro. hace alusión a "la falta de control de las Cortes". El control ¿existe o no existe? que sea mayor o menor no afecta a su existencia y, por tanto, si el autor admite la posibilidad de un control mínimo por parte de las Cortes, es ilógico y poco consecuente,

que más adelante ponga de manifiesto la antedicha falta de control.

- b.- En segundo lugar, el autor identifica la función de control del Parlamento en general, con la existencia, o bien de responsabilidad política o bien de la facultad de impedir que el Ejecutivo realice o lleve a cabo un determinado acto. La función de control en derecho parlamentario, aparte de ese sentido estricto, tiene otro lato; es decir, aunque en un determinado sistema político al Parlamento no se le atribuyan las facultades antes mencionadas, puede existir control, mediante dos procedimientos (44). Qué duda cabe que las comisiones de investigación y otras instituciones parlamentarias, se constituyen como medios de control, sin necesidad de que de su planteamiento y resolución se impida al Ejecutivo realizar un determinado acto o se le imponga la dimisión. Esta es la situación de nuestras Cortes; en nuestro ordenamiento se atribuye a dicho órgano una función de control sobre la Administración que aunque, en principio, era un tanto oscura, a partir de la Ley Orgánica adquiere un claro relieve en base al artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado don-

de se determina con toda nitidez y claridad, -  
la obligación que tiene el Presidente y los --  
miembros del Gobierno, de informar a las Cor--  
tes de su gestión; pero ésto lo veremos más --  
adelante.

Por tanto, fundamentar le control de las Cortes  
sobre la política exterior, como lo hace HERRE  
RO, exclusivamente sobre el "treaty making po-  
wer" es desconocer nuestro derecho parlamenta-  
rio.

f). La interpretación reglamentaria: el Decreto -  
801/1972 de 7 de abril (45). En el citado Decreto, según  
se indica en su preámbulo, se "ordena y sistematiza todo  
el complejo proceso de la celebración de un tratado in--  
ternacional y aclara y precisa, en especial, dos puntos  
que no están suficientemente desarrollados en la norma--  
tiva existente y han tenido que ser completados por la -  
práctica: la firma de los tratados, a los fines de dis--  
tinguir las distintas funciones que la firma posee en la  
esfera internacional y la adhesión, como forma de mani--  
festarse el consentimiento del Estado en obligarse por -  
un tratado, de valor análogo a la ratificación....". Los  
dos puntos que el Decreto desarrolla "en especial", son  
los que a nuestros efectos tienen interés, pues no cabe  
duda, que de la regulación dada a ambas formas de obli--



gar internacionalmente al Estado, se hallará, en uno u otro sentido una interpretación del artículo 14 de la Ley de Cortes. Por tanto, el presente análisis se efectuará en base a los títulos III, IV y V de dicho Decreto, en los cuales se encuentran reguladas sucesivamente la firma, la ratificación y la adhesión. La regulación de estos tres procedimientos se realiza del siguiente modo:

- a.- La firma: en el supuesto de que dicho procedimiento implique el consentimiento de España a obligarse por un Tratado, se exige el que la materia objeto de dicho Tratado "no requiera la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva" (artículo 15). Ello implica, por tanto, la prohibición a nuestros órganos rectores de la política exterior de obligar al Estado mediante Tratado, por la simple firma en las materias previstas en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes.
- b.- Ratificación de un Tratado. El Decreto de que hablamos señala que "Cuando un tratado, por la materia objeto del mismo, requiera la intervención de las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva, se de

berá establecer en el texto el requisito de la ratificación" (artículo 17, 1). A continuación, el texto legal que contemplamos señala el procedimiento a que ha de ajustarse la tramitación de dichos Tratados. Esta tramitación será la siguiente: "El Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva" (artículo 18, uno). Seguidamente se indica que "Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores" (artículo 18, dos).

En el artículo veinte se señalan los extremos que ha de contener la comunicación mediante la cual se remite a las Cortes el Tratado, y que han de ser los siguientes: Una copia autorizada del texto del Tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores y de los que ya son contratantes o partes en el mismo; cualquier do

cumento anejo al Tratado o complementario del mismo, suscrito por los Estados negociadores, así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del Tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el tratado sería aplicado -- provisionalmente, en todo o en parte, antes de su entrada en vigor; las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el tratado, así como en su caso, las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el Tratado u obligarse por el mismo; la indicación del lugar y de la fecha de la firma del tratado, así como las personas que han intervenido como representantes de España. (46) Por último en el artículo 21, se indica la obligación de consignar expresamente en el instrumento de ratificación la intervención de las Cortes.

c.- Adhesión a un Tratado. En este supuesto, si la materia objeto del Tratado afecta a materias de la competencia de las Cortes, según el artículo 24, uno, "El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las

Cortes para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva, como en el caso de la ratificación". Es decir, establece el mismo procedimiento previamente señalado para el caso de firma más ratificación.

De todo lo anteriormente expuesto, podríamos resumir la interpretación del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes contenida en el citado Decreto, en los siguientes puntos: 1º Regulación del supuesto literalmente previsto en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, es decir, el procedimiento de firma más ratificación. Añade la novedad de precisar cuales han de ser los documentos que se han de remitir a las Cortes para el estudio de un Tratado objeto de su competencia. 2º Interpretación extensiva del término "ratificación" contenido en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, aunque limitando dicha interpretación extensiva al procedimiento de adhesión; 3º Prohibición de concluir tratados internacionales que afecten a las materias previstas en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes mediante el procedimiento de firma.

El citado Decreto ha sido duramente criticado por la doctrina desde distintas perspectivas, no sin funda

mento, (47). Se ha señalado su nulidad e inconstitucionalidad, (falta del dictamen del Consejo de Estado, modificación de una Ley Fundamental en base a la ampliación que realiza de las competencias de las Cortes, --- etc.), pero sin entrar en un análisis crítico de sus defectos, nulidades o inconstitucionalidades ya señaladas, queremos hacer referencia específica a su abierta inconstitucionalidad, en base a una serie de apreciaciones hasta ahora no puestas de manifiesto por la doctrina (48). En efecto, tal inconstitucionalidad deriva del texto del artículo 18, dos, del Decreto que nos ocupa y que aunque ya citado, por su interés repetimos "Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores". El contenido de dicho precepto se repite textualmente en el artículo 24, al tratar el supuesto de la adhesión.

La inconstitucionalidad a que hacemos referencia, se concreta en tres puntos distintos, aunque indudablemente parten todos ellos del mismo error: uno, en relación con la competencia que el artículo 14 atribuye a las Cortes; otro, en relación con la naturaleza de la

competencia que la Ley Orgánica del Estado atribuye al Jefe del Estado en materia de ratificación; y por último, el tercero, en relación con la competencia que corresponde al Consejo del Reino, en la materia que nos ocupa según la Ley Orgánica del Estado. Veamos cada uno por separado.

a.- Del tenor literal de los artículos 18 y 24 del Decreto 801/1972 se desprende, en primer lugar, que sus autores partieron, con carácter general, del principio de la naturaleza consultiva de la intervención de las Cortes en esta materia, desconociendo, por tanto, el carácter vinculante que dicha intervención posee en los casos previstos en el artículo 14, I de la Ley Constitutiva de las Cortes; en este supuesto, si las Cortes no aprueban la ley de autorización, el Jefe del Estado no estará habilitado para proceder a la firma del instrumento de ratificación que, en su caso, le extienda el Ministerio de Asuntos Exteriores. La intervención de las Cortes autorizando, constituye una "conditio sine qua non" para que el Jefe del Estado pueda ratificar dichos Tratados. A pesar de ello, no nos extraña en absoluto este lapsus de los redactores del Decreto debido a

dos razones: en primer lugar, la antifua redacción del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, que no preveía dicho supuesto; en segundo lugar, la debilidad con que hasta ahora han ejercido las Cortes sus competencias en esta materia; en tercer lugar el carácter inédito que hasta el momento de escribir este trabajo, ha tenido dicho supuesto, aunque, como - en su momento veremos, ya ha debido ser utilizado en más de una ocasión (49). La inconstitucionalidad es clara.

b.- Según el artículo 18 "si por la materia objeto del tratado se requiere la intervención de las Cortes, después de firmado el tratado se procederá del modo siguiente: uno, El Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Asuntos - Exteriores, acordará el envío del tratado a -- las Cortes a los fines de lo dispuesto en el - artículo 14 de su ley constitutiva". El procedimiento que se señala en el citado artículo - es, así mismo, inconstitucional, pues al omi--tir la intervención del Consejo del Reino. en su caso, va en contra de lo preceptuado en el artículo 10, a) y 9 de la Ley Orgánica del Estado, pues, según el tenor literal de dichos --

preceptos, no es el Consejo de Ministros el --  
competente para solicitar "la ley, el acuerdo  
o autorización de las Cortes" en el supuesto --  
del artículo 14, I de la Ley Constitutiva de --  
las Cortes, sino el propio Jefe del Estado. --  
Efectivamente, el mencionado artículo 9 de la  
Ley Orgánica del Estado señala: " el Jefe del  
Estado necesita una ley, o, en su caso, acuer-  
do o autorización de las Cortes a los fines si  
guientes: a) Ratificar tratados o convenios in  
ternacionales que afecten a la plena soberanía  
o a la integridad del territorio nacional". --  
Por su parte, el artículo 10 del mismo Cuerpo  
Legal indica: "El Jefe del Estado estará asis-  
tido por el Consejo del Reino para: a) Propo--  
ner a las Cortes aquellos actos que, según lo  
dispuesto en el artículo anterior, requieran --  
una ley, acuerdo o autorización de las mismas".  
Por tanto, dicho procedimiento es válido para  
los supuestos del artículo 14, II de la Ley --  
Constitutiva de las Cortes pero nunca para --  
los del 14, I; en este caso, ha de ser el Jefe  
del Estado quien, previo informe preceptivo --  
del Consejo del Reino, solicite de las Cortes  
su consentimiento en cualquiera de las tres --



formas previstas en los citados artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica. Como se desprende de la redacción del artículo 18 del decreto citado, repetido de nuevo en su artículo 24, es el Consejo de Ministros quien acuerda y decide enviar a las Cortes los Tratados que sean de su competencia, sin percatarse de la diferencia sustancial que existe entre los supuestos del artículo 14, I y 14, II de la Ley Constitutiva de las Cortes. Al integrar a ambos en la misma regulación se omite el trámite, constitucionalmente previsto, de la audiencia preceptiva del Consejo del Reino.

- c.- Del mismo modo, dichos preceptos del Decreto, establecen con carácter imperativo la obligación que tiene el Jefe del Estado de firmar el instrumento de ratificación que, en su momento, le presente el Ministro de Asuntos Exteriores. Así lo parecen indicar, de manera inequívoca, los artículos 18, dos y 24, dos al señalar textualmente que "serán firmados". De ellos se desprende el que los redactores del Decreto, partían de la base de la naturaleza reglamentada de tal acto del Jefe del Estado, cuando en realidad, dicho órgano del mismo. dispone de -

la más completa discrecionalidad para realizar o no realizar ese acto. Y ello, es debido a -- que, como hemos visto en el punto segundo de -- esta exposición, se trata de una competencia -- que con carácter exclusivo le atribuye nuestra legislación fundamental, en base a los artículos sexto, noveno y décimo de la Ley Orgánica del Estado.

El mencionado Decreto, aparte de su inconstitucionalidad y sus deficiencias técnicas, es inútil, como ha señalado un autor (50). Tal inutilidad, en la que ahora queremos hacer hincapié, viene determinada en mucha medida, por la misma razón que en el supuesto de la interpretación atrás estudiada, que quería ver en el "serán oídas" del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las -- Cortes una intervención vinculante de tal órgano en el apartado II de dicho precepto: falta de adecuación entre fines y medios. Si los redactores del Decreto pretendían salvar la competencia de las Cortes, interpretando extensivamente el término "ratificación" contenido en el artículo 14 de su ley constitutiva, deberían -- haber llevado esa interpretación hasta sus últimas consecuencias, prescindiendo de limitarse solo a los procedimientos de firma y adhesión. Como se ha afirmado, "dada la insuficiencia de los supuestos previstos, no sir-

ve para la finalidad que dice proponerse", es decir, -- "el ordenar todo el proceso complejo de celebración de tratados", pues al limitarse a la regulación de la firma y la adhesión "la libertad de formas para obligarse hará inaplicables sus disposiciones cuando se recurra a cualquiera de los infinitos procedimientos de celebración de tratados" (51) y que no sean los mencionados.

Además de todo ello, si realmente la interpretación correcta del término ratificación que aparece en la Ley Constitutiva de las Cortes, es la extensiva (norma constitucional), el Decreto (norma reglamentaria), -- no puede limitar, so pena de inconstitucionalidad, la intervención de las Cortes a la adhesión, excluyendo dicha intervención en los demás, y múltiples, procedimientos de conclusión de Tratados.

Desde otro punto de vista, si no fuera la extensiva la interpretación correcta, nos encontraríamos, sin género de dudas, en la circunstancia de admitir que se han ampliado las competencias de las Cortes por vía de Reglamento. Este último tema fue planteado abiertamente por un Procurador en una reciente sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, acordándose constase en acta y se elevase al Gobierno por medio de la Presidencia de las Cortes (52).

Para finalizar, podríamos indicar que no es extraño todo lo que, de manera sumamente escueta, hemos indicado respecto al mencionado Decreto, ya que se ha partido en la redacción del mismo de dar un tratamiento unitario al actual artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, no siendo conscientes de la fundamental reforma introducida en él por la Ley Orgánica del Estado. El Párrafo I de tal artículo establecido por esa reforma, quizá por inercia, sigue pasando desapercibido, no solo en nuestra práctica constitucional, sino también, y en mucha medida, en las mentes de nuestros políticos, tanto de los titulares de las competencias internacionales como de los encargados de controlarlas. Mientras se sigan considerando idénticos los dos supuestos que contempla el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, no existirá posibilidad de clarificar la confusa situación actual. Lo incomprensible es que tal confusión siga existiendo a nivel normativo.

Hasta aquí hemos realizado la exposición de las distintas posibilidades interpretativas del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, no satisfaciéndonos, por las razones aducidas, ninguna de ellas; en el próximo capítulo intentaremos esbozar una interpretación, en nuestra opinión más coherente, del citado precepto.

NOTAS DEL CAPÍTULO III

- 1 bis). Pag. 1, LOGENDIO "Régimen Político del Estado español"
- 2 bis). El Reglamento provisional de las Cortes españolas fue aprobado por Ley de la Jefatura del Estado con fecha 5 de enero de 1943.
- 3 bis). Norma recogida en el artículo 15 del Reglamento del Consejo del Reino de 30 de diciembre de 1948.
- 4 bis). CABALEIRO, "Los Tratados internacionales". Rialp Madrid, 1962, pag. 188.
- 5 bis). CABALEIRO, po. cit., pag. 190.
- 6 bis). PUNTE EGIDO, nota al texto del libro por él traducido de REUTER, "Derecho Internacional Público" Barcelona 1962, pag. 57
- 7 bis). Vid infra, cap. IV
- 1). En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes. Boletín de Ciencia política nº 8.
- 2). Vid supra, cap. I

- 3). Ver FERNANDEZ CARVAJAL, pag. 99 y SANCHEZ AGESTA --  
"La representación política en nuestras Leyes Funda-  
mentales", Arbor, mayo 1958.
- 4). Quizá ello se deba a que el contenido del artículo -  
14 regula una materia que se encuentra a caballo de  
varias disciplinas. Lo que, en cambio, resulta curio-  
so es que, desde el punto de vista del ordenamiento  
jurídico, tiene una importancia fundamental.
- 5). Vid infra.
- 6). España se adhirió a la Convención de Viena el 16 de  
mayo de 1972.
- 7). I.E.P. tomo III, madrid 1963, pag. 441 y sgts
- 8). Es necesario precisar que esta doctrina fue formula-  
da en el año 1963, es decir, con anterioridad a la -  
entrada en vigor de la L.C.E., que, como ya sabemos,  
reformó de un modo sustancial dicho artículo 14.
- 9). Vid 27 de febrero 1970, Sala 4ª de lo Contencioso --  
Administrativo.

- 10). Vid Dictamen nº 36. 227, anexo IX
- 11). "El Reglamento de las Cortes españolas". SIPS, Madrid 1959, pag. 143.
- 12). Si no sería muy difícil de comprender la interpretación que hace del citado precepto.
- 13). Por las razones que más adelante expondremos, no estamos de acuerdo con esta afirmación.
- 14). Sesión de 11 de marzo de 1970, el Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, literalmente dijo: ".....Proponer que la Comisión se niegue a ratificar el Convenio. Esta es una salida legal. Aquí se trata de ratificar o no un Convenio que está ya negociado; tratado y firmado. Eso no pasa sólo respecto a las Cortes Españolas, pasa igual en la legislación de todos los países europeos, por lo menos, en que la negociación la lleve el poder ejecutivo y al poder deliberante sólo incumbe la ratificación o de negación, en cuyo segundo caso se anula el Convenio" B.O.C.E. pag. 7.
- 15). HERRERO op. cit., pag. 75



- 16). "Teoría de la Constitución" ed. Ariel. Barcelona, -- pag. 165.
- 17). Para un concepto de Convención Constitucional, --- DICEY y GARCIA PELAYO.
- 18). HERRERO, op. cit. pag. 76; este autor utiliza otros argumentos para negar, no solo la existencia actual de tal Convención, sino incluso, la posibilidad de que se produzca en el futuro; partiendo de su tesis del "Principio Monárquico" y de la obra de DICEY, - llega a la conclusión de que las mutaciones constitucionales efectuadas por medio de Convención o costumbre, siempre tienden a acrecentar el Poder del - Soberano.
- 19). Ello se desprende de una manera clara de la lectura del B.O.C.E.
- 20). Vid *infra*
- 21). Vid B.O.C.E., Diario de las Sesiones de Comisiones, Comisión de Justicia, Sesión de 23 del 11 del 72.
- 22). B.O.C.E., Diario de las Sesiones del Pleno, X Legis

latura nº 8 Sesión del 14-III-73

- 23). Ambas posiciones citadas respecto al texto propuesto por la Ponencia se manifestaron en los debates - de la Comisión de Justicia y del Pleno.
- 24). "Comentarios al Reglamento de las Cortes". Inédito
- 25). El propio autor nos ha indicado personalmente, que tal interpretación no la ha desarrollado en su integridad.
- 26). El tema se tratará a fondo más adelante, al ocuparnos de la legislación como medio indirecto de control.
- 27). Obra ya citada con anterioridad. Un resumen de dicho estudio se encuentra en su obra "EL PRINCIPIO MONARQUICO".
- 28). Op. cit., pag. 51
- 29). Op. cit., pag. 52
- 30). Op. cit., pag. 65 y 66

- 31). Op. cit., pag. 77
- 32). Se puede discutir la extensión que pueda tener dicha reserva legal, pero lo que sí está claro es que existe.
- 33). Vid supra
- 34). La atribución de dicha competencia al Jefe del Estado la defiende en su obra "El Principio Monárquico", ya citada, pags. 27 y sgts.
- 35). El artículo 51 de la L.O.E. y el artículo 10,d) de la misma se refieren a la delegación legislativa medidas excepcionales y Decretos-Leyes.
- 36). BONET RAMON, "Compendio de Derecho Civil", t. I, -- parte general. ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1959, pag. 177.
- 37). Vid supra.
- 38). Op. cit. pag. 73
- 39). Como más adelante tendremos ocasión de apreciar, la

intervención meramente consultiva de las Cortes en el Tratado con Marruecos por el que se cedía Ifni a dicho Estado, estuvo apoyado por un Dictamen del Consejo de Estado, que realizaba una interpretación del artículo 14 muy similar, por no decir idéntica, a la que ahora nos ocupa.

40). Op. Cit., pag, 64 in fine

41). Vid infra. Ello se debe a la aprobación en el Pleno de las Cortes, de fecha 14 de marzo de 1973, del Dictamen del Proyecto de Ley de Bases para la modificación del título preliminar del Código Civil, que incluye una norma a este respecto.

42). Op. cit., pag. 79.

43). Op. cit., pag. 66..

44). PARLEMENTS, redactado por AMELLER, París, Presses - Universitaires de France, 1966  
PIERRE. E. "Traité de Droit politique, electoral et parlementaire" París, Chambre des Deputés. 1893.  
CAMPION-LIBERDALE. "La Procedure Parlementaire en - Europe". París. Armand Colin 1955

MAY, T.E., "Traité des lois, privilèges, procedure et usages du Parlement", 5<sup>e</sup> ed., traduit par J. DEL PECH. Paris, Guiard & Briere, 1.909.

45). B.O.E., 8 de abril de 1.972, anexo VIII

46). Artículo 20.

47). Ver HERRERO, R.A.P., nº 68, pgs. 359 y ss.

48). Este nuevo aspecto de su inconstitucionalidad ha -- sido bosquejado por FRAILE en la obra ya citada, al comentar los artículos 98 y 99 del actual Reglamento de las Cortes.

49). vid. infra.

50). HERRERO. "La ordenación de la actividad...", pag. 370 in fine.

51). HERRERO, "La ordenación de la actividad..."

52). " El Señor OREJA AGUIRRE: Señor Presidente, señores Procuradores, brevisimamente. No por ser tema que afecte en absoluto al fondo de este acuerdo,

sino simplemente por tratarse de una adhesión ,  
quería referirme al Decreto del Ministerio de Asun-  
tos Exteriores número 801, porque creo que es impor-  
tante en cuanto que coordina la actividad de la Ad-  
ministración del Estado en materia de tratados in-  
ternacionales.

Tuve ocasión ya en ésta Comisión el pasado  
18 de febrero de mencionar la situación compleja que  
se planteaba con respecto a la adhesión a los Conve-  
nios. Me referí concretamente al Convenio Internacio-  
nal del Trigo, respecto del cual España había deposi-  
tado el instrumento de adhesión, y una vez en vigor,  
se remitió a las Cortes para la "ratificación de la  
adhesión". Es una fórmula extraña.

Por este Decreto del Ministerio de Asuntos Exte-  
riores a que aludo se viene a salvar la laguna , tan-  
to del artículo 14 de la Ley de Cortes, como del 98  
del Reglamento, como también la que puede plantear  
el artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la  
Administración del Estado, en cuanto que atribuye ex-  
clusivamente al Consejo de Ministros la competencia de  
la Adhesión.

El procedimiento previsto en el Decreto es ló-  
gico. La adhesión del tratado será remitida a las Cor-  
tes por el Consejo de Ministros siempre que se trate  
de una materia objeto de competencia de las Cortes.  
Una vez emitido el dictamen por la Comisión se comu-  
nica al Gobierno para la redacción del correspondien-  
te instrumento de adhesión, firmado por el Jefe del  
Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos EX -

teriores.

Ahora bien, a mí me cabe una duda, y es: ¿ en qué medida obliga este Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores a nuestra Cámara y al funcionamiento de esta Comisión?. ¿No sería procedente que se viera la manera de elevar, de trasladar a la Comisión de Reglamento este problema que se plantea y que realmente parece bien resuelto por el Decreto?. Es decir, buscar una interpretación correcta tanto al artículo 14 de la Ley de Cortes como al 98 del Reglamento." Diario de las Sesiones de Comisiones. Comisión de Asuntos Exteriores. Sesión nº3; X Legislatura, nº83; Sesión de 27 de octubre de 1972.

C A P I T U L O    I V  
=====



## CAPITULO IV

EN TORNO A UNA INTERPRETACION SISTEMATICA DEL  
ARTICULO 14

## 1. INTRODUCCION

2. ANALISIS DEL ARTICULO 14 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE  
LAS CORTES

- a. El artículo 14, I de la Ley Constitutiva de las Cortes.
  - a': Antecedentes históricos
  - b': Delimitación de los conceptos "plena soberanía" e "integridad territorial"
  - c': Naturaleza del acto jurídico de las Cortes
  - d': Procedimiento
  - e': Práctica parlamentaria
- b. El artículo 14, II de la Ley Constitutiva de las Cortes.

- a. Antecedentes históricos
- b. Delimitación de la materia contenida en el --  
precepto
- c. Naturaleza del acto jurídico de las Cortes
- d. Procedimiento
- e. La práctica parlamentaria

### 3. EL ARTICULO 10 b) DE LA LEY ORGANICA

- a. Antecedentes
- b. Procedimiento
- c. Naturaleza jurídica
- d. Comentario

EN TORNO A UNA INTERPRETACION SISTEMATICA DEL ARTICULO 14

1. INTRODUCCION. Las interpretaciones que hemos expuesto, con mayor o menor profundidad, pretendían en contrar la solución concreta y coherente, de nuestro artículo 14; hemos pretendido poner de relieve con las críticas respectivas, las razones por las que, a nuestro modo de entender, no eran enteramente admisibles. La asimilación formal de los demás procedimientos para contraer obligaciones internacionales a la ratificación, era excesivamente simple; denotaba una falta de profundización en el problema. La mutación constitucional que indudablemente no se ha producido, como señalábamos (en ninguna de las dos formas aducidas, es decir convención o costumbre constitucional), podrá darse en el futuro, pero no nos resuelve el problema del presente. La interpretación literal, bien construí da y fundamentada, nos llevaba a resultados desastrosos en nuestro ordenamiento jurídico; en su virtud nos encontraríamos con que, no sólo el Jefe del Estado sino el Gobierno e incluso el Ministro de Asuntos Exteriores. tendrían una potestad legislativa parale la a la de las Cortes; en una palabra, desaparecería la seguridad jurídica preceptuada en el Fuero de los Españoles. La interpretación reglamentaria, con todos

sus defectos, se situaba en línea de solventar el problema, pero, como veíamos, quedaba a mitad de camino, amén de que, como intentamos demostrar, se hubiera podido hacer mucho mejor. La posición de SAINZ DE BUJANDA tampoco era admisible por insuficiencia en el planteamiento. La interpretación de M. FRAILE, aparte de ser ingeniosa, aún está poco elaborada.

Ante esta perspectiva, ¿es posible otra interpretación?, nosotros creemos que sí, pues aunque no esté libre de defectos, a la vista de las anteriores, es la más nos satisface. A continuación la pasamos a exponer.

Dicha interpretación consistiría en considerar -- que el término "ratificación", contenido en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, debe entenderse como aprobación suficiente por parte de los órganos rectores de la política exterior. Es decir, no se interpretaría en sentido técnico el término "ratificación"; --como uno de los múltiples procedimientos para --concluir tratados internacionales-- sino que sería sinónimo de todos los posibles. De este modo, cualquier -- Tratado o convenio internacional en el que España pudiese tomar parte, si su materia es de las que están atribuidas a las Cortes, éstas han de intervenir, en uno u otro sentido, antes de su conclusión.

Para postular por dicha interpretación extensiva del término "ratificación", nos basamos en los argumentos que a continuación pasamos a exponer.

A pesar de que ya en 1934 la doctrina se preguntaba si era absolutamente necesaria la ratificación, para concluir tratados internacionales (1), la realidad consistía en que éste era el procedimiento único mediante el cual el Estado expresaba válidamente su consentimiento en obligarse internacionalmente mediante Tratado. Todavía en 1964 se decía, "es bien sabido que en nuestros días solo la ratificación confiere fuerza jurídica obligatoria a un tratado. Es, pues, la ratificación lo que vincula al Estado signatario.... se trata de un principio de derecho internacional común, tan sólidamente establecido, que no vale la pena profundizar". (2) ROUSSEAU en 1966 indica que "aunque la firma sirve para precisar el contenido de la voluntad de los Estados. no basta por sí sola para hacer obligatoria la regla de Derecho formulada en el tratado. En principio, éste solo adquiere fuerza jurídica con la ratificación, que puede ser definida como la aprobación dada al tratado por los órganos internos competentes para obligar internacionalmente al Estado". (3)

En la práctica, desde mucho antes y en Derecho en

la actualidad, la ratificación ha perdido, desde la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (4), -- ese carácter de instrumento único mediante el cual el Estado podía contratar internacionalmente. La libertad de formas consagrada en dicho texto viene establecida claramente en su artículo 11, que dice "el consentimiento de un Estado a obligarse mediante tratado puede ser expresado por la firma, el cambio de instrumentos objeto del tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión o cualquier otro medio que se convenga". A partir de entonces la ratificación pierde el carácter que hasta el momento había tenido, pasando a ser un medio más. entre otros, del mismo valor. Esta es la situación. La nueva regulación, es decir, el establecimiento de libertad de formas en derecho internacional plantea un grave problema en Derecho Constitucional y que podríamos resumir del siguiente modo: la inmensa mayoría de las Constituciones basaban y basan el control parlamentario del "treaty making power" en el único procedimiento que se consideraba válido para contraer obligaciones internacionales (5); al vaciarse de contenido la ratificación, el control desaparece. -- Este es el resultado a que nos lleva el cambio de carácter de la ratificación. Ante esta situación, nos preguntamos si lo correcto es seguir interpretando "ratificación" en sentido técnico-jurídico. Desde luego,

si se hace tal, se frustra la pretensión de los legisladores constitucionales, que no es otra que la de someter el "treaty making power", en su totalidad o en parte, según las distintas Constituciones, al control de los órganos parlamentarios. No cabe duda de que en la actualidad seguir interpretando, desde un punto de vista técnico internacional, el término "ratificación" trae como consecuencia la evasión del control parlamentario, lo que llevaría aparejado la ruptura de los equilibrios interorgánicos que las Constituciones prevenían y regulaban. Lo hasta aquí dicho, lo hacemos con carácter general, es decir, válido para todos aquellos Estados cuyas constituciones basan el control sobre el "treaty making power" en la ratificación.

Nuestra Ley Constitutiva de las Cortes de 1942, - cuando establece el control de dicho órgano sobre el poder de hacer tratados, es heredera directa de la fórmula clásica. El hecho de que se desperdiciara la oportunidad de la reforma de 1967 para modificar el texto en el sentido de dar cabida a la nueva situación y, por tanto, asegurar la intervención de las Cortes en esta materia no debe de llevarnos a pensar que fue mantenida la clásica fórmula de la ratificación con la idea de permitir una total libertad de actuación al Ejecutivo en estas cuestiones. De haber sido esa la preten---

si<sup>ón</sup> de nuestros legisladores constitucionales, evitando la fórmula se evitaba el peligro. Es preciso, pues, achacar el mantenimiento de dicha fórmula a motivaciones de tipo tradicional. Si no fuera así, sería un flagrante caso de cinismo constitucional.

Resumiendo, pues, debemos decir que se trata de un error constitucional, en el sentido de que el legislador "minus dixit quam voluit". Cuando dice ratificación, se refiere no solo a ese procedimiento específico sino a todos aquellos modos mediante los cuales el Estado puede contraer válidamente obligaciones internacionales.

Repasando la doctrina española inmediatamente anterior a la Ley Orgánica, se aprecia claramente el sentido que se la atribuye al término ratificación: único medio válido de contraer dichas obligaciones. (6) Si en 1967 se consagra en Derecho internacional la libertad de formas, el término ratificación pierde el carácter originario, pero la pretensión del legislador es clara, y se impone por tanto, extender el contenido -- del término ratificación a esos otros procedimientos -- reconocidos como válidos a partir de entonces.

La posibilidad de esta interpretación, hasta ahora no expuesta científicamente, ha sido negada en los



siguientes términos " Sin duda, la interpretación técnica del término en cuestión lleva a la conclusión de que en España, como en los Estados Unidos, el "Treaty making power" puede, evitando el procedimiento de la ratificación, eludir la reserva de ley, pero la interpretación extensiva tampoco cierra la puerta a ésta -- sustitución de competencias. En efecto, como taxativamente dispone la ley y ha reconocido repetidamente el Consejo de Estado (52) la competencia de las Cortes sobre la conclusión de tratados internacionales es, en el supuesto normal del artículo 14, II, meramente consultiva. Salvo en el excepcional caso contemplado en el artículo 14, I las Cortes no autorizan la ratificación sino que se limitan a dictaminar sobre ella y nada obsta a que, una vez cumplido este trámite, el Convenio pueda ser concluído contra la opinión de aquellas. De esta manera, cualquiera que sea la interpretación que se dé al término "ratificación" el carácter consultivo de la intervención de las Cortes permite que la más estricta reserva de ley pueda ser eludida por vía de convenio y las más importantes defensas de las competencias orgánicas resultar inoperantes. Concluído un tratado, incluso contra la opinión de las Cortes sus efectos se imponen a todos los órganos del Estado que vendrían obligados a adoptar las medidas oportunas, v. gr. la aprobación de un presupuesto (artículo 10, a) --

LC), la votación de un impuesto (artículo 9 F.E.) o determinada regulación de los derechos ciudadanos (art. 10, f) L.C.). Sin embargo, a más de ineficaz, la interpretación extensiva comentada incurriría en un gravísimo dislate técnico: la confusión entre ley y tratado -- desde un punto vista formal. En efecto, el relieve normativo de la potestad de hacer tratados ha dado lugar a que el constitucionalismo liberal-democrático, desde su muy peculiar óptica política, tienda a asimilar dicha potestad al poder legislativo en cuanto a titularidad o, al menos, a control. Pero esta constatación histórica -- en nada empece la distinción lógica entre ley interna y tratado internacional como dos fuentes diversas cuyo -- origen y cuya jerarquía son diferentes". (7).

Así, pues, según este autor la interpretación que pronunciamos es ineficaz y además comete un dislate técnico. Veamos ambos puntos: en primer lugar, respecto a la ineficacia de dicha interpretación, sin entrar en -- mayores detalles que serán objeto de exposición en otro momento, creemos que no es tal, pues admitir el carácter consultivo en el supuesto del artículo 14, II de la Ley Constitutiva de las Cortes y el 14, I del mismo texto legal, es vinculante, y dicha interpretación extensiva salvaría la competencia de las Cortes en esa materia; por tanto ya no es ineficaz, sino que lo correcto a lo sumo, sería decir que no es absolutamente eficaz. Ade--

más, respecto al supuesto del artículo 14, II, como tendremos ocasión de demostrar, el hecho de que la naturaleza de la intervención de las Cortes sea consultiva en ese momento, en nada impide el que pueda intervenir en un momento posterior y entonces con plena libertad de acción. Pero no es el lugar adecuado para plantearnos este tema, cosa que haremos al estudiar el control de las Cortes sobre la política exterior por el medio general e indirecto de la aprobación de la legislación interna. (8)

En cuanto al dislate técnico que se cometería con esta interpretación, es decir, confundir el Tratado con la Ley. no creemos que se produzca; indudablemente, ley interna y tratado internacional son fuentes distintas - "cuyo origen y jerarquía son diferentes".

La única consecuencia a que lleva el interpretar de modo extensivo el término ratificación, es a situar en sus justos límites la intervención de las Cortes respecto a la conclusión de Tratados internacionales, bien se realice tal intervención por medio de ley o, únicamente, mediante un dictamen consultivo. El Tratado conserva íntegra su fisonomía y peculiaridad; las Cortes nunca ratifican los Tratados, sino que, en el caso del artículo 14. I de la Ley Constitutiva, lo único que realizan es un acto-condición respecto a la facultad de --

concluir Tratados internacionales que tiene el órgano - competente. Si realmente existiera tal dislate, nos encontraríamos con que, en un sistema político cuya Constitución impusiera al Jefe del Estado la autorización - previa del Parlamento para concluir todo género de Tratados, se cometería el mismo dislate, y es obvio que és to no es así. No tiene, por tanto, nada que ver el control que el Parlamento ejerza sobre el "treaty making - power" con que ello conduzca a que se confundan Ley y - Tratado.

2. ANALISIS DEL ARTICULO 14 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES. Vamos a tratar a continuación de ofrecer un estudio detallado del artículo 14 según la interpretación más arriba indicada. Para ello, vamos a distinguir entre los dos supuestos contemplados en dicho precepto, que como ya sabemos tienen un contenido y alcance diferentes. Las Cortes de acuerdo con lo expresado, deben de intervenir, bien sea autorizando bien sea dictaminando, en uno y otro supuesto, pero sea cual sea la fórmula o procedimiento de concluir el acuerdo internacional. Es decir, si se utiliza v. gr. la simple firma como procedimiento válido para la entrada en vigor de - un acuerdo que afectase a la integridad territorial o a la plena soberanía española o a una de las materias objeto de reserva legal, las Cortes deberían intervenir -

previamente bien sea en sentido vinculante bien en sentido consultivo. Dada la distinta naturaleza de una y otra intervención, pasamos a analizarlas por separado. Del mismo modo se pretende realizar un estudio extensivo de los problemas que plantea tal artículo, no solo desde un punto de vista teórico sino también desde la perspectiva de la práctica constitucional seguida hasta el momento.

a. El artículo 14, I de la Ley Constitutiva de las Cortes aunque ya ha sido transcrito en varias ocasiones, repetimos aquí el contenido del citado precepto: "la ratificación de tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española. serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes". Son múltiples y variados los problemas que plantea este precepto y para lograr una mayor claridad en su tratamiento y exposición los vamos a dividir en los siguientes apartados: primero, antecedentes históricos; segundo; delimitación de las materias a que hace referencia el citado artículo es decir, "plena soberanía" e "integridad territorial", en tercer lugar naturaleza del acto jurídico que efectúan las Cortes y en cuarto lugar el procedimiento parlamentario.

a'. Antecedentes históricos. El antecedente remoto de este precepto y que es el que se encuentra en la ba-

se del origen de nuestro control parlamentario de la política exterior, viene determinado por el capítulo VI, artículo 3º del Reglamento provisional del Poder Ejecutivo contenido en el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de fecha 16 de enero de 1811. En el citado Decreto se indicaba en el artículo mencionado que "Para evitar que los Tratados de paz, alianza y comercio con las potencias extranjeras puedan variar en ningún caso las bases de la Constitución del Reino, quedarán sujetos a la ratificación de las Cortes, las cuales darán su decisión dentro del término estipulado en los mismos tratados". (9) Este precepto que ya ha sido analizado con detalle anteriormente (10), podríamos considerar que engloba el supuesto de que nos ocupamos desde el momento en que la cláusula "... puedan variar en ningún caso las bases de la Constitución del Reino..." dada su amplitud, lo permite. Pero como ya es sabido este Decreto establece, en la terminología de MIRKINE-GUETZEVITCH, (11) un sistema republicano puro respecto a la ratificación de tratados, que no va a tener éxito en el resto de los textos de nuestra historia constitucional. El origen mediato de dicho precepto lo hemos de buscar en el artículo 172, 4º de la --- Constitución española de 1812, en concordancia con el artículo 131, de la misma Constitución, según dicho artículo

título "no puede al Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar ni parte alguna por pequeña que sea del territorio español". Lo más destacable de este precepto radica en que la prohibición de realizar tales actos es total, en el sentido de que no se prevé la posibilidad de que sea autorizado para realizarlos con el consentimiento de las Cortes (12). como sucede en otras restricciones a la autoridad real como es v.gr. la admisión de tropas extranjeras en el Reino (artículo 131, 8º). La reciente experiencia histórica por la que España había pasado deja aquí marcada huella de una manera clara.

En la Constitución de 1837 se establece la misma prohibición dentro de las restricciones regias también, pero el sistema establecido en la Constitución de Cadiz de 1812 va a sufrir una modificación sustancial, ya que el Rey va a poder "enajenar, ceder o permutar cualquiera parte del territorio español" (artículo 48, I), aunque precisando para ello estar autorizado por una Ley especial de las Cortes.

El mismo procedimiento nos lo encontramos en las Constituciones de 1845 (artículo 46, I), el Proyecto de 1856, (artículo 56, I), la Constitución de 1869 (artículo 74, I) y 1876 (artículo 55, primero). En el anteproyecto de Constitución de la Monarquía española elabora-

do durante la Dictadura y presentado a la Asamblea Nacional por la Sección 1ª el 6 de julio de 1929, en su artículo 63 se señalan las materias que habrían de ser objeto de Ley, indicaba "...3ª la enajenación, cesión o permuta de cualquier parte del territorio español", y añadía, "la incorporación de cualquier otro territorio al territorio nacional" (nº 5ª); aparte, pues, de repetir lo que constituía ya nuestra tradición constitucional, extendía la intervención de las Cortes a los supuestos de incorporación de nuevos territorios.

La Constitución de 1931 no prevé de una manera expresa el supuesto que contemplamos, pero ha de considerarse incluido dentro de las amplias facultades que dicha Constitución otorga a las Cortes en materia internacional.

b. Delimitación de los conceptos "plena soberanía" e "integridad territorial". El artículo 14, I de la Ley de Cortes, fundamenta la intervención vinculante de éstas en base a los tratados cuyo contenido afecte a la plena soberanía o a la integridad territorial. ¿Qué se ha de entender por "plena soberanía" e "integridad territorial"?; en principio, son dos conceptos sumamente ambiguos. Para delimitar con precisión el contenido de ambos, vamos a realizar su estudio por separado.



"Plena soberanía": la referencia a este concepto - es nueva en nuestra historia constitucional, no existiendo precedentes en las anteriores Constituciones. El primer problema que nos hemos de plantear es el significado que dichos términos pueden tener en la sistemática de nuestras Leyes Fundamentales. Debemos entender por soberanía, siguiendo el criterio clásico, la "summa potestas" o "plenitudo potestatis" que constituye la característica esencial del poder del Estado. Hemos de indicar que dicho concepto debe entenderse, a nuestro juicio, en sentido estrictamente jurídico, que con una denominación más actual deberíamos definir como una competencia plenaria, autónoma y exclusiva (13).

Pues bien. en nuestras Leyes Fundamentales, no se hace referencia al titular de la soberanía, pero sí se indica a quién le corresponde ejercerla, ya que es el Estado "a quien incumbe el ejercicio de la soberanía a través de los órganos adecuados a los fines que ha de cumplir" según el artículo 1, II de la Ley Orgánica.(14)

En el artículo 29 del mismo texto legal, repitiendo un criterio clásico, se precisa que "la soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión", es decir, recoge la inalienabilidad e inenajabilidad de la misma. Esta afirmación es muy propia del espíritu nacionalista que latía en el --

origen de nuestro actual sistema político. Declarada la inenajabilidad como punto de partida, nos encontramos con el artículo 14. I de la Ley Constitutiva de las Cortes, en la que indirectamente se prevé la posibilidad Constitucional de efectuar Tratados con otros Estados en los que la plena soberanía sea afectada en parte. -- Así pues, nos encontramos con una norma constitucional, la Ley Orgánica del Estado, que afirma la inalienabilidad e indivisibilidad de la soberanía que corresponde ejercer de modo exclusivo al Estado español, en su artículo 2, I, y otra norma, también constitucional, que afirma la posibilidad de que sean adoptados Tratados internacionales que puedan afectar a la plenitud de dicha soberanía, exigiéndose, entonces, para poder llevarlas a cabo, la autorización, mediante ley, de las Cortes: artículo 14, I de su Ley Constitutiva. Parece, pues, -- desprenderse de la literalidad de dichos preceptos la existencia de una contradicción en nuestras normas constitucionales, pero ello no es así. La técnica interpretativa que debe aplicarse, es la que indica que la norma especial deroga la general: la norma general de la indivisibilidad debe ceder ante la norma especial, en la que se prevé un procedimiento para poder ceder parte de sea soberanía.

Entendemos que ambos preceptos responden a momentos distintos: el primero, a la afirmación del Estado --

en un sentido más general y el segundo, a la realidad de la vida internacional del momento en que vivimos, en el cual el que le hacen sea algo más flexible, más claro, incluso, desde el punto de vista jurídico, que lo era cuando fue formulado. (15) El Movimiento regionalista internacional al que asistimos, ha hecho que las últimas Constituciones hayan previsto en sus preceptos la posibilidad de transferir parte de sus competencias a organizaciones regionales e internacionales (así Constitución francesa de 1946 en su preámbulo, Constitución alemana de 1949. artículo 24, Constitución italiana de 1947, artículo 11. etc.) también en las Constituciones nacidas de la descolonización se rege esta posibilidad, y así mismo. la contraria. (16)

El Consejo de Estado, aunque de un modo incidental ha tocado este punto con ocasión de un Dictamen que le fue solicitado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación con el modo de proceder de los altos órganos del Estado respecto a la cesión de Ifni al Reino de Marruecos. En dicho Dictamen, aprobado por mayoría por el Pleno del citado Consejo, y del que nos ocuparemos después en otro aspecto. se indica que "aún admitiendo la ambigüedad de la referencia a la plena soberanía, el Consejo de Estado estima que los supuestos contemplados con esta expresión son los de limitaciones a dicha soberanía, v.gr. mediante cesión de com

petencias a instancias distintas del propio Estado..." (17). La ambigüedad del término es algo indiscutible - y, por tanto, deja abierto el camino a las interpretaciones más dispares. Si se interpretara de una manera extensiva, la más mínima competencia estatal que fuera cedida a otro Estado o a otros Organismos supraestatales, habría de considerarse incluida dentro de dicho precepto. Por el contrario, una interpretación restrictiva, dejaría reducida la intervención de las Cortes - al mínimo, por no decir que quedaría excluida dicha intervención. Hasta el momento, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que ha sido la segunda, la interpretación seguida.

"La integridad territorial". Muchas han sido las teorías formuladas en torno al papel que el territorio desempeña dentro del Estado, pero fundamentalmente son tres: la teoría del territorio como elemento del Estado, la del territorio como objeto y la del territorio como límite. La primera, consiste en considerar a ---- aquel como un elemento del Estado al lado de la población y el Poder, pues sin territorio no podría reali--zarse. En efecto, lo que caracteriza el Poder del Estado, de cualquier modo que se exprese, es precisamente su autonomía, es decir, su carácter soberano. Pero el interior de un territorio que se transforma en elemento de esa voluntad del Estado en cuanto excluye la po-

sibilidad de que sobre ese territorio, y consecuente--  
mente sobre sus habitantes puede ejercerse un poder --  
distinto e independiente del Estado. La segunda teoría  
le sitúa desde el punto de vista jurídico de los dere-  
chos del Estado, y considera que el territorio, consti-  
tuye un objeto de dominio especial. o mejor dicho, de  
dominio eminente del Estado. La tercera teoría, consi-  
dera al territorio como la esfera o circunscripción --  
dentro de la cual, se ejerce el poder del Estado, seña-  
lando el límite concreto de la acción del poder sobera-  
no y, por lo tanto, de la extensión y existencia del -  
mismo.

RUIZ DEL CASTILLO ha insistido en que las diversas  
doctrinas sobre el territorio en relación con el Esta-  
do, no se excluyen sino que se complementan, (18) por  
representar aspectos parciales del problema. Esto es -  
cierto, en el sentido de que las doctrinas que ven en  
el territorio objeto, causa o esfera, tienen en su ex-  
clusividad la razón de su error. Pero integrados, con  
respecto a los diversos papeles y funciones del Esta--  
do, adquieren su parte de verdad, sobre todo, si se --  
plantea la cuestión distinguiendo claramente entre el  
Estado forma de sociedad y el Estado forma de poder --  
(19). Como forma de sociedad se aprecia el carácter --  
existencial que el Estado tiene respecto a la forma de

vida colectiva que dicha sociedad realiza. Pero, lo -- que para nosotros tiene más interés, es la territorialidad de la soberanía, es decir, el territorio visto desde la perspectiva del Estado como forma de poder. -- Como dice FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA "El modo de afirmarse del poder del Estado exige, precisamente, la no interferencia con otros poderes. independiente o soberanos sino que dentro de un determinado Estado la centralización y el monopolio del poder por la sociedad -- es condición indispensable de su existencia. Al mismo tiempo esta concepción manifiesta cómo siendo aquellos dos aspectos del Estado claros y delimitables, constituyen, sin embargo, una unidad o conexión orgánica, -- pues en gran medida el Estado es el organizador de ser vicios públicos, los cuales no suponen sólo vincula--- ción de coluntades. funcionalizadas en razón de un --- fin, sino comexión real de cosas materiales que traducen el hecho de que el hacer propio de la vida social que el Estado significa, sólo puede ser realizado por un poder con respecto al cual el territorio no sea fac tor esencial de su actividad social. Lo que aquí nos -- interesa subrayar es que la soberanía solamente existe en la medida en que se atribuye, con carácter exclusivo, la esfera territorial donde ejerce su poder. Ello muestra el esencial carácter de territorialidad de la soberanía, el hecho de que la creación de un nuevo Es-

tado supone la posibilidad de adscribirse un territorio autónomo e independiente". (20) Así pues, territorialidad y soberanía del Estado se encuentran totalmente ligados; no constituye solo un elemento de limitación o de exclusión, sino que está en la propia base del concepto de soberanía. Esto nos llevaría a entender que este segundo párrafo del artículo que comentamos, podría no existir, en el sentido de que una reducción territorial, indudablemente mermaría el campo de acción de la soberanía estatal, afectándola en su plenitud.

No ha sido ésta la doctrina del Consejo de Estado, que con ocasión del Dictamen ya mencionado, entendió - que la cesión del territorio de Ifni a Marruecos no solo no afectaba a la plena soberanía, sino tampoco a la integridad territorial. Ahora, nos interesa ocuparnos del primer aspecto que, como veremos, es discutible; - luego nos ocuparemos del segundo punto, es decir, el - que dicho hipotético tratado tampoco afectaría a la integridad territorial, por considerarlo más grave. La - argumentación aunque parcialmente citada con anterioridad, la vamos a transcribir en toda su extensión, para recoger de manera clara y terminante la opinión del Consejo de Estado: "Entendiendo, de acuerdo con el criterio clásico, que la soberanía es una summa potestas

o plenitudo potestatis, o, reduciendo los términos a un criterio más actual, una competencia plenaria, autónoma y exclusiva, es evidente que se trata siempre de una categoría cualitativa que, si bien encuentra en el territorio el límite de su vigencia, no puede considerarse sustancialmente modificada por las variaciones del mismo. Aun admitiendo la ambigüedad de la referencia a la "plena soberanía". El Consejo de Estado estima que los supuestos contemplados con esta expresión son los de limitaciones a dicha soberanía, v. gr.. mediante cesión de competencias a instancias distintas del propio Estado, pero nunca a la alteración de los límites espaciales del ejercicio de dicha soberanía, puesto que el carácter soberano del poder se define como tal, no por el espacio en que se ejerce, sino por la condición suprema del mismo poder". (21)

Podríamos por tanto resumir tal doctrina del siguiente modo: la soberanía es una "cualidad" del poder y, por tanto, el ámbito en que se desarrolla esa cualidad es, en absoluto, indiferente. El argumento, desde la perspectiva del territorio límite, es perfecto, pero olvida que con anterioridad hemos indicado de la interdependencia que liga a la territorialidad con la soberanía. Apurando el criterio mantenido por el Consejo de Estado, llegaríamos a la conclusión de que, no es -



necesario territorio para el ejercicio de esa cualidad en que consiste la soberanía. Qué duda cabe que la cesión de un territorio hasta entonces incorporado a un determinado Estado "afecta" a su soberanía. La soberanía, no lo dudamos, es esencialmente cualidad, pero para que pueda darse tal cualidad, precisa de un elemento material, el territorio, sin el cual no podría existir; como dice ESMEIN (22), "Toda cesión o anexión de territorio por un Estado es.... una modificación de la misma soberanía nacional, cuya extensión se modifica, bien sea en cuanto a los territorios en los que se --- ejerce, bien sea en cuanto al número de los ciudadanos a los que manda".

Un último aspecto que, brevemente, vamos a tratar, viene determinado por la delimitación del territorio - del Estado. Este se compone sustancialmente de dos elementos: primero, el espacio terrestre nacional, tanto metropolitano como extrametropolitano (23), y en segundo lugar, y modo accesorio, por los espacios que se le asimilan, tanto horizontalmente -mar territorial- como verticalmente -espacio aéreo-. En su aspecto fundamental, éstos son los componentes del Estado. Por lo tanto, debemos entender que cualquier Tratado que, de uno u otro modo, afecte a esos distintos elementos del territorio del Estado, debe de ser sometido a la previa

autorización , mediante ley, de las Cortes. Desde un punto de vista jurídico, todos esos distintos elementos tienen el mismo tratamiento, no existiendo, respecto a las competencias propias del Estado sobre ellos, ninguna diferencia, y son, en sentido lato, territorio del Estado. Por tanto, para ceder un territorio, sea metropolitano o extrametropolitano, es preciso la ley de autorización de las Cortes; y lo mismo sucedería -- v. gr. en la disminución de las aguas territoriales.

No lo ha entendido así el Consejo de Estado, en el dictamen visto, con ocasión de la consulta que le efectuó el Ministro de Asuntos Exteriores respecto a la cesión de Ifni a Marruecos. Esta interpretación sería admisible, en tal caso, en el supuesto de que se pretendiera calificar el Tratado que España iba a concluir como tipificado en el término "integridad territorial", aunque tampoco fue así, como luego veremos.

Plantea el concepto "integridad" territorial un problema interesante de interpretación, derivado de la extensión que se ha de dar a dicho término: ¿ha de interpretarse integridad territorial, solo en el sentido de disminución del territorio? o ¿ también ha de entenderse un hipotético aumento o una permuta?. Dada nuestra tradición constitucional (24) debe de interpretarse tanto en un sentido como en otro, es decir, la am--

pliación de cualquiera de los elementos que componen el territorio del Estado español, si se efectúa mediante Tratado, debe ser objeto de una ley aprobada por las Cortes.

Este precepto al hacer, en principio, causa de intervención de las Cortes, la existencia de un Tratado, desconoce la posibilidad de que la "plena soberanía", en sentido estricto, y la integridad territorial, sean alteradas por procedimientos distintos al Tratado. La intervención de las Cortes en estos supuestos, desaparecería en base al comentado precepto. Claro está, que tal acción puede ser objeto de intervención de las mismas en base a otros preceptos de la Ley de Cortes, y en concreto alguno de los supuestos previstos en los artículos 10 y 12. Parece claro que el Gobierno no puede modificar por sí solo las bases existenciales del Estado y para realizar por cualquier otro medio, una determinada actuación distinta del Tratado, que trajera como consecuencia el afectar a los límites territoriales del mismo, precisaría de una intervención vinculante de las Cortes .

En la práctica constitucional encontramos dos claros ejemplos de actuación vinculante de las Cortes. -- cuando se trató de disminuir, e incluso aumentar, la base física del Estado. El primer caso viene determinado por la ley de 27 de julio de 1968, por la cual se --

autorizaba al Gobierno para conceder la independencia - de Guinea Ecuatorial, acto que, aunque no se realizara mediante Tratado, se entendió que habría de ser objeto de una intervención vinculante de las Cortes (25).

Pero también fue objeto de ley, la extensión de - nuestras aguas territoriales, a efectos de pesca, (26) materia que, indudablemente, afectaba al territorio -- del Estado, aunque solo fuera a dichos efectos. En cambio, el Consejo de Estado, al plantearse en el Dicta-- men, ya citado, la posibilidad de que el Tratado de cesión de Ifni a Marruecos se encontrara contemplado en el artículo 14, I de la Ley de Cortes, en base a que - podía afectar a la integridad territorial , llegó también a una conclusión negativa. Así se desprende de los términos del Dictamen, al afirmar que "La caracterización de Ifni como territorio administrado por el Estado Español, pero que no forma parte integrante del suelo nacional, permite interpretar adecuadamente los términos de los artículos 9, a) de la Ley Orgánica del Estado y 14, I de la Ley de Cortes. En efecto, si España ha dado a Ifni la calificación de territorio no autónomo, tanto en su ordenamiento interno como en sus actos internacionales.... Ello permite concluir que la integridad territorial española a que se refieren las vi-- gentes Leyes Fundamentales, abarca no todo el territo-

rio en el que España ejerce sus competencias soberanas, sino el territorio propiamente español, asiento de la comunidad nacional, jurídicamente organizado como tal y como tal calificado internacionalesmente por el Estado, excluyendo, por tanto, los territorios no autónomos cuya administración asegure España".

Nos causa una profunda perplejidad el constatar - que, según la doctrina legal de nuestro Consejo de Estado, se niega la aplicación del artículo 14, I de la Ley de Cortes, a un Tratado que afectaba a la cesión por España de un territorio "extrametropolitano" (27) y, en cambio, cuando se trataba de ceder otro territorio (28) por un procedimiento distinto del mencionado, se entendió que el Gobierno no estaba legitimado para realizar tal acto, siéndole preciso para ello estar -- autorizado mediante una ley de Cortes. Lo más curioso es. que en el segundo caso que acabamos de indicar, la intervención vinculante de las Cortes obedeció a un -- Dictamen del Consejo de Estado (29). Así, pues, hasta el momento, desde el punto de vista de la práctica --- constitucional, se ha interpretado de manera sumamente restrictiva el alcance del término "integridad territorial" del artículo 14, I, limitando, en consecuencia, la actuación de las Cortes, y, por otra parte, se ha - extendido la actuación de las mismas de manera notable cuando, refiriéndose a igual materia, pero no mediante

Tratado, se ha entendido que necesariamente habían de intervenir.

c. Naturaleza del acto jurídico de las Cortes. Según el tenor del artículo 14, I, el acto que las Cortes han de realizar para autorizar al Jefe del Estado a fin de que concluya los Tratados que afecten a las materias en él señaladas, es una Ley. Las Cortes no ratifican el Tratado, para lo cual no dispone de competencia, sino que su actuación constituye una "conditio sine qua non", para que el órgano encargado por las Leyes Fundamentales de ejercer el "treaty making power" pueda concluir dichos Tratados. Se trata, por tanto, de una ley de autorización de profunda raigambre en nuestra doctrina constitucional. Aparte del procedimiento parlamentario a seguir, que analizaremos en otro epígrafe, el precepto plantea determinados problemas que a continuación pasamos a tratar.

En primer lugar, es necesario precisar que dicha ley, no solo tiene el carácter de una "aprobación", sino que, además, también constituye una "participación" de las Cortes en la formación de la voluntad estatal, respecto a la creación de una norma internacional (30).

En segundo lugar, si la naturaleza del acto de las Cortes es una ley, como queda dicho, parece indudable la posibilidad de que sea objeto de contrafuero, se

gún el artículo 59 de la Ley Orgánica. Por su parte, ante una negativa de las Cortes a conceder la autorización requerida, el Jefe del Estado dispone de la posibilidad de superar tal acto de las Cortes sometiendo a referéndum el texto de dicha ley, según el artículo 29 de la Ley de Referéndum de 22 de octubre de 1945, que indica: "cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconsejen o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado para mejor servicio de la nación someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes".

En tercer lugar se nos plantea una última cuestión, que brevemente pasamos a exponer; la constituye el tema que pone de manifiesto el efecto que obre el Jefe del Estado debe tener dicha autorización. ¿Ha de entenderse que tal ley le obliga a ratificar, o sigue disponiendo de entera libertad para concluir o no concluir el Tratado?. La respuesta, creo que es obvia, en el sentido de que el Jefe del Estado sigue disponiendo de la más completa libertad para ratificar o no; y ello en base, a que la competencia es suya, no de las Cortes. El hecho de que para realizar ese acto precise de una específica autorización no impide, en absoluto, el que conseguida ésta, el Jefe del Estado opte, en un momento ulterior, por no concluir el Tratado.

d. Procedimiento. Negociado un Tratado que afecte a las materias previstas en el artículo 14, I, éste se enviará, por la Jefatura del Estado, a las Cortes (31) con el fin de que éstas le otorguen, mediante ley, la autorización requerida. Aunque el Decreto de 24 de marzo de 1972 nada dice respecto a los supuestos del 14, I, dado que omite cualquier referencia a él de manera específica, ya que siempre se refiere el artículo 14 - en general, hemos de entender que el Proyecto de Ley - de autorización debe ir acompañado de toda la documentación prevista en el artículo 20 y 26 del citado Decreto. Según dicho precepto (aunque se refiere a la comunicación, en este caso esa comunicación ha de ser un proyecto de ley) habrá de contener:

Uno. Una copia autorizada del texto del tratado, - con indicación del Estado o Estados negociadores y de los que ya son contratantes o partes en el mismo, o, en su caso, del Organismo u - Organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en el tratado.

Dos. Cualquier documento anejo al tratado o complementario del mismo suscrito por los Estados - negociadores, así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el tratado se --



aplicaría provisionalmente, en todo o en parte, antes de su entrada en vigor.

Tres. Las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el tratado, así como, en su caso, las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el tratado u obligarse por el mismo.

Cuatro. La indicación del lugar y de la fecha de la firma del tratado, así como de las personas que han intervenido como representantes de España!

Una vez en las Cortes el texto del Tratado y demás documentación, le será de aplicación el título IX del vigente Reglamento de las Cortes, que regula el procedimiento legislativo ordinario. Es decir, declaración por parte del Presidente de las Cortes de ser materia de Pleno, envío a la Comisión, plazo para presentar enmendadas, nombramiento de la Ponencia, informe de la Ponencia, deliberación en la Comisión, dictamen de la Comisión, presentación del dictamen al Pleno y, en su caso, aprobación. Lo hasta aquí dicho, se desprende del silencio que, respecto de los supuestos del 14, I, guarda el Reglamento de las Cortes en el capítulo III del título X, cuando regula los aspectos procedimentales de los Tratados y Convenios internacionales. Evidentemente, el

artículo 98 transcribe literalmente el artículo 14 de la Ley de Cortes y el 99, únicamente hace referencia a los supuestos del 14, II; el artículo 99 del Reglamento, establece una regulación específica de la tramitación de Tratados y Convenios en las Cortes, pero deliberadamente ha excluido el 14. I, al indicar que: "la propuesta de no ratificación o de reserva a los tratados internacionales a que se refiere el párrafo 2 del artículo anterior se tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás estará a las disposiciones del título anterior en la que fueren aplicables", es decir, el procedimiento legislativo ordinario.

Hasta cierto punto, es lógica la postura del Reglamento, ya que si la autorización de las Cortes se ha de dar mediante ley, sin mayores especificaciones, el procedimiento a seguir es el legislativo ordinario. Pero quizá hubiera sido más conveniente extender las peculiaridades que establece el artículo 99 para el supuesto del 14, II, al caso que nos ocupa, el 14, I; y ello, porque tanto en la doctrina como en el Derecho Comparado siempre se ha entendido que las facultades de que dispone el Parlamento respecto a la ratificación de Tratados internacionales, se concretan en aprobar o rechazar el texto que se les proponga, sin poder establecer modificaciones en el mismo, sea cual sea la fórmu-

la que adopte la resolución de la Cámara: Ley, acuerdo, dictamen, etc.

Como dice ESMEIN: "Cuando las Cámaras son llamadas a votar un tratado, no puedan más que aprobarlo tal como ha sido negociado por el poder Ejecutivo y redactado por los plenipotenciarios, o rehusar su aprobación; no pueden modificarlo ni enmendarlo. Las Cámaras, en efecto, no tienen cualidad para negociar, por sí mismas y directamente, con las potencias extranjeras. Este derecho pertenece exclusivamente al Poder Ejecutivo. Pero -- rehusando el Tratado totalmente, pueden invitar al Gobierno a entablar nuevas negociaciones para obtener un Tratado modificado en tal o cual sentido. No se considere que tal invitación sea una intromisión en la libre dirección de las negociaciones diplomáticas...." (32).

Una vez recibido el Proyecto de Ley se ordenará su envío a la Comisión correspondiente. ¿ A qué Comisión se han de enviar estos proyectos?. Al desaparecer la Comisión de Tratados, establecida en el antiguo Reglamento, no existe ninguna obligación de enviarlos a la actual Comisión de Asuntos Exteriores, teniendo por tanto, el Presidente de las Cortes plena discrecionalidad para remitirlo a una u otra Comisión. En nuestra opinión, dada la transcendencia de la materia regulada en dichos tratados, creemos que tales Proyectos de ley en la actual organización reglamentaria de las Cortes, deben ser en-

viados a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno; además, según el artículo 32 del Reglamento de las Cortes, también se podría crear una Comisión mixta para la emisión del Dictamen reglamentario.

e. Práctica parlamentaria. Hasta el momento, el su puesto previsto en el artículo 14, I de la Ley de Cortes permanece inédito. Desde luego, en nuestra opinión, la cesión del enclave de Ifni a Marruecos constituyó un acto típico de los que contempla el citado precepto, -- pues, qué duda cabe, que afectó a la integridad territorial española, e incluso como más atrás expusimos, a la plena soberanía; pero, no solo no fue sometido dicho -- Tratado con Marruecos a tal procedimiento, sino que --- además se le excluyó del supuesto del artículo 14, II. Fue enviado a las Cortes pero en base al artículo 10, - m) de su Ley Constitutiva, que establece la posibilidad de que las Cortes conozcan "las demás leyes que el Gobierno, por sí o a propuesta de la Comisión correspondiente, decida someter al Pleno de las Cortes". Así se desprende de la lectura del Boletín Oficial de las Cortes Españolas, que recoge la Sesión Plenaria celebrada el día 22 de abril de 1969, y que a continuación transcribimos:

El Sr. PRESIDENTE: Dése lectura del dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores referente al Tratado entre España y el Reino de Marruecos

sobre retrocesión de Ifni.

Este Tratado con el Reino de Marruecos sobre retrocesión de Ifni ha sido tramitado conforme a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo II, de nuestra ley constitutiva, en relación con el artículo 10, apartado m), de la propia ley, como presupuesto necesario para que se considere oídas las Cortes en Pleno, a los efectos de la ratificación de dicho Tratado por Su Excelencia el Jefe del Estado.

Hago esta manifestación porque se trata de un procedimiento que solamente se ha producido dos veces, ambas con anterioridad a esta legislatura y, por consiguiente, con el propósito de que lo tengan en cuenta los señores Procuradores.

Leído por el Sr. Secretario (Lapiedra de Federico) el dictamen referente al Tratado entre España y el Reino de Marruecos sobre retrocesión de Ifni, dijo

El Sr. PRESIDENTE: Tiene la palabra don Alfonso García-Valdecasas.

El Sr. GARCIA-VALDECASAS: Sr. Presidente, señores Procuradores, sometemos a las Cortes el dictamen que acaban de oír, en virtud de la remi

sión que el Consejo de Ministros hizo a ellas -- del texto del Tratado con el Reino de Marruecos sobre retrocesión de Ifni. Este Tratado viene a las Cortes para ser oídas éstas en su pleno, antes de ser ratificado.

La participación, pues, señores Procurado---res, que se pide a las Cortes no es la de una declaración de voluntad que vaya a formar parte -- del acto jurídico de que se trata. No se trata -- de una voluntad como la que se expresa en la votación de una ley. Dada la naturaleza del convenio sobre Ifni, su ratificación por el Jefe del Estado no exige una autorización de las Cortes. Lo que se pide a las Cortes, como ha declarado -- el señor Presidente de las mismas y con arreglo a la Ley constitutiva de las Cortes, es su jui---cio, su parecer, un dictamen. En Derecho estricto, ya lo señaló el Consejo de Estado, bastaba -- con el dictamen de la Comisión de Asuntos Exte---riores. Pero el Gobierno ha querido que el dictamen sea del pleno de las Cortes, evidentemente, por ser este cuerpo representativo de la opinión nacional.

Esta interpretación de nuestras Leyes Fundamentales fue debida a un Dictamen del Consejo de Estado que, co-

mo ya hemos visto, estableció una concepción sumamente restrictiva del 14, I. Tal interpretación es inadmisibile, pues lleva a eludir la intervención de las Cortes en materias que son de su competencia, según el tenor literal del artículo 14, I; la distinción que efectúa entre territorio metropolitano y extrametropolitano es perfectamente correcta, pero no así la conclusión que extrae de dicha diferenciación excluyendo a este último del campo de aplicación del 14, I, por las razones que ya expusimos; "Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus"; además va en contra de nuestra legislación constitucional histórica. Recordemos la autorización que las Cortes de 1836 otorgan "al Gobierno - de su Majestad para que, no obstante, los artículos 10, 172 y 173 de la Constitución política de la Monarquía... pueda concluir tratados de paz y amistad con los nuevos Estados de América española, sobre la base de reconocimiento de su independencia y renuncia de todo derecho territorial o de soberanía por parte de la antigua metropoli...." y lo mismo sucedió, sólo que esta vez - en sentido contrario, con ocasión de la pretendida venta de Cuba a Estados Unidos en 1854. (33)

b) El artículo 14, II de la Ley de Cortes. El apartado segundo del artículo 14 indica: "Las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados que afecten a mate--

rias cuya regulación sea de su competencia conforme a -- los artículos 10 y 12". Para su exposición y subsiguiente comentario, vamos a utilizar el mismo procedimiento -- seguido con el primer párrafo del citado artículo.

a. Antecedentes históricos. No existe en nuestra -- historia constitucional, ningún precepto igual ni simi-- lar al que ahora nos ocupa. Como ya habíamos indicado -- con anterioridad, dicho precepto se estableció por primera vez en el primitivo texto de la Ley de Cortes, y constituía él sólo su artículo 14. Con todo, se reformó el -- texto para concordarlo con el párrafo 1, que incorporó -- la Ley Orgánica: en el primitivo texto indicaba "Para la ratificación de aquellos tratados....", mientras que ahora dice "Para la ratificación de los demás tratados...." Quitando, pues, esta corrección de estilo, que no afecta sustancialmente a su contenido, el texto permaneció -- invariable.

b. Delimitación de la materia contenida en el pre-- cepto. Los artículos 10 y 12 a que hace referencia el -- precepto citado, recogen en nuestro ordenamiento jurídico el principio de reserva legal que "en su significado más elemental.... hay que considerarlo resueltamente como el que establece que la determinación sobre ciertas -- materias que interesan al ordenamiento jurídico, va a estar reservado en exclusiva a determinados poderes u órganos del Estado. Como complemento y consecuencia de este



principio se establece también la prohibición de que poderes u órganos distintos puedan producir determinaciones sobre estas mismas materias" (34). Según el artículo 10 de la Ley de Cortes:

Las Cortes conocerán en Pleno, de los actos o leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes:

a) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado.

b) Las grandes operaciones de carácter económico y financiero

c) El establecimiento o reforma del régimen tributario

d) La ordenación bancaria y monetaria

e) La intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afectan, en grado trascendental, a la Economía de la Nación

f) Leyes básicas de regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad española y de los derechos y deberes de los españoles

g) La ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado

h) Las bases del régimen local

i) Las bases del Derecho Civil, Mercantil, Social, Penal y Procesal

j) Las bases de la Organización judicial y de la Administración pública

k) Las bases para la ordenación agraria, mercantil e industrial

l) Los planes nacionales de enseñanza

m) Las demás Leyes que el Gobierno, por sí o a propuesta de la Comisión correspondiente, decida someter al Pleno de las Cortes.

Igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan carácter de Ley.

Por su parte, el artículo 12 dice:

I. Son de la competencia de las Comisiones de las Cortes todas las disposiciones que no estén comprendidas en el artículo diez y que deban revestir forma de ley, bien porque así se establezca en alguna posterior a la presente o bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un Consejero perteneciente a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, un Procurador en Cortes con título de Le--

trado, el Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá dictamen a requerimiento del Gobierno o de la Comisión Permanente de las Cortes.

II. Si alguna Comisión de las Cortes plantease, con ocasión del estudio de un proyecto, proposición de ley o moción independiente, alguna cuestión que no fuere de la competencia de las Cortes, el Presidente de éstas, por propia iniciativa o a petición del Gobierno, podrá requerir el dictamen de la Comisión a que se refiere el párrafo anterior. En caso de que el dictamen estimara no ser la cuestión de la competencia de las Cortes, el asunto será retirado del orden del día de la Comisión.

De estos preceptos se deduce que la materia objeto de reserva legal en nuestro ordenamiento jurídico es abierta, es decir, que no tiene una delimitación precisa; así parece desprenderse del texto del artículo 12 cuando se afirma "deben revestir forma de Ley bien porque así se establezca en alguna posterior a la presente, bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión...." (35).

Del tenor de dichos preceptos se deduce de modo inmediato que la reserva legal en nuestro ordenamiento es algo ambiguo y fluctuante, careciendo de límites preci-

sos; y ello debido, en primer lugar, a la generalidad - del artículo 10 de la Ley de Cortes; y en segundo lugar, al númerus apertus del artículo 12. Como dice MARTIN RE TORTILLO, "a pesar de que las referencias sean breves y escasas, son al mismo tiempo suficientemente claras y significativas. Se trata de una institución que en cierto modo aparece flotando en el agua de nuestro ordenamiento jurídico, y que por ello mismo, no deja ver claramente cuál pueda ser su auténtico volumen y consistencia" (36)

c. Naturaleza del acto jurídico de las Cortes. Según el tenor literal del precepto comentado, la intervención de las Cortes consiste en un dictamen meramente consultivo. Esta conclusión es harto evidente, a pesar de que cierto sector de la doctrina quiso entender en el "ser oídas" una actuación vinculante de las Cortes. De los motivos y finalidades perseguidas por los autores de tal interpretación, ya nos hemos ocupado con anterioridad (37).

Esta interpretación, no ofrece la menor duda, al incorporarse por la Ley Orgánica al párrafo primero del artículo 14, además de estar recogida por la jurisprudencia (38) y por la doctrina del Consejo de Estado (39), - la cual en una determinada ocasión indica que: "En todo caso, la intervención de las Cortes a tenor del artículo

14, II de su Ley Constitutiva no puede suponer que les -  
- compete adoptar una decisión vinculante respecto de la -  
- ratificación o no ratificación del tratado, como sería -  
- el supuesto contemplado en el 14, I, puesto que, salvo -  
- en este último en que el Jefe del Estado necesita estar  
- autorizado para proceder a la ratificación, la potestad  
- de obligar internacionalmente al Estado mediante tratado  
- le compete exclusivamente, aunque en el supuesto del 14,  
- II "oídas las Cortes".

Llegamos ahora a un aspecto sumamente importante de  
este precepto: ¿qué valor tiene ese dictamen?. ¿Cuál es  
la ratio iuris del artículo 14, II?. ¿Qué se pretende --  
con esta intervención consultiva de las Cortes en esas -  
materias?.

La escasa doctrina que se ocupa del tema, al llegar  
a este punto lo da por concluído; en cambio nos parece,  
que detrás de ese artículo 14, II se oculta algo sumamen-  
te importante. El motivo es el siguiente: si se parte de  
la incorporación automática de los Tratados en el ordena-  
miento interno por la simple conclusión de los mismos, -  
nos encontraríamos con que el complejo orgánico Jefe de  
Estado-Gobierno dispone de un medio constitucional para  
eludir la reserva legal atribuídany, por tanto, el ejer-  
cicio del "treaty making power" equivaldría a la dispo-  
sición por parte del Ejecutivo de una competencia legis

lativa paralela plena a la de las Cortes (40).

Pero en nuestra opinión existe otra posibilidad, y es la de entender que los Tratados internacionales no se integran por su sola conclusión en el bloque de legalidad, sino que precisan de una previa adaptación para pasar a formar parte del ordenamiento jurídico estatal.

Aunque no es el momento adecuado para plantear este tema, que con mayor detalle se analizará más adelante, ahora solo interesa dejar constancia de esa posibilidad, pues admitiendo este segundo supuesto como el válido, nos encontraríamos con que el "ser oídas" del artículo que comentamos, adquiriría un nuevo e interesante relieve. Efectivamente, si se admite la posibilidad de que las normas internacionales contenidas en los Tratados no tengan validez inmediata y que, por tanto, se precisen normas internas de adaptación, el dictamen consultivo de las Cortes servirá de indicación y guía al Ejecutivo sobre cuál ha de ser su actuación en el momento en que las normas jurídicas que afecten a materias competencia de las Cortes, contenidas en los tratados, hayan de volver a las Cortes en forma de proyecto de ley. En este caso, qué duda cabe de que un dictamen negativo de las Cortes a la ratificación de un determinado tratado, ha de ejercer una considerable influencia sobre los órganos rectores del "treaty making power", pues dicha ne

gativa implicaría una toma de postura de las Cortes ante la legislación que habría de adoptar en su momento - para la aplicación del Tratado.

Lo que queda fuera de toda duda, es la consideración del dictamen favorable como una delegación legislativa, en base a lo cual, la Administración con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado, pudiera dictar las normas tendentes a procurar aplicación práctica del mismo en el orden interno. La delegación legislativa -- en nuestro derecho, exige que se efectúe mediante ley -- votada en las Cortes, según el artículo 51 de la Ley Orgánica del Estado y 10, 4 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no pudiendo, por tanto, presumirse implícita en un simple dictamen.

d: Procedimiento. Vamos a distinguir dos supuestos en base a que la materia del tratado sea competencia del Pleno o de las Comisiones, y, por último, trataremos sucintamente las especialidades de tramitación señaladas en el actual Reglamento de las Cortes.

En el caso de que el Tratado afecte a una materia que sea de la competencia del Pleno, ha de enviarse a las Cortes con la documentación prevista en el artículo 20 y 26 del Decreto de 24 de marzo de 1972. Publicado por la Presidencia de las Cortes en el Boletín Oficial de las Cortes se remitirá a la Comisión competente; pe-

ro ¿cuál es la Comisión competente?. Hasta ahora, se ha mantenido el criterio de enviar todos los tratados, sin excepción, a la Comisión de Asuntos Exteriores, práctica sin duda debida, a que la denominación de esta Comisión, en la primera época de nuestras actuales Cortes, y en concreto desde el Reglamento provisional de 5 de enero de 1943, era la de "Comisión de Tratados", práctica consolidada por el Reglamento de 28 de diciembre de 1957, en su artículo 51; el actual, no dice nada al respecto. Pero, es indudable, que esta práctica representa una rémora para la realización de esta competencia de las Cortes. Ello es debido a que dicha Comisión ha de estudiar Tratados que afectan a las materias más dis pa res, lo que hace que el trabajo sea rutinario y super ficial en la mayor parte de los casos.

Lo lógico sería adoptar el criterio de enviar el Tratado a la Comisión competente en la materia del mismo, es decir, un Tratado sobre seguridad social es mucho más lógico que sea dictaminado por la Comisión de Trabajo que no por la de Asuntos Exteriores, y lo mismo decimos de un convenio sobre convalidación de estudio; éste debiera de ir a la Comisión de Educación etc. Incluso creo, que en una eventual reforma del Reglamento de las Cortes, debería de imponerse esta solución. Como decíamos, la actual práctica parlamentaria ha traído co mo consecuencia, que la Comisión de Asuntos Exteriores



trabaje de una forma rutinaria y superficial.

En los restantes trámites, el procedimiento es --- idéntico al indicado para el 14, I, con la diferencia, claro está, que aquí no se trata de un proyecto, sino - de un dictamen. En el caso de que la materia objeto del Tratado sea de la competencia de las Comisiones, se pantean varios supuestos: caso de que venga determinado el carácter que ha de revestir una disposición por una ley anterior, entonces el procedimiento sería el anterior-- mente indicado, pero con la salvedad de que únicamente se daría cuenta al Pleno, siendo suficiente la aproba--- ción del dictamen por la Comisión.

Mayores problemas plantea el supuesto del artículo 12 de la Ley de Cortes, que establece que "son competencia de las Comisiones de las Cortes todas las disposi--- ciones que no estén comprendidas en el artículo 10 y - que deban revestir forma de ley.... porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el Pre--- sidente de las Cortes, un Ministro designado por el Go--- bierno, un Consejero perteneciente a la Comisión Perma--- nente del Consejo Nacional"...etc. Analizando dicho precepto, nos encontramos con que tal Comisión, que reciba el nombre de competencia legislativa, puede actuar a -- instancia del Gobierno o de la Comisión Permanente de - las Cortes. Es decir, si el Gobierno tiene duda respec--- to a un tratado, en cuanto a que su materia sea o no --

competencia de las Cortes, puede pedir que dicha Comisión dictamine sobre el particular; pero también puede la Comisión Permanente, conocedora de la negociación de un tratado, proponer la actuación de dicha Comisión, -- con lo cual un tratado que en principio el Gobierno no pensaba enviar a las Cortes, puede ser requerido por -- las propias Cortes a que lo haga, en base al dictamen -- de la Comisión de competencia legislativa.

El tema se complica aún más a causa del Decreto de 22 de enero de 1972, cuyo artículo 15 indica que "el -- consentimiento de España a obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de su representante cuando.... a) el tratado, por la materia objeto del mismo, no requiera la intervención de las Cortes a los fines -- de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constituti- va". Este precepto, que ya ha sido comentado con ante- rioridad, es criticado por HERRERO en los siguientes -- términos:

"Según el artículo 12....la determinación de las - materias en cuestión, depende de la decisión de una Co- misión de las propias Cortes --la Comisión de competen- cia legislativa- ¿Cuál será, entonces, el criterio que deberá seguir la Administración exterior para asegurar- se de si puede o no celebrar un tratado en forma simpli- ficado por la sola firma?. La mera autorización del Con- sejo de Ministros es. a estos efectos, irrelevante, por

que la Comisión de competencia legislativa... podría -- siempre reclamar la materia objeto del tratado hacia la esfera de nuestra flotante reserva de ley. ¿Debería, -- pues, el Ministro de Asuntos Exteriores, antes de celebrar un tratado en forma simplificada, consultar a dicha Comisión?. El trámite, sobre el que nada está previsto, parece, además, un tanto extraño" (41).

No creo sea éste el planteamiento correcto del problema, veamos: la reserva de ley, en nuestro ordenamiento, es fluctuante por dos razones distintas: primero, -- por la ambigüedad e inconcreción que se desprende de -- la redacción del artículo 10, por tanto, puede aumentar o disminuir en función de la interpretación concreta -- que dicho precepto se haga; en segundo lugar, porque se establece la posibilidad de aumentar las materias objeto de reserva mediante el dictamen de la Comisión de -- competencia legislativa. Ahora bien, en un momento dado, la fluctuación de la reserva legal solo vendrá determinada por el primer caso, no por el segundo, pues ha de entenderse que el dictamen de la Comisión surtirá sus -- efectos, es decir. incorporará una materia a la reserva legal, a partir del momento de la emisión del dictamen, pero, claro está, sin efectos retroactivos. En princi-- pio, una materia de las no incluidas en el artículo 10, ni calificada como de materia de ley por otra norma, no es de competencia de las Cortes, hasta que no lo decla-

re la Comisión de competencia legislativa; ahora bien, si existe duda fundada respecto a si puede estar incluída dentro del impreciso artículo 10, entonces se impondrá la consulta por parte del Gobierno, o bien, la propia Comisión permanente de las Cortes la podrá solicitar; pero el efecto del dictamen de la Comisión será -- eficaz y vinculante a partir de la declaración, pero no antes.

Quedan por analizar las especialidades procedimentales que señala el artículo 99 del Reglamento (42) antes reseñado. Tal disposición tiene su origen en el Reglamento de 28 de diciembre de 1957, cuyo artículo 51 -- decía: "Los tratados y convenios internacionales que se -- gún el artículo 14 de la Ley de Cortes, deban ser sometidos a éstas -- serán remitidos por el Presidente a la -- Comisión de Asuntos Exteriores. Las propuestas de en---mienda o reserva se tramitarán, en todo caso como en---miendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las -- disposiciones del presente título en lo que fueren apli cables".

Dicho precepto no sufrió modificación alguna hasta la entrada en vigor del actual "Reglamento, que dedica dos artículos al tema de los tratados internacionales. El primero (artículo 98), repite literalmente el artícu lo 14 de la Ley de Cortes, y el segundo (artículo 99), establece que "Las propuestas de no ratificación o de --

reserva a los tratados y convenios internacionales a -- que se refiere el párrafo 2 del artículo anterior, se -- tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del título anterior en lo que fueren aplicables". Introduce, pues, una modificación accidental respecto al texto anterior, ya que en vez de "propuestas de enmienda y reserva", se indica "propuestas de no ratificación y reserva". De es te modo, tanto el dictaminar en contra de la ratifica-- ción, como el dictaminar en favor de la inclusión de -- una reserva de parte del texto del tratado, reciben un tratamiento idéntico. El que se tramiten como enmiendas a la totalidad lleva aparejado un procedimiento más com plicado, pues mientras para la presentación de enmien-- das al articulado, solo se exige, aparte de requisitos de forma y plazo, el que sean firmadas por un Procura-- dor, en cambio para las enmiendas a la totalidad, es ne cesaria la firma de diez Procuradores como mínimo (ar-- tículo 68 del Reglamento). ¿Cuál es la razón de esta es pecialidad procedimental?. Lo cierto es que puede enten-- derse de dos modos distintos: o bien se pretende facili tar el debate, al disponer de más tiempo el primer fir-- mante de la propuesta, ya que al tramitarse como enmien-- da a la totalidad, dispone de más tiempo para defender-- la (según el artículo 75, 3 del Reglamento, dispondrá -- de 30 minutos, aunque prorrogables; mientras que las en

miendas al articulado. según el artículo 76, 4 solo dispondrán de cinco minutos, aunque también prorrogables), o bien, se pretende dificultar la intervención de los -- Procuradores en esta materia al exigir un mayor número de de firmantes, sea cual fuere el tipo de propuesta -- realizada.

e. La práctica parlamentaria. Como ya habíamos indicado en otro lugar, es algo patente (43) que cada vez se envían por el Gobierno a las Cortes mayor número de tratados para su examen y subsiguiente dictamen. Lo curioso es que se envían indiscriminadamente, no sabiéndose se a ciencia cierta si es incumplimiento del artículo -- 14. 2 de la Ley de Cortes, o en uso de la facultad que el artículo 10 in fine, del mismo texto legal, atribuye al Gobierno. de enviar a las Cortes otras materias o -- acuerdos que no tengan carácter de ley. En cambio es necesario precisar que dicho precepto de la Ley Constitutiva de las Cortes. indica: "igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno....", y en cambio, toda esa masa -- de tratados que llega a las Cortes, siempre son objeto de análisis por la Comisión de Asuntos Exteriores y, solo en algunos casos, a lo máximo. se someten a votación del Pleno. Claro está que el Presidente de las Cortes, es a quien le corresponde decidir si una materia es o -- no competencia del Pleno, según el Reglamento de las --

Cortes; pero el tenor literal del expresado precepto de una ley constitucional, y por tanto, superior, es claro y terminante: es al Pleno a quien el Gobierno tiene el derecho de presentar esas materias, y no a las Comisiones.

En base a la lectura de los Diarios de Sesiones, se deduce como primera conclusión, de un modo indiscutible la caoticidad del trabajo que lleva a cabo la Comisión de Asuntos Exteriores, Basta para muestra la circunstancia de que desde el 11 de marzo de 1970 al 21 de noviembre de 1972, la citada Comisión ha utilizado 11 fórmulas distintas a la hora de adoptar un acuerdo respecto a las materias que le son presentadas para su estudio: "se aprueba el dictamen recomendando su ratificación" (44), "queda aprobado" (45), "son aprobadas las propuestas de ratificación" (46), "es aprobado" (47), "se aprueba su ratificación" (48), "queda aprobado el acuerdo" (49), "queda aprobada la ratificación del Convenio" (50), "se acuerda recomendar su ratificación" (51), "sin discusión queda ratificado" (52), "queda dictaminado" (53), y por último, "se aprueba el dictamen" (54). Algunas de las fórmulas dan a entender que es la Comisión quien ratifica; por otra parte, se ratifican acuerdos que ya están en vigor, y así sucesivamente. Pero siendo el dictaminar los tratados que se le presen--

tan, el cometido fundamental, si no prácticamente el único, que en la actualidad desarrolla la Comisión de Asuntos Exteriores, tratan más adelante (55), con detalle, la labor desarrollada por esta Comisión.

### 3. EL ARTICULO 10 b) DE LA LEY ORGANICA

Este precepto, limita las atribuciones del Jefe del Estado respecto al "ius ad bellum" en nuestro ordenamiento; textualmente dice así: "el Jefe del Estado necesita una ley o, en su caso, acuerdo o autorización de las Cortes, a los fines siguientes...b) declarar la guerra y -- acordar la paz". Para el estudio de este segundo medio -- específico de control de que dispone las Cortes sobre el Jefe del Estado, vamos a utilizar la misma sistemática -- seguida en el supuesto anterior, es decir, primero se -- analizarán los antecedentes de dicho precepto en nuestro Derecho histórico, a continuación el procedimiento y, -- por último, la naturaleza del acto que las Cortes realizan.

a. Antecedentes. El Decreto de las Cortes de Cádiz de 16 de enero de 1811, en el artículo 1º del capítulo -- VI señalaba que, "El Consejo de Regencia no podrá declarar la guerra, sino en virtud de un Decreto de las Cortes. A este efecto el Consejo de Regencia dará parte en



sesión secreta al Congreso nacional de las causas de la desavenencia y estado de las negociaciones siempre que se considere el rompimiento inevitable". Respecto a los tratados de paz, les aplica el régimen general establecido para los de alianza y comercio, que como ya sabemos eran ratificados por las propias Cortes (artículo 2 y 3 del capítulo VI). (56) Una regulación similar la encontramos en el Reglamento de 26 de enero de 1812; -- así según el artículo 8 del capítulo II, el Consejo de Regencia "Presentará a las Cortes, oído el Consejo de Estado, los motivos que tenga para hacer la guerra a alguna potencia y con su aprobación la declarará solemne--mente"; respecto a los tratados de paz, el artículo 79 dice "Podrá hacer, oyendo el Consejo de Estado, trata--dos de paz...quedando su ratificación a las Cortes". -- Como se puede fácilmente apreciar, únicamente se añade el dictamen preceptivo del Consejo de Estado a la tramitación prevista en el Decreto anterior.

La Constitución de Cádiz de 1812 cambia la regula--ción de esta materia, al establecer en su artículo 171, 3 entre las facultades del Rey, la de "declarar la gue--rra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes". La justificación de este cam--bio queda perfectamente reflejada en el discurso preli--minar leído en las Cortes al presentar el proyecto de --

Constitución la Comisión redactará del mismo. el 24 de diciembre de 1811. (57) Este precepto, con revisiones - frecuentes de estilo a a perdurar hasta el ocaso de la Restauración. Así idéntico contenido va a tener el artículo 47, 4 de la Constitución de 1837, el 45, 4 de la Constitución de 1845, el artículo 52, 3 del Proyecto de 1856; el artículo 70 de la Constitución de 1869 establece que "el Rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra y hace y ratifica la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes". El Proyecto de Constitución de la República Federal de 1873, después - de atribuir a la Federación, como competencia propia, - las relaciones exteriores, hacer referencia expresa, -- aparte de los tratados de paz y de comercio, a la "de-- claración de guerra exterior que será siempre objeto de una ley" (título V, nº 3). (58)

El artículo 54, 4 de la Constitución de 1876 vuelve a la literalidad tradicional. El Anteproyecto de -- Constitución de la Monarquía española presentado a la Asamblea Nacional por la sección primera el 6 de julio de 1929, establece una regulación contradictoria de esta materia; veamos: el artículo 70 indica "Como Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, corresponde al Rey....3º declarar la guerra y hacer ratificar la paz, previa con-- sulta del Consejo del Reino, y dando después cuenta do-

cumentada a las Cortes"; hasta aquí la regulación tradicional, pero, por el contrario, el artículo 63-4, señala que "Serán necesariamente materia de ley.....49. La aprobación de declaración de guerra y ratificación de paz hecha por el Rey". De ello se desprende la existencia de una contradicción entre ambos preceptos; únicamente pretendemos ponerlo de manifiesto, dado que se trataba de un proyecto no suficientemente elaborado y, por tanto, sumamente confuso, que no tuvo vigencia práctica. Sobre lo que sí debemos llamar la atención es, -- respecto a la mención del Consejo del Reino, cuya composición y funciones influyeron de una manera determinante en la ordenación del órgano que con la misma denominación establecen nuestras Leyes Fundamentales.

Una reglamentación más original y que llamó la --- atención de los iuspublicistas de la época, vamos a encontrarla en la Constitución de 1931. (59) Según su artículo 76 "Corresponde también al Presidente de la República....a) declarar la guerra conforme a los requisitos del artículo siguiente...." . El artículo 77 dice - "El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra si no en las condiciones prescritas en el pacto de la Sociedad de las Naciones, y solo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico los procedimientos judiciales o de

conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de Naciones. Cuando la Nación estuviera ligada a otros países por tratados particulares de conciliación o arbitraje, se aplicará ésto en todo lo que no contradigan los Convenios generales. Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República ha brá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra". Lo preceptuado en este artículo es una consecuencia de la declaración del artículo 62 de la Constitución republicana, que señalaba: "España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional". Ya hemos visto lo alabados que fueron estos preceptos.

b. Procedimientos. El contenido del artículo abarca dos supuestos distintos: la declaración de guerra y la negociación y acuerdo de la paz. Para ambos supuestos el procedimiento es el mismo. Según el artículo 10, a) de la Ley Orgánica, el Jefe del Estado para realizar tal acto precisa, en primer lugar, dictamen preceptivo del Consejo del Reino; a continuación, ha de solicitar el acuerdo de las Cortes al respecto; obtenido éste, -- puede proceder al respecto. Es necesario indicar, que -- al igual que sucedería en el artículo 14, I, la compe--

tencia para declarar la guerra y acordar la paz corresponde al Jefe del Estado y que, por tanto, el acto de las Cortes únicamente le faculta para actuar en esas materias; ahora bien, una vez facultado por ellas, el Jefe del Estado sigue disponiendo de la más completa libertad para realizar dichos actos; por tanto, la intervención de las Cortes no vincula al Monarca con su decisión en el caso de que su actuación sea positiva. Claro está, que si las Cortes le niegan su acuerdo, el Jefe del Estado no podrá realizar dichos actos.

Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, parece claro que el Ejecutivo, a pesar de los requisitos indicados, puede decidir por su propia autoridad auténticos actos de guerra o que desde un punto de vista material se le aproximen; así sucedería en los supuestos en los que, según el derecho internacional, se puede hacer la guerra sin necesidad de declaración de la misma; por ejemplo, en el caso de que otra Nación declare la guerra a España. Por otra parte el Ejecutivo puede realizar actos que si bien son distintos de los actos de guerra, constituyen auténticos medios de coacción internacional (v.gr. represalias, bloqueo, embargos, etc.).

Respecto a la segunda materia que contempla el citado artículo, "acordar la paz", hemos de hacer algunas precisiones. El procedimiento, indudablemente, es el --

mismo, pero hemos de tener en cuenta que habitualmente la conclusión de la paz se suele efectuar mediante tratados internacionales entre las partes afectadas, y en los cuales se establecen los elementos de la misma, así como la regulación de las futuras relaciones entre los Estados beligerantes. En estos tratados pueden existir clausulas que afecten a los supuestos que nuestra ley de Cortes contempla en su artículo 14, I. En estos casos, ¿Cuál es el Régimen jurídico de dichos tratados?.- ¿Se les aplica el artículo 14 de la Ley de Cortes o el artículo 9, b) de la Ley Orgánica?.

Aunque la aplicación de uno y otro supuesto no reviste carácter sustancial, pues en ambos casos se exige la participación preceptiva y vinculante de las Cortes, desde un punto de vista formal pueden existir diferencias procedimentales. Efectivamente, en el supuesto -- del 14 I de la Ley de Cortes el acto de autorización que éstas realizan, se efectúa mediante una ley; por el contrario, el supuesto del artículo 10, b) de la Ley -- Orgánica solo exige el acuerdo de las mismas. La diferencia consistiría en que, en el primer caso al estable-- cerse como procedimiento de las Cortes para expresar su autorización una ley, el tema antes de ser votado por -- el Pleno pasaría a estudio y dictamen por parte de una Comisión. como ya hemos dejado señalado. En cambio, el procedimiento para lograr el acuerdo de las Cortes no --

precisará dicho trámite, pudiendo ser propuesto directamente al Pleno de las Cortes que habría de manifestarse sobre la aceptación o denegación de la materia propuesta. (61)

c. Naturaliza del acto jurídico de las Cortes. Como ya acabamos de indicar, según el tenor del artículo 9. b) de la Ley Orgánica, las Cortes han de prestar su acuerdo para que el Jefe del Estado pueda válidamente llevar a cabo declaraciones de guerra y acordar, en su caso, la subsiguiente paz. El acto de las Cortes es, -- pues vinculante; no se trata, como en otros textos de la historia del Derecho constitucional español, de un acto a posteriori e informativo, tal era el caso de la mayoría de las Constituciones, que únicamente imponían al Rey el "dar cuenta documentada a las Cortes", sin -- que establecieran requisitos previos para realizar dichos actos.

No es éste el caso de nuestro actual ordenamiento jurídico, que exige la actuación previa y vinculante de las Cortes, según se desprende del tenor literal del artículo citado de la Ley Orgánica del Estado.

d. Comentario. El citado precepto, con una nueva fórmula en su redacción, enlaza con la regulación que de la materia daba el Decreto de 21 de febrero de 1811,

el Proyecto de Constitución de 1873 y la Constitución de la segunda República. En esos tres textos constitucionales, se exigía la autorización de las Cortes, como más atrás hemos dejado señalado. De hecho, dicha línea constitucional, en la regulación de la materia que nos ocupa, supone la excepción a lo que ha sido regla general en nuestro constitucionalismo; línea general que se inició en la Constitución de 1812 y que fue recogida en los restantes textos constitucionales, excepción hecha de los más arriba indicados.

En Derecho comparado se pueden reconducir a tres, las soluciones dadas a este respecto: uno, Competencia exclusiva del Ejecutivo; dos, necesidad del consentimiento del Parlamento para declarar la guerra; y, por último, competencia exclusiva del Legislativo. (62) De acuerdo con esta clasificación nuestro ordenamiento se encuentra en el segundo de los tipos mencionados.

Es curiosa la inclusión de esta norma en nuestro ordenamiento pues en mucha medida rompe con la regulación dada a otras materias, en el sentido de que supone una limitación, al menos desde el punto de vista teórico, sumamente grave, y no es precisamente esa línea de control la que se encuentra en los principios de nuestro actual ordenamiento jurídico. Respecto al acordar la paz va más allá, incluso, que la Constitución de la



segunda República, pues en ésta no se exigía el consentimiento de las Cortes, según el artículo 76; claro está, que los tratados dimanantes del fin de las hostilidades, estarían sujetos al régimen general de conclusión de tratados que la misma Constitución establecía.

Desde el famoso debate habido en la Asamblea francesa en el mes de mayo de 1970, el tema del órgano titular de la declaración de guerra en los Estados Constitucionales ha sido total. Nuestra propia historia constitucional nos demuestra, que a nuestros constituyentes - siemore les preocupó más este tema que el referente a la ratificación de tratados. Ello es sumamente lógico - si partimos del hecho de que el régimen constitucional surgía como una reacción frente al absolutismo, que no se caracterizó precisamente por un uso, ni siquiera normal, del "ius ad ballum". Como pone de manifiesto MIRKINE GUETZEVITCH "Los hombres de la Constituyente tuvieron que pronunciarse, no sólo sobre este problema de la renuncia a la guerra, sino también acerca de la competencia para declararla. Precisa conocer la mentalidad de los constituyentes franceses para comprender las razones que vinculan el problema de la declaración de guerra en el Derecho constitucional revolucionario a la primacía del Poder legislativo. Los hombres de la Revolución en su deseo de establecer la paz, estaban persuadidos de que los Monarcas eran los únicos que podían --

amenazaría. Esta creencia se basaba en una confianza -- ilimitada en la razón de las instituciones libres. Los hombres de la Constituyente creían que la cuestión de -- la guerra y de la paz debía ser resuelta por una Asam-- blea, y que esta cláusula constitucional bastaba por sí sola para asegurar la paz perpetua (3).

La realidad histórica ha desmentido esta concep--- ción. Pero semejante creencia nos explica el nacimiento de una regla fundamental del Derecho público moderno -- que por sí sola, constituye un progreso del Derecho in-- ternacional: la necesidad del consentimiento del Poder legislativo para la declaración de la guerra. (63)

A pesar de ello, la eficacia de este control pre-- vio del Parlamento ha sido muy criticado por VOLGAST -- (64) y LUNA (65), en base a que, en la práctica, podrí-- mos decir que ha sido sistemáticamente eludido. Pero -- para LUNA " Cuando se somete el poder exterior a tra--- bas, requisitos y limitaciones constitucionales incompa-- tibles con su naturaleza, ya hemos visto que tarde o -- temprano, no por maldad, sino por exigencia del propio interés nacional, tiende a liberarse de ellas utilizan-- do fórmulas, habilidades y artilugios más o menos hipó-- critas e incluso violándolas francamente, sin que los -- Parlamentos, que tienen conocimiento de dichas prácti-- cas, adopten una de estas dos posturas: condenarlas ta-

juntamente o adecuar las normas constitucionales imposibles de cumplir a las exigencias racionales del poder exterior, como hiciera, por ejemplo, la reformada Constitución holandesa. Lo más grave es que, por demasiado ambiciosas, dichas limitaciones consiguen lo contrario de lo que pretenden: que la fiscalización del poder exterior por los demás poderes internos sea menos intensa y eficaz que si se atuviera a exigencias más adecuadas y realistas, padeciendo con ello el Estado de Derecho.

Como dice MONTERO RIOS en 1869, defendiendo la redacción dada por la Comisión de Constitución al artículo 70, en el que se otorgaba en su plenitud el "ius ad bellum" al monarca, "Es de observar que por más que el artículo 70 parece que concede al Monarca la libre facultad de declarar la guerra, sin necesidad de solicitar previamente el asentimiento de las Cortes, por otra disposición contenida en la Constitución viene a limitarse de tal manera esa libre facultad del Monarca que casi llega a ser ilusoria. La guerra necesita grandes gastos; los impuestos no pueden cobrarse sin la autorización de las Cortes; los presupuestos tampoco pueden hacerse efectivos sin ser discutidos y votados en Cortes; de suerte que en la discusión anual de los presupuestos tienen las Cortes medios de evitar que el Monarca se comprometa en guerras imprudentes que pudieran --

causar graves perjuicios a la nación". "Es de tener también en cuenta la índole, la naturaleza especialísima - de todos los casos que dan lugar a la guerra, de todas las negociaciones que preceden a la declaración de la guerra. Son estos negocios de naturaleza eminentemente diplomática, que en la mayor parte de los casos exigen gran reserva, y no pueden entregarse a los vientos y la publicidad, porque tal vez esa publicidad pudiera comprometer el honor, los intereses o el porvenir de la patria" (66).

NOTAS DEL CAPITULO IV

- 1). FITZMAURICE. "Do treaties need ratification?". Bybil 1934
- 2). PASTOR RIDRUEJO, J.A. "La estipulación y la eficacia interna de los tratados en el derecho español", Revista Española de Derecho Internacional, Vol. XVII, nº 1, 1964, pag. 42
- 3). "Derecho Internacional Público", traducción española de JIMENEZ ARTIGUES, 3ª edición. Barcelona 1966, -- pag. 33
- 4). La Convención de Viena sobre derecho de los tratados adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas -- sobre la misma materia el 22 de marzo de 1969. España se adhirió con fecha de 16 de mayo de 1972.
- 5). Solo hace falta ojear una colección de Constituciones, para comprobar lo expuesto.
- 6). Vid. PASTOR op. cit.
- 7). HERRERO. "En torno al...." pag. 74

8). Vid infra

9). El texto completo de dicho Decreto, aparte de en el Diario de Sesiones de su fecha, se puede encontrar también en la obra de MANUEL FERNANDEZ MARTIN "Derecho Parlamentario español", t. II, pag. 646

10). Vid supra

11). op. cit. pag. 152

12). Lo mismo sucede en otros supuestos, cfr. los números 2, 3, 9, 10 y 11 del artículo 172

13). Utilizamos la misma terminología empleada en el Dictamen del Consejo de Estado, nº 36.227

14). Quien sea el titular de la soberanía no viene específicamente determinado en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo de L.O.E., únicamente solventa el problema de quién lo ha de ejercer. Debido al silencio que guarda nuestra Constitución se han formulado diversas teorías, pero ordinariamente circunscritas a averiguar cuál de los órganos del Estado es el titular de la misma. El artículo que acabamos

de citar nos demuestra palpablemente que es vano - dicho empeño, pues al Estado como tal, y no a un - órgano específico del mismo, a quien corresponde. Algunos autores han querido ver en el artículo VI de la L.O.E., cuando afirma que el Jefe del Estado personifica la soberanía nacional, una atribu-- ción singular de la misma a dicho órgano, pero no se han detenido a analizar lo que significa en de recho constitucional "personificar". Dicho térmi-- no responde a lo que BURDEAU denomina "personali-- zación del ejercicio del poder". En cualquier caso, es preciso recordar que, como ya se ha dicho, el - concepto de soberanía acuñado por BODINO tiene un alcance estrictamente jurídico, es un concepto de status legal y no de poder político. Soberanía - es, pues, equivalente a supremacía legal, no fac-- tual. En este sentido la soberanía, cuyo titular - es el Estado, viene ejercida por quien esté capaci-- tado para determinar la voluntad del Estado. Si en el pensamiento de BODINO impulsado por las exigen-- cias históricas de un tiempo, el Rey está capita-- do por sí solo para determinar la voluntad del Esta-- do, en los ordenamientos modernos y, en concreto, - en el ordenamiento español, la formación de tal vo-



luntad está encomendada a las competencias complementarias de varios órganos, Resulta, pues, claro que la expresión "personificación de la soberanía" no puede tener en modo alguno el sentido a atribuir al Rey, por sí solo, el ejercicio de dicha soberanía o, lo que es lo mismo, la determinación de la voluntad del Estado.

- 15). Hoy día es habitual que las Constituciones prevean tales cesiones de soberanía con vistas a facilitar una posible integración regional. Vid MIAJA DE LA MUELA "Introducción al Derecho Internacional Público" 5ª ed. Madrid, pag. 237
- 16). HERRERO DE MIÑON, "Nacionalismo y Constitucionalismo" edit. Tecnos, Madrid 1971, pag. 382 y sgts.
- 17). Dictamen del Consejo de Estado, nº 36.227
- 18). RUIZ DEL CASTILLO, "Manual de Dº Político", edit - Reus, Madrid 1939, pag. 188 y 189
- 19). Para la ampliación de estos conceptos ver FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA, TORCUATO, su obra inédita "Manual de Derecho Constitucional"

- 20). op. cit.
- 21). Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado, 1968-1969, pag. 615
- 22). "Elements de droit Constitutionnel Francais et -- compare" t. II, 7<sup>a</sup> ed. Recueil Sirey, París 1921
- 23). Ver ROUSSEAU, op. cit. pag. 225
- 24). Vid supra
- 25). En su artículo único se afirmaba: "se autoriza al Gobierno para conceder la independencia a la Guinea Ecuatorial y para adoptar las medidas procedentes a fin de completar, mediante la adecuada organización constitucional su proceso de descolonización y a realizar la transferencia de competencias exigida por dicho proceso".
- 26). Ley de                      de 1967
- 27). Calificación, por otra parte, que sería sumamente discutible en base al decreto de 10 de enero de 1958.

- 28). Conceder la independencia a Guinea Ecuatorial
- 29). No podemos hacer referencia a dicho dictamen de fecha 20 de junio de 1968, por no haber sido publicado aún, y según los artículos 44 y 150 del Reglamento Organico del Consejo de Estado de 13 de abril de 1945, hasta que tal hecho se produzca, tienen carácter reservado. Nosotros lo citamos por la referencia que viene dada en el dictamen, sí publicado, -- que nos ocupa.
- 30). PIERRE LARDY. "La force obligatoire du droit international en droit interne". París L.G.D.J. 1966, - pags. 76 y siguientes. Analiza la ley de autorización que exige una figura jurídicamente muy similar del Derecho alemán, basada en el artículo 59 de la Ley Fundamental de Bonn y que puede ser de sumo interés para nosotros.
- 31). Previo dictamen, claro está, del Consejo del Reino, según el artículo 10 de la L.O.E.
- 32). op. cit. pag. 186
- 33). Aunque en este caso, y a fuer de exactos, es preci-

so constatar que fueron las Cortes quienes en previsión de la posibilidad de tal venta, interpellaron al Gobierno solicitando se negara ésta.

34). MARTIN RETORTILLO "La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la reciente jurisprudencia del T. S.". Rev. de Ad. Pbca., nº 39, septiembre-diciembre 1962, pag. 267.

35). Aquí se plantea el siguiente problema: cuando el legislador hace referencia al primer caso, ¿qué ha de entenderse por una posterior?. ¿una ley constitucional o cualquier ley ordinaria?. En nuestra opinión se refiere a la legislación ordinaria posterior, pues entre otras razones no hay que olvidar que dicho precepto tiene su origen en la primitiva Ley de Cortes, y que en aquella ocasión, el rango jerárquico de dicha norma era el de ley ordinaria, ya que no se declaró Ley Fundamental hasta la de Sucesión en 1947.

36). op. cit. pag. 298

37). Vid supra

- 38). Vid Sentencia de la Sala 4ª del T.S., de 27 de febrero de 1970
- 39). Entre otros, dictamen 36.27
- 40). Esta solución es la que propugnaba HERRERO en su interpretación del artículo 14, L.C. vid supra
- 41). "Ordenación de la actividad administrativa...." pag 367.
- 42). Ver FRAILE CLIVILLES, op. cit. "Comentario al artículo 98 y 99 del Reglamento de las Cortes"
- 43). Vid supra
- 44). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comisión de Asuntos Exteriores nº Sesión de
- 45). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comisión de Asuntos Exteriores, nº 69, Sesión de 16 de junio de 1970
- 46). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comisión

sión de Asuntos Exteriores nº99 Sesión de 21 de -  
julio de 1970.

47). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº 99 Sesión de 21 de ju  
lio de 1970.

48). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº131 Sesión de 20 de no  
viembre de 1970.

49). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº 184 Sesión de 7 de ma  
yo de 1971.

50). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº 184 Sesión 7 de mayo  
de 1971.

51). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº 240 Sesión 23 de sep-  
tiembre de 1971

52). B.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi

sión de Asuntos Exteriores nº 83 Sesión de 27 de -  
octubre 1972.

53). G.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº 91 Sesión 21 de no---  
viembre de 1972.

54). G.O.C.E. Diario de las Sesiones de Comisiones. Comi  
sión de Asuntos Exteriores nº Sesión de

55). Vid infra

56). Vid supra

57). El texto de la parte del discurso que nos interesa,  
ha sido reproducido con anterioridad. Vid supra.

58). Es curioso constatar la diferenciación que dicho --  
Proyecto de Constitución establece entre guerra ex-  
terior y guerra civil; la primera corresponde decla-  
rarla a la Federación, previa ~~ap~~probación mediante -  
ley del Poder legislativo como hemos visto, mien---  
tras que la segunda, según el tenor literal del ---

nº 22 del título V, también le corresponde a la Federación, pero sin necesidad de dicha autorización. Creemos que tal precepto constituye la institucionalización de la guerra civil como algo ordinario y previsible.

59). Vid supra

60). Para mayores detalles respecto a esta original regulación, ver la parte histórica,

61). Hasta ahora solo una vez se ha solicitado el acuerdo de las Cortes, aunque referido a otra materia, y fue con ocasión de la solicitud hecha por el -- Jefe del Estado para precader a designar como sucesor al actual Príncipe de España, don Juan Carlos -- de Borbón. La solicitud de dicho acuerdo de las --- Cortes fue presentado bajo la forma de un proyecto de Ley.

62). Vid MIRKINE GUETZEVITCH, op. cit. pag. 278

63). op. cit. pag. 275-276

64). Recueil des cours, 1937, 2



- 65). "El Poder exterior". En el libro colectivo "Las relaciones internacionales en la era de la guerra -- -- fria", Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1962
- 66). Diario de las Sesiones de las Cortes constituyentes, pag. 2.197

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLITICA  
EXTERIOR EN ESPAÑA (HISTORIA Y DERECHO  
ACTUAL).  
VOLUMEN II

TESIS DOCTORAL

Autor: FAUSTINO FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

CAPITULO V  
=====

## CAPITULO V

### LOS MEDIOS GENERALES DE CONTROL

#### 1. INTRODUCCION

#### 2. LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES Y DIRECTOS

- a. Las interpelaciones
- b. Ruegos y preguntas
- c. Las sesiones informativas
- d. Mociones
- e. Solicitudes de información
- f. La Comisión de Asuntos Exteriores

#### 3. LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES INDIRECTOS

- a. La legislación ordinaria
  - a'. La validez interna de los Tratados internacionales
  - a''. La legislación

b'. La doctrina

c'. La jurisprudencia

b'. El título preliminar del Código Civil

b. La competencia presupuestaria y financiera de las Cortes

## 1. INTRODUCCION

En este segundo grupo, nos proponemos analizar los medios de control de que las Cortes disponen según nuestras Leyes Fundamentales y el Reglamento de las mismas. Dada la específica naturaleza de nuestro ordenamiento, dichos medios, desde un punto de vista jurídico, nunca pueden conducir a la exigencia de responsabilidad ministerial, como sucede en el régimen parlamentario, pero -- tampoco debe de obviarse la importancia que técnicamente poseen en la actualidad y la importancia política -- que en el futuro puedan conseguir.

Las Cortes en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye, con carácter general, pueden llevar a cabo el control de la política exterior seguida por el Gobierno. Estos procedimientos generales siguiendo el plan trazado en la primera parte de este trabajo, pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los procedimientos generales y directos y -- los procedimientos generales e indirectos. A continuación pasaremos a analizarlos por separado.

## 2. LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES Y DIRECTOS

Estos medios se encuentran implícitamente contenidos en la Ley Constitutiva de las Cortes y desarrollados en los diversos Reglamentos que han regulado el trabajo de las mismas. Como dice FRAGA IRIBARNE "La Ley de creación de las Cortes españolas, aunque concibió a éstas como un Cuerpo principalmente legislativo, previó desde el primer momento que éstas ejercieran una "crítica fundamentada y solvente" y que pudieran "realizar estudios, practicar informaciones", etc., al servicio de esta función, capital en los Cuerpos deliberantes, del control de la Administración". (1) Ahor bien, esta posibilidad existente en la Ley Constitutiva de las Cortes no va a convertirse en una realidad, aunque mínima hasta la reforma del Reglamento provisional de las Cortes, que se llevó a cabo el 17 de julio de 1946.

Hasta entonces, en el Reglamento provisional de las Cortes no se preveía ninguna posibilidad reglamentaria para efectuar dicha función. Según el reformado artículo 6º del Reglamento, al tratar de la libertad de expresión de los Procuradores en el ejercicio de sus funciones, se prevé el que éstos "puedan dirigir ruegos y preguntas por escrito a los Ministros sobre las materias que sean de su competencia.

Con todo, la utilización de estos medios de control fue escasísima en los años en que estuvo vigente dicha normativa. Respecto a lo que a nosotros preocupa, únicamente tenemos constancia indirecta de la existencia de varios ruegos dirigidos al Ministro de Asuntos Exteriores, a los que contestó, en un discurso celebrado ante el Pleno de las Cortes en el año 1956. (2) Constituyendo esta referencia la primera utilización de los medios generales directos en nuestro actual régimen político.

El Reglamento de las Cortes de 1957 amplía los procedimientos utilizables por los Procuradores al añadir al ya regulado de ruegos y preguntas, la posibilidad de interpelar, bien al Gobierno, bien a los Ministros en particular (3).

Con la Ley Orgánica del Estado se constitucionalizó, en su artículo 53, la obligación que el Presidente del Gobierno y los Ministros tienen de informar a las Cortes acerca de su gestión, así como de contestar a las preguntas, ruegos e interpelaciones que se les haga.

Efectivamente, según dicho precepto "el Presidente del Gobierno y los Ministros informarán a las Cortes acerca de la gestión del Gobierno y de sus respectivos



Departamentos y, en su caso, deberán responder a ruegos, preguntas e interpelaciones que se hicieran reglamentariamente.

Por último, el vigente Reglamento de las Cortes de 15 de noviembre de 1971, regula de forma más detallada y precisa esta materia; y así aparte de regular los medios precisos en el anterior Reglamento, añade la posibilidad de presentar mociones al Gobierno, y regula de modo específico las preguntas en las Sesiones informativas. Además de estos medios generales, haremos una especial referencia a la Comisión de Asuntos Exteriores en base más que a la labor que desarrolla, a la importancia que como Comisión permanente especializada podría llegar a tener.

Pero antes de entrar en el análisis de estos procedimientos de control, hemos de plantearnos la naturaleza de los mismos en nuestro actual ordenamiento jurídico. Todos ellos no tienen en absoluto el contenido jurídico y la importancia política que poseen en un régimen parlamentario. Precisamente, porque ninguno de ellos -- puede finalizar en la exigencia de responsabilidad ministerial. Como un autor ha indicado al tratar de las competencias de las Cortes, respecto a estos procedimientos, los tipificaba como de "un cierto control de la Administración" (4).

Efectivamente, no se trata de un control que puede llevar aparejada la dimisión del Gobierno, pero el hecho de que tal posibilidad quede excluída, no significa la carencia de control. No cabe duda de que un determinado Departamento ministerial se encuentra limitado en su actuación, cuando sabe que puede ser constreñido a explicar su política general ante la opinión pública -- por medio de las Cortes, más que si no existiera posibilidad de tal exigencia. Precisamente por eso, dentro de las limitaciones con que se encuentran regulados dichos procedimientos en nuestro ordenamiento, no deben de llevarnos a afirmar la inexistencia de control. El que el control sea más o menos robusto, no tiene nada que ver con la ausencia de control.

Cuando en muchas ocasiones se habla de esta inexistencia, se suelen confundir dos realidades distintas, -- una que viene determinada por las posibilidades que -- nuestras Leyes Fundamentales ofrecen al respecto y --- otra, por la aplicación práctica que dichas posibilidades tienen en la realidad de nuestras Cortes actuales; ambas cosas son distintas, y a los efectos de nuestro -- trabajo, solo nos importa la primera de ellas, poniendo de relieve que las posibilidades de control existen; la intensidad con la que se ejerza, es algo distinto. Pero, a pesar de todo, ya podemos adelantar que en el período

que se inicia en 1967, esta competencia de las Cortes - fue ejercida con una mayor intensidad, para descender - en la actual legislatura. (5) Pasamos por tanto, a analizar los siguientes medios generales y directos de control, en este orden: interpelaciones, ruegos y preguntas, sesiones informativas, mociones, solicitudes de información y, por último, la Comisión de Asuntos Exteriores.

a) Las interpelaciones. No aparece esta figura de control parlamentario de una forma explícita en la Ley de Cortes ni fue prevista ni regulada en el Reglamento provisional ni en las reformas parciales de que fue objeto. Fue el Reglamento de 11 de noviembre de 1957, el que por primera vez introdujo dicho procedimiento en nuestro Derecho parlamentario, al regularlas en el título X, artículo 71, 75 de dicho Cuerpo legal.

La reforma de 1967 mantuvo la misma normativa. El Reglamento de las Cortes de 11 de noviembre de 1971 introdujo varias modificaciones en lo que podríamos llamar ya, clásica de las interpelaciones. Por otra parte, se constitucionaliza, como ya sabemos, la obligación del Gobierno de responder a las mismas, a tenor de lo preceptuado en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado; según este precepto "El Presidente del Gobierno y -

los Ministros informarán a las Cortes acerca de la gestión del Gobierno y de sus respectivos Departamentos y, en su caso, deberán responder a ruegos, preguntas e interpelaciones que se hicieran reglamentariamente".

Según el vigente Reglamento de las Cortes, en su artículo 109 "Interpelación es la solicitud formulada al Gobierno por un Procurador, de que se expongan ante la Cámara los motivos, criterios o desarrollo de la actividad política del Gobierno o Departamentos ministeriales". Como dice MANUEL FRAILE CLIVILLES, "en sentido parlamentario estricto la interpelación es una pregunta importante, por ello no tiene en principio, una diferencia sustancial con la pregunta simple, sino que se diferencian en cuanto a su contenido y en cuanto a la tramitación a que da lugar... la interpelación versa sobre temas muy generales o sobre temas que, aún siendo concretos, afectan a líneas importantes de la política del Gobierno" (6).

Según el Reglamento, las interpelaciones "deberán ser solicitadas en escrito, comprensivo del contenido fundamental de las mismas y presentadas al Presidente de las Cortes para su traslado a la Presidencia del Gobierno" (artículo 115, 1). Para que puedan tramitarse, es necesario que se solicite con veinte días de antelación, al menos, a la reunión de las Cortes, bien en Ple

no o bien en Comisión, así como el haber sido incluidas dentro del orden del día (artículo 115, 2); si la solicitud de interpelación afecta a materias que no se encontraren comprendidas en el artículo 110 del Reglamento, la Presidencia de las Cortes podrá hacer que se tramiten como preguntas. La razón es obvia, pues como ya dejabamos indicado más arriba, la diferencia entre ambas instituciones radica exclusivamente, en nuestro Derecho, en su cualificación; si a la presunta interpelación le falta ésta, se concreta en pregunta simple.

En el artículo 107 del Reglamento se prevé cuál ha de ser el procedimiento parlamentario mediante el que la interpelación se ha de exponer ante las Cortes: "El Procurador interpelante podrá intervenir por un tiempo máximo de 30 minutos para su exposición. Procederá a continuación la contestación del Gobierno; seguidamente el interpelante podrá rectificar por un tiempo máximo de 10 minutos, interviniendo finalmente el Ministro si lo solicita" (artículo 117). Como supuesto excepcional, según se desprende de la redacción del artículo 118, el Gobierno podrá no aceptar una interpelación, en el caso de que "así lo exijan claras razones de interés nacional". Ahora bien, la negativa ha de ser explícita, pues el Gobierno ha de comunicarlo al Presidente de las Cortes, y éste, está obligado a publicar tal extremo en el

Boletín Oficial de las Cortes (artículo 118). Dada la naturaleza de nuestro sistema político, las interpelaciones no pueden ser sometidas a votación, lo cual es una consecuencia inmediata del hecho de la no existencia de responsabilidad política de los Ministros ante las Cortes; de ahí, precisamente, la peculiaridad de las interpelaciones en nuestras Cortes actuales y también su dificultad para diferenciarlas de las simples preguntas, como más arriba quedaba explicado. (7).

Práctica parlamentaria. Desde un punto de vista práctico, hasta el momento de escribir estas líneas, únicamente ha sido presentada una interpelación al Gobierno en la materia que nos ocupa. Fue la formulada por el Procurador señor DIAZ-LLANOS LECUCNA en referencia a las relaciones de España con el Mercado Común y que se llevó a cabo en la Sesión Plenaria celebrada el día 16 de junio de 1971 (8); dada la fecha de la interpelación, no le fue aplicada la tramitación del Reglamento de las Cortes de 1971, sino la del entonces en vigor de 1967. (9)

b) Ruegos y preguntas. Del mismo modo que lo hacía con las interpelaciones, el Reglamento de las Cortes define ambos extremos en el artículo 110. Según este precepto "Ruego es la expresión de un deseo al Gobierno o

a alguno de sus ministros, por parte de un Procurador - con relación a una cuestión concreta", y pregunta "es - la solicitud hecha por un Procurador de que el Gobierno o alguno de sus miembros informe sobre alguna cuestión o materia propia de su competencia".

Ordinariamente en derecho parlamentario, sólo se - conoce la pregunta, y como dice FRAILE CLIVILLES "en -- realidad es muy difícil la diferenciación entre las pre - guntas y los ruegos, e, incluso, tiene poca trascenden - cia jurídica desde el momento en que éste va a ser el - Único punto del Reglamento en que se les trata separada - mente". En realidad, la diferencia que existe entre uno y otro procedimiento, según la definición dada de los - mismos en el citado precepto, radica en que mientras el ruego consiste en la expresión de un deseo respecto a - la acción del Gobierno, la pregunta ordinariamente hará referencia a una acción pasada, teniendo, por tanto, -- una función de carácter informativo.

En base a lo anterior, dicho autor indica que "la expresión de un deseo o una preocupación que constituye el ruego puede no ser susceptible de una respuesta con - creta, lo que haría que la respuesta del Gobierno deba ser poco más que un simple acuse de recibo, sin embargo no se va a establecer en el artículo 120 ninguna distin - ción de tratamiento, por lo que tanto las respuestas a

las preguntas como a los ruegos se insertarán en el Boletín Oficial de las Cortes, cualquiera que sea su contenido". (10)

El procedimiento que han de seguir estos medios de control viene determinado en los artículos 119 y 120 -- del Reglamento de las Cortes. Según el artículo 119 --- "los ruegos y preguntas se formularán por escrito y se presentarán al Presidente de las Cortes y su texto expresará concisamente el objeto de los mismos. El Presidente remitirá a la Presidencia del Gobierno las preguntas o ruegos que se formulen con arreglo a la cortesía parlamentaria. 2. El texto de los ruegos o preguntas se publicará seguidamente en el Boletín Oficial de las Cortes, salvo aquellos que a juicio del Presidente, oída la Comisión permanente, tenga carácter reservado". El artículo 120 regula la contestación a que, como ya sabemos, está obligado el Gobierno de forma constitucional, según el artículo 63 de la Ley Orgánica del Estado, mencionado anteriormente.

Respecto a la práctica parlamentaria, la primera noticia de la utilización de ruegos y preguntas en la materia que nos ocupa, viene determinada por la intervención del Ministro de Asuntos Exteriores en el año -- 1950; en el Boletín Oficial de las Cortes se recoge tal extremo de manera indirecta. Pero mejor que ninguna explicación, creo será la transcripción literal, a los --



efectos de mejor comentario, de dicho documento.

"El Sr. Presidente: El Sr. Ministro de Asuntos Exteriores tiene la palabra para contestar a todos los ruegos que, respecto a nuestras relaciones internacionales, se le han formulado.

El Sr. Ministro de Asuntos Exteriores: señores Procuradores varias veces a lo largo de los últimos años por el reglamentario conducto de la presidencia de las Cortes, ha recibido el Ministerio de Asuntos Exteriores diversos ruegos de algunos Procuradores en demanda de explicaciones sobre el aislamiento diplomático y el asedio económico impuestos a España por las Potencias aliadas, a partir de la terminación de la guerra. El buen sentido y el despierto patriotismo de los Procuradores interpelantes hizoles aceptar prontamente las razones por las que entendía el titular del Departamento, que a la sazón no convenía al interés nacional que esos ruegos fueran objeto de público debate..... vencida ya aquella delicada situación diplomática, que reclamaba discreción y reserva, parece llegado el momento de ilustrar a la opinión nacional sobre sus casusas y resultados, y el respeto que el Gobierno debe a las Cortes, hizo que se acordara contestar an-

pliamente a aquellos ruegos parlamentarios" (11)

Como ya sabemos, la institución de ruegos y preguntas no fue, precisamente, utilizado de un modo habitual después del momento que comentamos, hasta la época inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Estado. A partir de entonces, la utilización de dichos procedimientos de control se generalizó, aunque respecto a la materia objeto de nuestro estudio podíamos calificarlo de inhabitual.

Unicamente destacaremos los ruegos que debido a la importancia que en su momento, serían ante la opinión pública, merecen ser citados. Nos referimos al presentado por el Procurador sr. ZALDIVAR ARENZANA, de fecha 3 de marzo de 1970 y el del Procurador sr. SERRATS URQUIZA de 23 de diciembre de 1970, sobre la reactivación de la base conjunta de Zaragoza y el alcance de la vinculación de los Estados Unidos con España "como consecuencia del reciente acuerdo de amistad y cooperación suscrito entre ambos países". Ambos ruegos, con sus correspondientes respuestas del Gobierno los incluimos en el anexo. A modo de conclusión podíamos finalizar diciendo, que parece claro el poco uso que de estos medios se hace por nuestras Cortes. Es curioso comprobar cómo determinados sectores de opinión actúan de modo inesperado cuando se presenta un determinado Tratado a la Comisión

de Asuntos Exteriores, sin antes haber pretendido, ni siquiera, informarse por el medio que comentamos de los contactos y negociaciones previos.

c) Sesiones informativas. Las sesiones informativas eran reguladas en el Reglamento de las Cortes hasta del de 1971 y surgieron para dar cauce reglamentario a la obligación que el artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado impone al Presidente del Gobierno y a los Ministros de informar a la Cámara acerca de la gestión del Gobierno y de los distintos Departamentos.

Como afirma FRAILE CLIVILLES "las sesiones informativas vienen a ser la sustitución teórica de las "questions time" habituales en todos los Parlamentos, es decir, el período de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del Gobierno acerca de la gestión de su Departamento" (12). Lo peculiar de su regulación viene determinado por el hecho de que han de ser contestadas en el seno de las Comisiones y no en el Pleno, como es ordinario en otros Parlamentos; pero ello no deja de ser más que un corolario de la estructura de nuestras actuales Cortes, en las que prácticamente todo el trabajo se realiza a nivel de Comisión.

Esta solución es hasta cierto punto lógica, en tanto en cuanto se trata de sesiones informativas de los -

Ministros; no lo es tanto, en cambio, para el caso de - que el informante sea el Presidente del Gobierno, pero éste supuesto no se encuentra previsto en el actual Reglamento de las Cortes; en el debate del citado cuerpo legal fue planteado este tema por el Procurador FERNANDEZ-CANTOS al proponer que interviniera también el Presidente del Gobierno; la Ponencia le respondió que "en la situación actual de la presidencia del Gobierno, el Vicepresidente puede intervenir ante la Comisión de Presidencia dentro de los términos de este párrafo sin -- perjuicio de que queden a la Presidencia del Gobierno - otros cauces de intervención ante las Cortes, que se -- desprende del contexto del Reglamento, por lo que se - entiende innecesaria la especificación que propone" -- (13).

El procedimiento mediante el cual han de desarro-- llarse dichas sesiones informativas, se encuentra regu-- lado en los artículos 121 y 124 del Reglamento , y han sido calificados de deficientes. (14) Esta deficiencia se basa fundamentalmente, aparte de lo dicho sobre la - intervención del Presidente del Gobierno, en dos puntos concretos; por un lado, la posibilidad que el artículo 122, 3 otorgue al Ministro de "...contestar las pre-- guntas aisladas conjuntamente o agrupadas por razón de la materia", de lo que deriva la falta de individualiza-- ción de las preguntas; y en segundo lugar, la imposibi-

lidad de replicar a la contestación que el Ministro dé. En el momento de escribir estas líneas, la Presidencia de las Cortes ha dictado una resolución en base a la -- cual se introduce en nuestro Derecho la posibilidad de rectificar. La importancia de esta innovación es enorme, pues acentúa de una manera sustancial este procedimiento de control.

Respecto al tema que nos ocupa, hemos de indicar -- que fue utilizado en varias ocasiones. Actualmente está convocada una sesión informativa de la Comisión de Asuntos Exteriores en la que intervendrá el Ministro del Departamento. Dicha sesión informativa será resuelta en -- base al artículo 28 del Reglamento, debido a la naturaleza de los temas a tratar. En mi opinión, éste será el modo ordinario de actuar en las sesiones informativas -- que afecten al Ministerio de Asuntos Exteriores, dada -- la materia sobre la que han de versar, y ello lo indicamos en el sentido de que, si los temas objeto de pregunta y contestación son actuales y candentes, la publicidad dimanante de la intervención parlamentaria podría perjudicar, en gran medida, la política del Gobierno en esta materia. (15) En una situación de crisis en las relaciones con otros Estados no parecería muy conveniente sacar a la luz pública cuáles han de ser los medios que el Gobierno se propone utilizar para poner fin a la misma, o cuáles son sus intenciones al respecto. Queremos

indicar con ello que si bien el principio de que se debe partir es el de la total publicidad, en esos casos, - muy frecuentes en materia de política exterior, no es - aconsejable. El secreto de la sesión no impide el control que las Cortes puedan ejercitar y dejan a salvo la discreción que ha de imperar en esta determinada política.

d. Mociones. El actual Reglamento de las Cortes regula dos tipos o formas de mociones: la moción independiente y la moción formulada durante el estudio de un proyecto o proposición de ley; la primera, según el artículo 106, habrá de formularse por escrito dirigido al Presidente de las Cortes con la firma, al menos, de 10 Procuradores, y habrán de constar de exposición de motivos y conclusiones numeradas. Una vez formulada, el Presidente de las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, la podrá incluir en el orden del día de la Comisión que corresponda; dicha Comisión deliberará en Pleno sobre la misma, pudiendo a resueltas del debate, "modificar o rechazar las conclusiones propuestas".

El segundo tipo de mociones viene regulado en el artículo 107: "durante el estudio de un proyecto o proposición de ley, los Procuradores miembros de la Comisión y los adscritos a la misma podrán proponer por escrito mociones relacionadas con el tema objeto de deli-

beración por la Comisión y en materia de la competencia de la misma.

Una vez que haya sido aprobada una moción por la Comisión correspondiente "su Presidente la elevará al de las Cortes, para que dé traslado de la misma al Gobierno, quien responderá razonadamente en el plazo de dos meses" (artículo 108)

La moción, en cualquiera de sus dos formas, es innegable que puede utilizarse como un eficaz medio de dejar sentir la opinión de la Comisión de que se trata en relación a determinados problemas, exponiendo al Gobierno su punto de vista al respecto, e incluso solicitando una actuación positiva de aquel. La obligación del Gobierno de contestar en el plazo de dos meses a la moción, explícitamente señalada en el Reglamento, refuerza la actuación de la Cámara.

En cuanto a la materia que nos ocupa, hasta el momento no ha prosperado ninguna moción, aunque en las fechas en que se escriben estas líneas se encuentra sobre la mesa de la Comisión de Asuntos Exteriores una de ellas, planteada el 8 de marzo de 1973 por el Procurador Sr. ROSILLO HERRERO respecto a los préstamos que realiza el Estado español a otros Estados.

En el debate de la misma, surgió la oposición de varios Procuradores respecto a determinados puntos de la

moción, y debido a ello, se solicitó por el Procurador Sr. ESCUDERO RUEDA un aplazamiento del debate en los siguientes términos "considero que el tema es de una profunda importancia, y manifiesto personalmente ante la Comisión mideseo de que el tema debería merecer más consideración, aunque se trata de una moción". (16) Accediendo a esa petición el Presidente indicó que se aplazaba el debate de la misma para la siguiente sesión de la Comisión.

Debido a la novedad que supone este acto de la Comisión de Asuntos Exteriores reproducimos en el anexo nº la moción y el debate parcial de que fue objeto en la citada sesión de 8 de marzo de 1973.

e) Solicitudes de información. Aunque su importancia sea menor respecto a los medios tratados anteriormente, no podemos dejar las solicitudes de información que los Procuradores pueden recabar de los distintos Departamentos ministeriales, en base a que si dichas solicitudes por sí mismas no constituyen un medio de control, pueden servir de orientación y fundamento para la utilización de otros.

Estas solicitudes según el vigente Reglamento, pueden pedirse tanto por los Procuradores (artículo 7, 3, 89) como por las Comisiones (artículo 50, 2), como por las Ponencias (artículo 69, 2). En caso de que sean so-



licitados por un Procurador a título individual, la diferencia con los ruegos y preguntas es clara, según el Reglamento vigente, pues en su artículo 113 indica que "las preguntas que se refieran exclusivamente a petición de datos estadísticos o de documentos a los fines y competencia de los distintos organismos administrativos o a la situación de algún expediente, podrán ser tramitados como solicitud de información sin publicarlo en el Boletín Oficial de las Cortes". Como dice FRAILE al comentar el citado precepto, "sin embargo la aplicación de esta figura no parece venir condicionada a que se refieran exclusivamente a las finalidades antes señaladas. Conviene, sin embargo, poner de relieve, que éstas finalidades dan un matiz diferente a las solicitudes de información respecto a las preguntas. Las preguntas, aunque supongan un procedimiento de información, llevan implícita una finalidad de control, por lo que el régimen de publicidad que con ellas se sigue responde a esa finalidad. En aquellas preguntas cuyo contenido se refiere exclusivamente a las respuestas antes mencionadas parece estar ausente la finalidad de control que se ve completamente absorbido por la simplemente informativa". (17)

f) La Comisión de Asuntos Exteriores. Hoy en día - el trabajo de los Parlamentos sería incomprendible sin la existencia de las Comisiones; a pesar de la dispari-

dad de criterios respecto, no ya sólo a su carácter sino también a su conveniencia, han pasado a convertirse en el eje de los trabajos parlamentarios. Su preponderancia viene determinada, entre otras muchísimas causas, por el hecho de que se haya impuesto, casi con carácter general, la existencia de Comisiones permanentes y especializadas.

La especialización ordinariamente, viene determinada en función de la división ministerial. Como dice MARAVALL, "en principio caben y se han discutido dos métodos: la formación de una comisión por Ministerio o la división por asuntos que no coincide con la de éstos. En rigor, es difícil huir de lo primero, porque como la diferenciación de los ministerios no es casual, ni cosa artificial, sino que responde a las grandes ramas de los asuntos públicos, es difícil dividir estos en otra forma que no siga paralelamente la organización del Gobierno". (18) La labor del Parlamento en la materia competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores se potenció extraordinariamente con la creación de una Comisión permanente especializada en la misma que trajo como ineludible consecuencia el mejoramiento de la intervención parlamentaria en este campo.

La Ley Constitutiva de las Cortes establece el sistema de Comisiones antes reseñado, aunque como hemos visto, el Reglamento provisional no creó ninguna Comi--

sión que recibiera igual nombre que el Ministerio de --  
Asuntos Exteriores, sino que la denominó "Comisión de --  
tratados"; tal denominación va a perdurar hasta la re--  
forma del Reglamento de 1957, en la que pasa a llamarse  
"Comisión de Asuntos Exteriores". Según FRAGA IRIBARNE  
"el cambio de título es significativo" (19). Y así lo --  
creemos en el sentido de que la competencia de dicha --  
Comisión con el nombre con que se la designaba en la --  
primera época, conducía a entender que los tratados --  
constituían la única materia en la que era competente.

Con todo, de la lectura de los Boletines Oficiales  
de las Cortes, se desprende de una forma clara el que --  
la competencia de la Comisión de tratados iba más allá  
de lo que su nombre indicaba; solo a título de confir--  
mación de lo que afirmamos, señalaremos las siguientes  
intervenciones de la Comisión de Tratados en asuntos --  
distintos del conocimiento de los mismos."En 1944, se --  
aprobó un dictamen favorable a un Decreto-Ley que auto--  
rizaba la adjudicación de una nueva Candillería aneja --  
para la embajada de España en Santiago de Chile. (20)

En 1945 se aprobó un dictamen sobre la incorpora--  
ción al Cuerpo Administrativo del Ministerio de Asuntos  
Exteriores, de los empleados auxiliares en plantilla en  
las Cancillerías de las Embajadas de España en el ex--  
tranjero. En 1948 se autorizó al Cónsul General de Espa--  
ña en Tánger para negociar en nombre del Estado español

con una sociedad indígena para la permuta de terrenos - propiedad de ambos (21) y por último, en 1949, dictaminó un Proyecto de creación de la Dirección General de - Asuntos Consulares en el Ministerio de Asuntos Exteriores. (22) Por tanto, la conclusión es sumamente sencilla, la primitiva Comisión de Tratados, conocía de asuntos distintos de aquellos que le daban su nombre, dejando indicar que más que de Tratados conocía de las materias que afectaban al Ministerio de Asuntos Exteriores.

Actualmente los tratados desde un punto de vista - reglamentario sólo serán una parte de su trabajo, e incluso, como ya hemos apuntado en otra ocasión, no debe de ser esta Comisión quien solo conozca de ellos. (23)

¿Cómo podríamos calificar el trabajo desarrollado por la citada Comisión?. De la lectura de los Boletines Oficiales de las Cortes hemos extraído un conjunto de - consecuencias, que a continuación pasamos a exponer, no sin antes indicar el método seguido.

En primer lugar se ha realizado un recuento de los Tratados que han pasado por la Comisión desde el año -- 1943 a 1972. En segundo lugar, se hará un recuento de -- las enmiendas, observaciones o propuestas de reserva -- que fueron formuladas a los Tratados enviados a dicha - Comisión desde el año 1963 a 1971; la razón de que únicamente nos podamos referir a esos años viene determina

da por la circunstancia de que solo se encuentran debidamente recopilados y encuadernados y en disposición de consultarlos las enmiendas e informes correspondientes a los años citados. En tercer lugar se analizará, en su conjunto, el significado de la labor desarrollada por la Comisión.

Respecto al primer punto, han pasado por la Comisión, de Asuntos Exteriores hasta 1957, 1102 tratados, siendo dictaminados todos ellos favorablemente. (24)

Respecto al segundo punto, desde 1963 a 18 de marzo de 1971, únicamente fueron presentadas 43 propuestas de reserva, enmiendas y observaciones a los tratados dictaminados por la Comisión en ese período.

¿Qué conclusiones podemos sacar de estas cifras? desde luego no muy favorables a la labor de la Comisión; la mayoría de los Tratados son aprobados sin discusión y la Comisión actúa más que como otra cosa, como un registro de las mismas. Poquísimas son las que suscitan alguna intervención. Pero, realmente, ¿es la Comisión la culpable de esta situación?. Nosotros creemos que no. basandonos en dos razones: en primer lugar, la inmensa mayoría de los tratados que le son enviados carecen de interés, como tuvo ocasión de poner de manifiesto el Procurador Sr. OREJA en la sesión del 8 de marzo de 1973. (25) "Nada tengo que oponer en cuanto al

fondo del Convenio, que es absolutamente inocuo, pero sí quisiera dejar constancia de su futilidad, aunque no sea materia sobre la que corresponda juzgar la Comisión . . . . . En consecuencia me pregunto si es necesario que -- acuerdos de esta naturaleza vengan a las Cortes o si -- realmente es superflua su remisión a la Cámara."

En segundo lugar, y como ya habíamos tenido oca-- sión de poner de manifiesto, no es la Comisión de Asun-- tos Exteriores la más propicia para dictaminar la mayo-- ría de los tratados que, por el contrario, encajarían -- perfectamente en el ámbito de la competencia de otras -- Comisiones, ésto trae como consecuencia la situación -- presente.

Cuando la Comisión a que hacemos referencia reci-- bía la denominación de Comisión de Tratados, el envío -- de todos ellos a la misma, aparte de reglamentario, era lógico. Pero en la actualidad ya no se puede decir otro tanto. Qué duda cabe que un convenio obre seguridad so-- cial, sería objeto de un análisis más detallado y funda-- mentado en la Comisión de Trabajo que en la de Asuntos Exteriores. Es curioso comprobar que el sistema de Comi-- siones pretende la especialización de las mismas en de-- terminadas materias, y que por tanto, resulta en cierto modo un tanto absurdo, que una Comisión se encuentre en la obligación de conocer de todas ellas: agricultura, --

trabajo, hacienda, comercio, educación etc. etc; el resultado a que conduce la situación actual es a una minimización del control que sobre la política exterior, -- tratados y otras materias, ejerce la Comisión de Asun--tos Exteriores.

Con todo, hemos de decir que en el transcurso del último año la Comisión que nos ocupa ha sufrido una pasada pero indudable revitalización. En la actualidad, -- la Comisión de Asuntos Exteriores no se limita a ser un mero registro de los Tratados internacionales que le -- son enviados. sino que ha tomado conciencia, al menos -- parte de sus miembros, del papel que puede y debe desa--rollar. Quizás sirvieron como acicate los debates so--bre el establecimiento de relaciones comerciales y con--sulares, primero con diversos países del Este, (26) y -- el acuerdo entre España y la Comunidad económica Euro--pea (27), y en segundo lugar, el establecimiento de re--laciones comerciales con la U.R.S.S. (28). Lo cierto -- es, que desde 1970 y con mayor intensidad desde finales de 1972, la Comisión de Asuntos Exteriores va adquirien--do un nuevo carácter.

Así, aparte de la propuesta de moción antes mencio--nada, se observa una preocupación por el papel que a la propia Comisión le comete. v. gr. tema de las adhesio--nes, significación y alcance del Decreto 801/1972. (29),

repercusiones de la reforma introducidas en la Ley de Bases del título preliminar del Código Civil respecto a la validez de los tratados internacionales (30) etc.

Desde luego la existencia de un auténtico control parlamentario de la política exterior de nuestras actuales instituciones ha de iniciarse por una Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas rigurosa y consciente de sus competencias y obligaciones parlamentarias; éste es el punto de partida para que se logre una eficaz utilización de los procedimientos con que las Cortes pueden contar para llevar a cabo ese control. Dicha Comisión, especializada en la materia, debe de ser el punto de partida.

### 3. LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES INDIRECTOS

Hasta aquí se han expuesto los medios específicos, y dentro de los generales, los directos; nos corresponde ahora analizar los procedimientos indirectos. La clasificación que hasta ahora hemos utilizado como base para el desarrollo del tema que nos ocupa, no es arbitraria, y nos interesa hacer hincapié en ello, al llegar a este tipo de medios. Vamos a estudiar, dentro de ellos, dos que constituyen quizá, los medios jurídicamente más eficaces, no impidiendo que tengan este carác



ter el hecho de que sean clasificados como indirectos.

Ambos procedimientos son la legislación ordinaria y las competencias presupuestarias y financieras de que disponen nuestras Cortes, según nuestras Leyes Fundamentales. La calificación de indirectos viene determinada por el hecho de que con ocasión de su ejercicio las Cortes pueden controlar eficazmente la política exterior -- seguida por los órganos ejecutivos encargados de dirigir la misma. Sobre todo la primera, es decir, la legislación, planteará más problemas respecto a su existencia en nuestro ordenamiento que la segunda, como tendremos ocasión de comprobar. Una última precisión: en nuestro ordenamiento las competencias financieras se ejercen adoptando la forma de ley, lo que no impide en absoluto el que desde un punto de vista material ambas funciones sean diferenciables.

a. La legislación ordinaria: La función básica y primordial del Parlamento es la legislación y, a pesar del progresivo abandono de esta función en manos del -- Ejecutivo por distintos procedimientos, cuyas causas y motivaciones no son del caso exponer, creemos sigue teniendo ese carácter.

El carácter eminentemente legislativo de las Cortes, es punto central de nuestro actual ordenamiento. --

La Ley Constitutiva de las Cortes en sus artículos 10 y 12 y el Fuero de los Españoles en sus artículos 8, 9, y 18, atribuyen, en principio, a nuestra Cámara legislativa, con carácter exclusivo, la regulación de las materias a que hacen referencia.

Respecto a las materias mencionadas en los artículos 10 y 12 de la Ley Constitutiva de las Cortes, se ha mantenido por MARTIN RETORTILLO, que es dudoso su carácter de reserva legal (31), debido entre otras razones a su evanescencia y generalidad; lo mismo podríamos decir del artículo 18 del Fuero de los españoles; pero -- donde aparece de manera indudable y clara, es en los artículos 8 y 9 del mismo Cuerpo legal. Es decir, prescindiendo de la "cantidad" de materias que nuestro ordenamiento jurídico quiso otorgar a las Cortes, es indudable que le atribuyó algunas perfectamente delimitadas.

Con la publicación de la Ley Orgánica del Estado, dicha atribución resulta aún más clara, ya que según el tenor de los artículos 41 y 52 de esta ley, les está -- prohibido regular a la Administración y al Gobierno, -- salvo casos especiales ya previstas estas materias. Por otra parte tales órganos del Estado han de actuar en -- el ejercicio de sus funciones, como todos los demás, -- "conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni

alteradas" (32). De esta breve exposición deberíamos -- concluir, por tanto, que los órganos del Estado antes - citados, no pueden entrar a regular materias de las ex- presamente atribuídas a las Cortes. (33).

Por otra parte, como ya hemos tenido ocasión de ex poner, la facultad que la Ley Constitutiva de las Cor-- tes otorga a éstas, en materia de tratados internaciona les que afecten a materias de su competencia, es pura-- mente consultiva, no vinculando su actuación. en absolu to, a los órganos titulares del "treaty making power" - (34).

De aquí deriva, a primera vista, una gravísima in- congruencia o improvisión de nuestro ordenamiento jurí- dico: la posibilidad de que dispone el Ejecutivo, de -- eludir las competencias de las Cortes en materia legis- lativa por la vía de la conclusión de Tratados. Esta in- terpretación de nuestro ordenamiento, se fundamenta en que del tenor de nuestras Leyes Fundamentales, ésa es - la única interpretación posible y que aboca, por tanto, a concluir la existencia de una competencia legislativa plena y paralela a la de las Cortes residenciada en la Jefatura del Estado. (35).

Calificábamos de gravísima esta interpretación, en base a que, aceptando sus postulados, nuestro ordena--- miento jurídico quebraría, al desaparecer la seguridad

jurídica. Analizando con detalle esta doctrina, nos hemos percatado de la existencia en su desarrollo de un punto débil, que es, precisamente, el punto de partida de la misma y que vamos a señalar con las propias palabras del defensor de dicha tesis: "Cualesquiera que --- sean las condiciones de su celebración (se refiere a los tratados), en cuanto "acto" el tratado es además una -- fuente de derechos y obligaciones, cuya eficacia en el orden interno se ajusta a diversas formas reconducibles a los dos pautas generales antes señaladas: la incorporación automática y la conversión sucesiva. En España, -- todo parece confirmar la vigencia del primero de ellos, puesto que una vez publicado el instrumento, la norma -- internacional es obligatoria y aplicable sin ulterior -- requisito. Así lo confirma la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y lo mantiene formalmente la doc-- trina legal del Consejo de Estado. (36) Se basa, por -- tanto, en que el sistema seguido por España respecto a la validez interna de los tratados, es automático, no -- precisando, en ningún caso, de normas de adaptación para que se efectúe su incorporación al derecho interno.

¿Cuál es la trascendencia de optar por uno u otro sistema?. Al caso que nos ocupa es fundamental; veamos si, realmente, la incorporación es automática, la interpretación transcrita, desde luego sería la válida, con

las consecuencias que acarrearía. Si, por el contrario, los tratados requirieran de un procedimiento de incorporación, la situación sería muy distinta, pues en caso de que la materia objeto del tratado formara parte de las enumeradas como competencia de las Cortes. sería a éstas a quienes correspondería llevar a cabo dicha incorporación, y siendo ese el momento de controlar "a posteriori" las advertencias indicadas en el dictamen que previamente habían dado, según el artículo 14, II. La existencia de una responsabilidad internacional, en el caso de que las Cortes no aprobaran o modificaran sustancialmente lo tratado, no impide, en absoluto, el que puedan llevar a cabo tal acto. (36 bis)

Planteado así el tema, todo el interés se traslada a averiguar, si en nuestro derecho los tratados son inmediatamente aplicables desde su conclusión o si requieren actos que les incorporen al derecho interno. Dicho tema, ya clásico en la doctrina del Derecho internacional. desborda, en parte, nuestra especialidad, pero en buena lógica no podemos eludirlo dada la trascendencia que posee. a los efectos del tema que nos ocupa.

Como punto de partida, hemos de afirmar la carencia absoluta de preceptos cinstitucionales que planteen y resuelvan el problema. Las referencias en la legislación ordinaria, son escasas, pero, como veremos, harto

significativas. Toda la cuestión, pues, se centra de momento en el análisis de la jurisprudencia.

a. La validez interna de los Tratados internacionales. Esta cuestión no deja de ser una parte, quizá de las más importantes, del tema general de las relaciones existentes entre el Derecho internacional y el Derecho interno. Las controversias doctrinales a este respecto, y que ocuparán y ocupan en menor medida una gran parte de la literatura iusinternacionalista, quedan fuera de los propósitos que nosotros perseguimos. Indudablemente, la controversia doctrinal suscitada por el tema "se trata del problema que acaso hizo correr más tinta a los teóricos, entre las dos guerras mundiales" (37).

Indudablemente desde que LABAND planteara el tema (38) y TRIEPEL lo tratara con rigor (39) como se ha indicado, los juristas no han cesado de enfrentarse con el problema de la autoridad del Derecho internacional sobre el Derecho interno. La importancia de esta controversia doctrinal es relativa; LARDY, afirma como colofón a unas consideraciones previas sobre el planteamiento que debería adoptarse en la actualidad, "a la luz de las consideraciones que preceden, parece que la cuestión de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno es sobre todo de orden práctico, y que se plantea esencialmente a nivel de los distintos -

Estados, ya que éstos aún se encuentran investidos de -- la función de aplicar el Derecho internacional. Si se -- quiere conocer el mecanismo de puesta en práctica del -- derecho de gentes, el estudio deberá centrarse en las -- medidas tomadas por los Estados en el marco de sus dere -- chos públicos respectivos.... según se constate el que las disposiciones adoptadas por los Estados sean favora -- bles o no a la aplicación del Derecho internacional, se podrá juzgar si en la situación actual de la vida jurí -- dica, la primacía del Derecho internacional es una rea -- lidad o una simple esperanza de los teóricos". (40)

Esta posición realista respecto al problema, y que es la que hoy día tiene una mayor acogida, creo, que es la correcta para enfrentarse con el problema, ya cir--- cunscrito a nuestro país. Para una mejor exposición, va -- mos a analizar concretamente tres puntos distintos: pri -- mero, la legislación; segundo, la doctrina y tercero, -- la jurisprudencia. A la vista de ello, formularemos una conclusión provisional sobre el estado actual de las -- cuestiones, para terminar analizando el Proyecto de Ley de Bases del título preliminar del Código Civil, recién -- tamente aprobado por las Cortes.

a''. La Legislación. No existe ningún precepto en nuestras Leyes Fundamentales que resuelva el

problema, como ya hemos dejado indicado con anterioridad. Existen, en cambio, determinados preceptos en la legislación ordinaria, que hacen referencia a los Tratados internacionales. Pasamos a reseñar los más significativos.

El artículo 27 del Código Civil indica que, "Los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, -- salvo lo dispuesto en leyes especiales y en los tratados". El segundo párrafo del artículo 28 del mismo precepto legal, indica que -- "Las asociaciones domiciliadas en el extranjero tendrán en España la consideración y los derechos que determinen los tratados y leyes especiales"; el artículo 15 del Código de Comercio señala que , "La capacidad del comerciante extranjero y la de las compañías -- constituidas en el extranjero que actúen en España se determinará, en primer lugar por lo dispuesto en los tratados internacionales" . El artículo 1º de la ley de 26 de diciembre de 1958 sobre extradición indica que "las condiciones, el procedimiento y los efectos de la extradición se regirán: 1º) por lo conveni



do en los Tratados, 2º por la presente ley -- cuando no existiera Tratado o para suplir lo no previsto en él. A éstos y a otros pocos -- preceptos similares en su planteamiento, quedan reducidas las referencias de nuestra legis- lación sobre los Tratados. (40 bis)

¿Cómo interpretar los preceptos que hemos citado y que hacen referencia a la aplicación de los Tratados en nuestro derecho?

CABALEIRO dice al respecto que "Estos artículos no establecen una regla general y no se podría deducir de ellos que los tratados -- prevalecen siempre sobre las leyes. El criterio que señalan está limitado por el mismo ob- jeto de dichos artículos: la regulación de -- los derechos civiles y mercantiles de los extranjeros. No sería lícito interpretarlos en el sentido de que las disposiciones de los -- tratados, relati- vas a los ciudadanos españo-- les, prevalecen también sobre sus leyes civiles y mercantiles.

En diversas disposiciones se cita como -- primera fuente los tratados. El hecho de que ésto se consigne en disposiciones con un obje-

to muy concreto nos lleva a pensar que la idea del legislador ha sido la de hacer patente una excepción a una regla general. Sin embargo, -- más que como excepción nos inclinamos a ver en tales reglas una simple novedad, en el sentido de que son materias en las cuales el legisla-- dor prevé la existencia de tratados y por ello los recoge.

Esta idea de los tratados como primera --- fuente del Derecho, repetida en todas estas -- leyes en que el legislador ha previsto que pu den llegar a concertarse, lleva a pensar en la supremacía del tratado (verdadera ley interna-- cional si es que no se transforma) sobre la Ley.

No compartimos totalmente esta interpretación, por considerarla poco fundada. En nuestra opinión, dichos -- preceptos podrían ser interpretados de tal modo, que de ello se dedujera precisamente lo contrario de lo que so sostiene el autor; porque, qué duda cabe de que si no exis-- te una norma de rango superior a la ley, que siúe al Tra-- tado por encima de la misma en la escala jerárquica, el sentido de dichos preceptos, indudablemente, puede enten-- dense como una excepción a la situación que ordinariamen-- te ocupan los Tratados en el ordenamiento. Si el legisla-- dor tubiera conciencia de la superioridad de los trata--

dos, porque así se encuentra establecido y reconocido en el ordenamiento jurídico, sobraban esas precisiones.

Pero no optamos por ninguna de las dos interpretaciones, pues a tales preceptos no debe de dárseles más importancia que la que tienen, dado que no resuelven el problema con carácter general, y pensamos sería un error, querer sacar consecuencias en uno u otro sentido, de los mismos.

Pero veamos lo que opina la doctrina al respecto.

b''. La doctrina. El tema que nos ocupa es estudiado ordinariamente por los tratadistas del derecho internacional, pero lo cierto es que dicho tema afecta de una manera sustancial a todas las ramas del Derecho. La razón es sumamente explicable, si se llega a la conclusión de que el tratado internacional es directamente aplicable dentro del ordenamiento interno y constituye una fuente del Derecho y, por tanto, es necesario precisar cuál es su alcance y contenido, así como el lugar que ocupa dentro de la jerarquía de las normas, al iniciar el estudio de cualquier disciplina.

Quizá no haya tema en el que las disparidades de criterio sean más hondas entre los dis-

tintos autores. Se han recorrido, sin preten--  
siones de ex~~h~~haustividad un conjunto de trata--  
distas de las disciplinas que actualmente for--  
man parte del plan de estudios de las Faculta--  
des de Derecho.

Para mayor claridad en la exposición, y ba--  
sándonos en los criterios mantenidos al respec--  
to, las vamos a dividir en tres grandes gru--  
pos: los que afirman la validez inmediata de --  
los tratados; los que mantienen una posición --  
dubitativa y los que niegan la eficacia inter--  
na inmediata de los tratados internacionales.  
Por último haremos un estudio especial respec--  
to a los tratadistas de Derecho Internacional  
que se han ocupado del tema en estudios mono--  
gráficos.

Dentro del primer grupo, es decir, de aque--  
llos que mantienen la eficacia inmediata, el --  
autor más radical al respecto es, a nuestro en--  
tender, VILLAR PALASI; quien, después de indi--  
car que "los tratados constituyen el segundo --  
camino de cercenamiento del absolutismo de la  
ley positiva", concluye, "a) en caso de oposi--  
ción entre los preceptos de un convenio inter--  
nacional y los de cualquier norma interna, han  
de prevalecer incluso respecto a la Constitu--

ción; "b) los preceptos contenidos en un convenio internacional no pueden ser eficazmente modificados por una disposición de derecho interno, sea anterior o posterior a aquel convenio" Y "c) los preceptos contenidos en un convenio internacional son eficaces directamente para las naciones a quienes atribuyen derechos...." (41). Por su parte, el profesor GUASP, al establecer las fuentes del Derecho Procesal Civil, distingue entre "una legalidad de carácter superior" y "una legalidad estricta"; dentro de la primera, señala "...bien sea de orden interno: Constitución, o de orden externo: Tratados. Tanto la Constitución como los Tratados, contienen con frecuencia normas importantes de Derecho Procesal Civil...."; equipara, por tanto, Constitución y Tratado, pero en el resto de la exposición no da razón alguna de dicha afirmación. (42)

A su vez, el profesor PRIETO CASTRO, especifica algo más, al indicar "los tratados internacionales sobre materia procesal, bien sean colectivos, bien bilaterales, valen como ley nacional una vez ratificados. Regulan el derecho de la acción, la ejecución de actos procesales, los efectos de las sentencias, y -

laudos de jueces, árbitros principalmente". --  
(43).

En esta misma línea, pero con un tratamiento más profundo, se encuentran los dos autores internacionalistas que se han ocupado del tema: PASTOR RIDRUEJO Y CABALEIRO. La opinión de CABALEIRO, aunque no de un modo explícito, ya hemos tenido ocasión de comprobarla con anterioridad. No disponemos de espacio para reproducir su argumentación completa, y, por tanto, nos limitaremos solamente a señalar la conclusión a que llega: "si a estos dos postulados --la no transformación y primacía de las reglas internacionales-- se añade la utilización normal de dichas reglas por los particulares y los organismos de la Administración, es lícito pensar en la adscripción de nuestra jurisprudencia a la tesis monista" (43 bis)

Por su parte PASTOR RIDRUEJO dos años más tarde, llega a la misma conclusión; después de seguir, un método similar al utilizado por CABALEIRO, es decir, carecía de normas jurídico-positivas, análisis de la jurisprudencia y quizá, un cierto prejuicio monista, concluye "nada hay en las leyes actuales sobre la autori--

dad interna de los tratados, no obstante lo -  
cual, y dado que tales preceptos estatales son  
superfluos, los tratados poseen eficacia inter  
na.... el acto de recepción consiste en la pu-  
blicación del tratado y del instrumento de ra-  
tificación en el Boletín Oficial del Estado, -  
si bien hay que entender, con la tesis monis--  
ta, que dicha recepción no es necesaria para -  
su obligatoriedad...." (43 ter.)

Es necesario aclarar que el prejuicio mo--  
nista de PASTOR RIDRUEJO, es más patente que -  
la de CABALEIRO; en éste aún quedaba un rescol-  
do de duda. El monismo que profesa PASTOR, le  
lleva a titular uno de los apartados de su es-  
tudio "Casos en que los tratados que obligan a  
España", pero se ve obligado después de expo--  
ner dicho extremo, a precisar del siguiente mo-  
do: "Ciertamente que en la mayor parte de los su--  
puestos examinados en esta apartado se trata de  
decisiones jurisprudenciales referentes no a -  
leyes propiamente dichas, sino a Decretos pro-  
mulgados antes de 1936. Pero el espíritu e in-  
cluso los términos de las sentencias autorizan  
a pensar que la actitud del Tribunal no varia-  
ría por el hecho de que fuesen leyes y no De--  
cretos los que entraren en colisión en acuer--

dos convencionales, y ello con independencia - de la fecha de promulgación. Esta es la razón por la que nos ha parecido posible titular al apartado como lo hemos hecho". (43 quarta). - De este punto nos ocuparemos luego. Continúe-- mos con la doctrina.

El segundo grupo de autores, bien desde un punto de vista de Derecho Comparado, o bien -- desde la perspectiva de nuestro ordenamiento - jurídico, señalan la existencia de varias posi- bilidades al respecto. Entre los primeros, ci- taremos a MIAJA DE LA RUELA y a DIEZ DE VELAS- CO.

Para el profesor MIAJA DE LA RUELA "todos los Estados se encuentran sujetos al Derecho - Internacional, aunque sus Autoridades y Tribu- nales solamente tengan ocasión de aplicarlo en casos excepcionales; dentro de los límites que le haya señalado su propio legislador. La obli- gación genérica del Estado de transformar el - Derecho internacional en Derecho interno, pue- de ser cumplida de muy diferentes maneras, a - las cuales se encuentran con frecuencia cier- tas alusiones en las leyes y Constituciones es- tatales" (44).



Una posición similar es la mantenida por DIEZ DE VELASCO, después de analizar un conjunto de Constituciones que regulan las relaciones entre el Derecho interno y el Derecho internacional convencional indica que "Junto a los sistemas anteriores que, salvo el requisito de la publicación, en algunos produce un efecto automático de adaptación del Derecho internacional por el interno, existen otros más comúnmente usados para adoptar el Derecho convencional, y entre ellos hay que poner de relieve el llamado procedimiento ordinario, que supone utilizar los procedimientos ordinarios de legislación para adaptar su propio ordenamiento interno a las obligaciones dimanantes de las normas internacionales. Junto a los procedimientos anteriores existe el conocido por "orden de ejecución" del tratado. En ella se ordena la ejecución del mismo y, generalmente aparece éste como anexo de la referida orden de ejecución. Según los distintos Estados esta orden de ejecución toma la forma de ley, de decreto-ley o de decreto". (45)

Así pues, según ambos autores, las posibilidades son múltiples desde una perspectiva general, no imponiendo el propio Derecho interna

cional ninguna de ellas en concreto.

RODRIGUEZ DEVESA, partiendo de la limitación que comporta el principio de legalidad, - eje central de la disciplina de que se ocupa, el Derecho Penal, admite la existencia de Tratados internacionales directamente aplicables, sin ningún requisito de adaptación; y pone como ejemplo los Tratados de extradición; lo que olvida es que en estos casos dichos tratados - son directamente aplicables porque así lo dispone una ley interna: la Ley de 26 de diciembre de 1958 que regula la extradición. Mantiene, pues, una postura intermedia, pero sin profundizar en el tema. (46)

Estos autores, pues, desde distintas perspectivas mantienen la posibilidad de distintas conclusiones en derecho comparado o de distintos tipos de tratados respecto a su imposición inmediata en el Derecho Interno.

Un tercer grupo de autores, y que desde un punto de vista cuantitativo es el que está compuesto por un mayor número de miembros, es aquel que mantiene la necesidad de normas de adaptación. Los más tajantes al respecto son la mayoría de los penalistas: CUELLO CALON

(47), DEL ROSAL (48), JIMENEZ DE ASUA y PUIG - PEÑA (49), entre otros.

Tomemos como ejemplo de todos ellos a JIMENEZ DE ASUA, quien dice "los Convenios y tratados internacionales jamás tienen por sí solos la cualidad de ley, y, por tanto, están privados de la fuerza propia de ésta, puesto que la potestad de obrar obligatoriamente sobre los ciudadanos pertenece exclusivamente a las leyes de Derecho Interno. El tratado como acto jurídico internacional no puede dar vida más que a relaciones entre Estado, y aunque su objetivo mediato o inmediato es imponer deberes o atribuir derechos individuales, no lo logra sin un acto que lo transforme en Derecho interno. La aprobación del Parlamento, la publicación pura y simple, la ejecutoriedad dada por Decreto, crean con mayor o menor corrección constitucional, según los países, la norma jurídica interna que puede estar enunciada, aunque estérilmente, en el tratado, pero que no obliga a los súbditos de los Estados hasta ese instante. Las Convenciones internacionales por sí mismas no son ley pero ocasionan la emisión de leyes, bien cuando traducen en normas de derecho interno la intención del tratado o

bien cuando invisten de su fuerza característica la materia completa. hasta entonces --- muerta respecto a los súbditos, contenido en el convenio o tratado". (50)

Por su parte, los administrativistas también se plantean el tema y la posición que -- mantienen la hemos incorporado a este tercer grupo porque, a pesar de que establecen excepciones y salvedades. bien en general, bien referidas a nuestro ordenamiento, sus posiciones llevan a no admitir la validez automática. Así, GARCIA OVIEDO, indica que "Los tratados internacionales también pueden constituir --- fuente de derecho administrativo, precisando para ello : a) que hayan sido recibidos en el ordenamiento jurídico interno; b) que posean contenido jurídico material; c) que contengan preceptos para cuya aplicación sean competentes los órganos administrativos". (51)

GARRIDO FALLA los incluye entre las fuentes indirectas del Derecho Administrativo. -- (52). GARCIA TREVIJANO se plantea el tema desde una perspectiva más general y completa, pero a lo que a nosotros respecta, señala la necesidad de normas de adecuación, y según él -

"la forma en que debe llevarse a cabo dicha - adecuación varía. Unas veces serán leyes formales y otras simples normas del ejecutivo - los instrumentos de adecuación, lo que dependerá de la jerarquía formal de lo que se deroga. Si en principio, por tanto, puede mantenerse el carácter de fuente indirecta del tratado, no es heterodoxo el mantener la postura contraria, siempre que se admite que de la no adecuación surge una posible responsabilidad estatal frente a terceros". (53)

En la misma línea se encuentra la posición de BAYON CHACON, cuando refiriéndose al tema desde la perspectiva del Derecho del Trabajo, dice lo siguiente: "la verdadera obligación - del Gobierno signatario de un convenio sobre materias laborales no es ponerlo en ejecu----- ción, sino someterlo a la aprobación del organismo estatal a quien constitucionalmente corresponde su ratificación, y una vez conseguida aquella y verificada ésta, surge una obligación de ejecución que cuando sólo dependa - del Gobierno será imperativa para éste y deberá manifestarse en los correspondientes actos administrativos; pero que cuando, como sucede casi siempre en materia de trabajo, trascien-

de a los particulares, necesita de una norma estatal con imperatividad directa para ellos, pues éstos no se encuentran obligados por un convenio internacional, si su propio Estado -- no lo transforma en regla imperativa para el particular, obligado sólo por este mandato directo de aplicación". (54).

Una posición similar la encontramos en -- ALONSO GARCIA, quien dice "es acertado cuanto al respecto sostienen HAYON y PEREZ BOTIJA, -- al afirmar que, como en el estado actual del ordenamiento jurídico internacional, la comunidad internacional no es una fuente de pro--ducción de Derecho independiente de la que -- forman cada uno de los Estados que la inte--gran, las normas por ellos elaboradas no cons--tituyen de forma directa fuentes en sentido -- jurídico positivo" (55).

Lo curioso es constatar que ninguno de -- nuestros civilistas, al estudiar en la parte general de Derecho Civil las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, incluyen a los tratados internacionales. Ni CASTRO (56) ni CASTAN (57), ni ALBADALEJO (58), por citar alguno de ellos, se ocupan de tal fuente de nues-

tro derecho. La única referencia la encontramos en los comentarios al Código Civil de BONNET RAMON (59), quien al comentar el artículo 5º de dicho cuerpo legal indica "la forma ordinaria de derogación o modificación de una ley se verifica, pues, en méritos de una ley posterior. Es necesario que se trate de una verdadera ley y no de un acto administrativo, así un Decreto o una Orden o un Reglamento no pueden derogar a una Ley, .... así también se resuelve la cuestión de si un Tratado internacional puede modificar una Ley, no es el Tratado como tal, sino la Ley interna que lo aprueba la que modifica el Derecho anterior, y cuando un Tratado deroga las leyes tiene necesidad siempre, para su eficacia, de un acto del Poder Legislativo". (60)

c'. La Jurisprudencia. Ante el silencio de la legislación fundamental y el silencio de la legislación ordinaria, para encontrar una solución en nuestro ordenamiento jurídico al problema de la validez interna de los Tratados internacionales, la doctrina iusinternaciona-- lista, como hemos visto, acudió a la jurisprudencia y de ella extrajo la conclusión de la -

aplicación directa de los tratados, no solo - de los válidamente contrídos por España, sino incluso de los que no obligan a nuestro país (61).

De ello se derivaba la supremacía del Tratado sobre la ley interna en el derecho español; y aún más, la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sin mayores especificaciones.

Vamos a detenernos a analizar la jurisprudencia a que hacen referencia dichos autores, pero sí en una reciente sentencia del Tribunal Supremo, que recoge de forma radical el planteamiento sostenido por los partidarios - de la doctrina monista en nuestro país.

Dicha sentencia (62) indica que "los compromisos internacionales derivados de un instrumento pactado, llámese Tratado, Convenio, Protocolo o de otro modo -tienen primacía en caso de conflicto o contradicción con las --- fuentes del derecho interno que pudieran diferir de lo estipulado, criterio coincidente -- con el principio de jerarquía de las normas - del artículo 17 del Fuero de los Españoles. y con su consagración legislativa- por la vía -



común de Ley en los casos más trascendentales, y del informe de Comisión legislativa en los secundarios, con reflejo en el artículo 9 de la Orgánica del Estado". (~~28~~) Esta sentencia de nuestro Tribunal Supremo, sugiere cantidad de problemas interpretativos al tema que tratamos, pero solo vamos a ocuparnos de algunos de ellos.

En primer lugar, de la redacción de la -- misma, parece desprenderse la aceptación por el Tribunal Supremo de la validez inmediata - de los Tratados internacionales sobre cual--- quier tipo de norma de derecho interno: pero inmediatamente, y a continuación, deja entrever cuales son los motivos para adoptar tal - decisión al indicar.... "y con su consagra--- ción legislativa por la vía común de ley en - los casos más trascendentales y del informe - de Comisión legislativa en los secundarios" - deja traslucir cuál es la interpretación que nuestro Tribunal Supremo da del artículo 14 - de la Ley de Cortes.

Efectivamente, de la expresión "consagra--- ción legislativa", se desprende de una forma clara e inequívoca, que nuestro Alto Tribunal

entiende, que la intervención de las Cortes, tanto en los casos del 14, I como en los del 14, II de su Ley Constitutiva, otorga al tratado de modo inmediato, el carácter de ley interna.

Por razones que fueron anteriormente expuestas, esta interpretación del artículo 14 no se admite. Desde otro punto de vista, esta sentencia establece la primacía del Tratado respecto a una Orden ministerial; es decir, no se trata de un conflicto entre Tratado y Ley emanada de las Cortes, sino entre Tratado y disposición administrativa (63 bis), con lo cual creemos que el problema continúa en la misma situación dudosa y equívoca que habíamos extraído de la doctrina. Además, nos parece que no se puede afirmar sin una especificación ulterior la superioridad del Tratado sobre el derecho interno, porque se da la circunstancia de que en el ordenamiento jurídico interno, no solo existe una única fuente de derecho, y no todas ellas tienen la misma jerarquía. Si se entendiera de manera absoluta la superioridad del derecho internacional predicada por la sentencia que comentamos, en --

buena lógica deberíamos concluir que dicha superioridad engloba también a las normas constitucionales; lo cual nos parece excesivo y máxime si dicha superioridad se cimenta sobre una Orden Ministerial.

A modo de conclusión, debemos indicar que la sentencia citada no nos saca de la perplejidad en que hasta ahora nos encontramos respecto al tema tratado.

Ni la legislación, ni la doctrina, ni esta reciente jurisprudencia nos conducen a una solución satisfactoria. Excesiva generalidad, falta de precisión y exceso de prejuicio de escuela, nos produce la sensación de haber convertido en insoluble, se se quiere ser ecuánimes, este tema. Creemos que la única manera de solventarlo de una vez por todas, es una actuación, de "lege ferenda", de "lege data" no existe, que venga a clarificar la situación, bien sea de una forma o de otra, en nuestro derecho positivo (64). Al parecer esa actuación se encuentra en vías de ser acometida; a continuación nos ocuparemos de ello.

b. El título preliminar del Código Civil. El informe de la ponencia de la Comisión de Justicia de las Cortes españolas, nombrada para dictaminar el proyecto de Ley de Bases del "título preliminar del Código Civil", incorporó en la Base primera nº 4º una referencia explícita a los Tratados internacionales; según indica el citado informe, "recogiendo una importante sugerencia -- del Sr. ANGULO MONTES (enmienda nº 28), se incluye dentro de la base relativa a las fuentes del ordenamiento jurídico, un párrafo dedicado a fijar los efectos que los Tratados internacionales producen en la legislación interna española". Después de enumerar los preceptos de nuestro ordenamiento sobre esta cuestión, el citado informe concluye lo que sigue: "De acuerdo con estas -- normas, la ratificación de los Tratados y Convenios internacionales sólo necesita de una Ley en los casos excepcionales en que éstos afectan a la soberanía o a la integridad del territorio nacional, siendo suficiente en los demás el trámite de audiencia de las Cortes. Pero en todos los supuestos, la conversión de una norma internacional en una norma interna está condicionada a su publicación en el "Boletín Oficial del Estado". La Ponencia propone, en consecuencia, que las normas jurídicas contenidas en los Tratados internacionales "no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte de la legislación interna española". Recoge así el principio de que mientras ello no su

cada los Tratados sólo obligan a los Estados entre sí, pero las normas jurídicas contenidas en ellos no obligan a sus ciudadanos en tanto no se cumple ese requisito. Se distingue, por tanto, entre la obligatoriedad -- del Tratado y la eficacia sobre el Derecho interno.

El antedicho informe, fue dictaminado favorablemente por la Comisión de Justicia, si bien, varias enmiendas a la totalidad obtuvieron los suficientes votos como para pasar a ser defendidas en el Pleno. En la Sesión Plenaria del 14 de marzo de 1973 (65), fue aprobado el Dictamen elaborado en la Comisión de Justicia, incluyendo en la Base primera nº 4, la regulación antes citada respecto a la eficacia interna de los Tratados internacionales.

No es éste el momento para analizar con detalle, -- desde un punto de vista estrictamente normativo, la validez de dicho precepto. Pero algo sí queda claro, y es que en nuestro derecho, los tratados internacionales no tienen eficacia interna inmediata desde su conclusión. Se parece oír, por tanto, por la necesidad de -- la transformación, dado que el tenor literal de la base que nos ocupa indica que "las normas jurídicas contenidas en los Tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto se hayan pasado a formar parte de la legislación interna española". Prescin-

diendo de ~~pre~~juicios doctrinales, parece evidente que -- una vez reformado el título preliminar del Código Civil, se precisarán actos de incorporación al derecho interno para su validez.

A partir del momento en que entre en vigor esta reforma, ¿podrá el Ejecutivo "per se" regular materias -- que afecten a las competencias de las Cortes, en base a una obligación contraída internacionalmente, sin presentar el correspondiente proyecto de ley a las mismas para que le den efectividad en el derecho interno?

La cuestión, aunque continúa estando dudosa, se inclina quizá inconscientemente, en favor de la reafir-  
mación de la facultad de las Cortes en materias que ---  
sean de su estricta competencia.

Es decir, que cuando se convenga por el procedimiento que fuere, la aplicación en España de determinadas -- normas jurídicas que sean competencia de las Cortes, el Gobierno dado que por sí no dispone de facultades suficientes para procurar efectividad interna a dichas normas (según el artículo 53 de la Ley Orgánica del Esta--do), deberá acudir a la Cámara legislativa para procurar les eficacia en nuestro ordenamiento.

Después de la Ley Urgánica del Estado, y antes de la Ley de Bases que comentamos, es muy dudoso que el Jefe del Estado o el Gobierno, puedan modificar una ley --

formal mediante Tratado. El utilizar el artículo 14, II de la Ley de Cortes como argumento, de por sí no demuestra nada. El que las Cortes sean consultadas con anterioridad a la conclusión de un Tratado internacional, no implica, en absoluto, una dejación de las competencias que por otra vía le vienen atribuidas en el ordenamiento; el "serán oídas" adquiere, de este modo, su verdadera interpretación.

Lo más curioso del caso viene determinado por el hecho de que, después de estar en vigor la Ley Orgánica del Estado, las Cortes fueron más respetuosas respecto a la aplicación interna de los Tratados, que el Gobierno; ello se deduce, a título de ejemplo, del Proyecto de ley de ampliación de aguas territoriales presentando a las Cortes en 1967, y en el cual, en el Dictamen de la Ponencia, se lee lo siguiente: "Como quiera que el proyecto de ley trae su causa del Convenio de pesca, -- Londres 1964, firmado y ratificado por España, resulta aconsejable que el texto de aquel responda con la máxima fidelidad al del precitado Convenio..." y, en base a ello, se admitieron las enmiendas presentadas, en el sentido de atemperar el citado proyecto de ley, enviado por el Gobierno, a lo preceptuado en el Convenio.

Lo mismo nos sucede con el proyecto de ley de reforma del Código Penal de 1971, en el que se incluía la figura del genocidio en base a un convenio internacio--

nal ( ) y en el cual la Ponencia al informar indicaba que "al comparar los actos enumerados en el artículo II del Convenio con los mencionados en el artículo 137, --bis del proyecto de ley ha observado que existe una diferencia fundamental entre ambos; mientras que el Convenio se refiere siempre a los actos realizados contra el grupo étnico, nacional, racial o religioso, o bien contra varios de sus miembros, el nuevo precepto tipifica también como delito de genocidio la realización de tales actos contra uno solo de los miembros del grupo.... por lo tanto la Ponencia entiende que para ajustar debidamente el texto del nuevo precepto del Código Penal a lo dispuesto en el Convenio, es necesario en primer lugar, tipificar solo como delito de genocidio aquellos --actos que se realizan contra el grupo o contra varios --miembros del grupo, excluyendo aquellos otros que solo afectan a uno de sus miembros. Con esta finalidad proponemos las siguientes modificaciones....."

De todo lo que antecede podríamos concluir lo que sigue. primero; nuestra doctrina no es, en absoluto; --unánime al señalar el valor que los Tratados internacionales tienen en el derecho interno. Incluso algunos, al tratar de las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, ni lo consideran. Entre los que se lo plantean, la divergencia de opiniones es notoria y por lo que, por lo general, se desprende, no la conceden, salvo excepcio--



nes, excesiva importancia.

Segundo: nuestra jurisprudencia está muy lejos de mantener una posición clara y terminante al respecto. -- Lo menos que podríamos denotar, es su insuficiencia.

Tercero: la legislación positiva se caracteriza -- por su mutismo y de los pocos preceptos que al derecho convencional internacional se dedican, tampoco se pueden extraer consecuencias claras.

Cuarto: el Proyecto de Ley de Bases del Código Civil parece, en principio, adoptar una postura al respecto; pero tampoco lo hace con la claridad necesaria para solventar la situación existente.

Quinto: el hecho de que se presenten a las Cortes proyectos de ley basados en acuerdos internacionales, -- sobre todo después de la Ley Orgánica del Estado y tras haber sido escuchadas aquellas con anterioridad, permiten pensar con fundamento en la existencia de un control por medio de la legislación ordinaria respecto a -- la política exterior, en lo que a materia de Tratados -- concierne.

b. La competencia presupuestaria y financiera de -- las Cortes. Como dice FRAGA IRIBARNE "La historia de -- los Cuerpos deliberantes y representativos va unida de

modo estrecho al de su función financiera. De la necesidad de los Reyes de obtener dinero numerario procede la convocación de las ciudades, y con ellas del estado llano, y de la oportunidad de aprovechar estas peticiones de créditos para replicar con otras contrapeticiones de carácter legislativo, o de enderezamiento de --- agravios viene, sin duda, el fecundo diálogo de Gobierno y representación" (66). No es necesario hacer patente la importancia que esta atribución, típica de los -- Parlamentos, tiene respecto al control de la actividad del Gobierno en general. La modificación sustancial de un presupuesto, o la negativa a la aprobación del establecimiento de un nuevo impuesto en base al cual allegar fondos, suponen indudablemente una poderosa arma en manos del Parlamento para controlar al Gobierno, no impidiéndole directamente que realice una política determinada, sino privándole de los medios necesarios para poder hacerla efectiva.

En el sistema político norteamericano los medios - específicos de control del Congreso sobre la política - exterior, según el artículo 2º sección 2ª nº 2 de la -- Constitución de 1787, son atribuidos al Senado con carácter exclusivo, pero ello no impide, en absoluto, la intervención de la Cámara de Representantes en el control de la política exterior. Dicha Cámara de Representantes, en base a sus atribuciones presupuestarias, dis

pone de un medio sumamente eficaz para realizar ese control.

Lo mismo podríamos decir de cualquier otro tipo de régimen político, en el que el Parlamento disponga de la facultad de aprobar los tributos y el presupuesto. El hecho de que merced a la dinámica política o al propio funcionamiento de la Cámara, desde un punto de vista práctico, no sea utilizado este recurso de control con habitualidad, no impide en absoluto su posible utilización en un determinado caso en el que la política exterior del Gobierno se encuentre de espaldas a la actitud del Parlamento.

Las recientes actuaciones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos respecto a la guerra de Vietnam, y en el momento presente respecto a la situación de Camboya, corroboran lo dicho.

El artículo 10 de la Ley Constitutiva de las Cortes, al señalar las competencias del Pleno, incluye entre ellas:

a) los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado

b) el establecimiento o reforma del régimen tributario.

Por su parte, el artículo 9 del Fuero de los Españoles, recoge el principio clásico: "nadie estará obligado

316

a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a ley votada en Cortes.

Como dice FRAGA IRIBARNE "Sin embargo, el Reglamento provisional, a lo largo de sus sesenta artículos, sólo en uno, el número 32, se refería de modo especial a estos problemas, que sin duda integran una función específica de las Cortes, diferente en el fondo y en la forma de la legislativa ordinaria". El título VIII del Reglamento de 1957 regula ya con mayor detalle esta materia, y el actual de 1971 precisa aún más que el anterior.

No vamos a exponer con detalle la regulación que el actual Reglamento realiza, únicamente indicar que ocupa el capítulo II del título VIII, bajo el epígrafe "disposiciones especiales relativa a la Ley de Presupuestos y a los Proyectos y Disposiciones de carácter económico", regulación que va del artículo 92 al 97 inclusive (67).

En nuestro derecho, pues, las Cortes disponen de las atribuciones típicas del Parlamento en esta materia y que pueden ser utilizadas para llevar a cabo el control de la política exterior. Este control, a nuestro entender, puede llevarse a cabo de dos modos, o bien anualmente al discutirse el Proyecto de Ley de Presupuestos, con ocasión de analizar el capítulo dedicado a las relaciones exteriores; o bien ocasionalmente con motivo de conocer las Cortes los proyectos de ley de créditos ex--

577

traordinarios que sean solicitados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a fin de llevar a cabo una determinada actuación de su competencia y para la cual no disponga de fondos consignados en el Presupuesto general. La realidad es que prácticamente todos los años, el Ministerio de Asuntos Exteriores solicita uno o más créditos extraordinarios (68).

Dentro de la práctica parlamentaria, vamos a hacer referencia a la presentación de varias enmiendas a un -- proyecto de ley publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 22 de marzo de 1973; dicho proyecto de ley solicitaba la concesión de un crédito extraordinario de -- 400 millones de pesetas al Ministerio de Asuntos Exteriores para la actuación del Departamento en Africa, en cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 7 de julio de 1972. En el citado proyecto de ley se indica que, como el Ministerio de --- Asuntos Exteriores no dispone de recursos adecuados en su presupuesto, ha instruido un expediente de concesión de crédito extraordinario que ha obtenido informe favorable del Ministerio de Hacienda, y de conformidad con el Consejo de Estado.

Como consecuencia de la peculiar situación en que se encontraban las relaciones de nuestro país con Marruecos, en la fecha de la publicación del proyecto, fueron presentadas varias enmiendas y una solicitud de devolu--

ción al Gobierno, por parte de los Procuradores.

Analizaremos una enmienda y la petición de devolución al Gobierno del Proyecto. Se presentó una enmienda al articulado por el Procurador sr. PEDROSA LATAS, que consistía en intercalar en el texto del artículo 29 el inciso "...y otros gastos de ayuda exterior realizada o que se realice en Africa, "con excepción de Marruecos" a través de los Ministerios competentes....". Justifica dicha enmienda en lo siguiente "teniendo en cuenta el clima de tensión de nuestras relaciones con Marruecos y la circunstancia de que el crédito extraordinario se concede a fondo perdido, la justificación de la enmienda es obvia".

Por su parte el Procurador sr. DIAZ LLANOS solicitó, en escrito dirigido al Presidente de las Cortes que el proyecto fuera devuelto al Gobierno. Para realizar -- tal solicitud se basaba en lo siguiente: "Primero.- Se ignora la cantidad de las obligaciones contraídas hasta el presente momento, al objeto de poder hacer las reducciones en el crédito que se consideren indispensables. - Segundo.- La situación que se contempla en las relaciones de Marruecos con España aconsejan eliminar toda cantidad destinada a dicho país, lo que no puede llevarse a efecto sin conocer exactamente las obligaciones ya contraídas a que antes se ha hecho referencia con cargo al

crédito extraordinario que se propone. Tercero.- Sin los expresados requisitos no es posible aprobar el crédito - en su totalidad, eliminando una de las finalidades que - se persigue, por la sencilla razón de que en este supuesto se dotarían de mayor suma los otros fines que no lo precisa". (69)

En el momento de redactar estas líneas, tal proyecto aún no ha sido objeto de dictamen por la Comisión de Presupuestos, y por tanto, desconocemos si la enmienda - del señor PEDROSA y la solicitud del señor DIAZ LLANOS - han sido o no atendidas. Pero, a nuestros efectos, eso - es secundario. Lo único que pretendíamos poner de manifiesto era la posibilidad del control parlamentario de - la política exterior por el medio ahora estudiado, y pa-  
rece innegable la existencia de tal posibilidad por par-  
te de las Cortes.

Para finalizar diremos, como hemos hecho al hablar de otros medios, que su utilización es mínima, pero que ello no obsta para la existencia, dentro de nuestras --- leyes constitucionales y parlamentarias, de un abanico - de procedimientos de distinto tipo e intensidad, a disposición de las Cortes para controlar la política exterior.

NOTAS DEL CAPITULO V



- 1). "El Reglamento...." pag. 221
- 2). B.O.C.E. nº 349, pag. 6.267. vid infra
- 3). Reglamento de 11-XII-57, artículo 70-71
- 4). FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA, TORCUATO, "El Hombre y la -  
Sociedad". Edit. doncel, 5ª ed. Madrid 1961, pag. --  
192. Es necesario tener en cuenta que tal califica---  
ción se efectuaba con anterioridad al artículo 57 de  
la L.O.E.
- 5). Tal afirmación la hacemos desde un punto de vista --  
cuantitativo y no cualitativo.
- 6). op. cit., "Comentario al artículo 109"
- 7). Tal naturaleza de la interpelación en nuestro dere--  
cho, es rara pero no única, "mutatis mutandis" pense--  
mos en las interpelaciones que la Asamblea General -  
Suiza puede dirigir al Consejo Federal y que tampoco  
acarrearán el cese o dimisión de éste.
- 8). B.O.C.E. nº 7

- 9). En el anexo nº XI se incluye el texto de dicha interpretación.
- 10). op, cit. loc. cit.
- 11). B.O.C.E. nº 349 pags. 6.267-6268
- 12). op, cit.
- 13). Informe de la Ponencia de la Comisión de Reglamento, citado por FRAILE
- 14). FRAILE op. cit.
- 15). Hacemos esta afirmación desde el punto de vista -- del ser, no del deber ser.
- 16). Diario de las Sesiones de las Comisiones. Comisión de Asuntos Exteriores. Sesión nº 7, de la décima - Legislatura celebrada el 8 de marzo de 1973.
- 17). op, cit. loc. cit.
- 18). "Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el - Sistema de Comisiones" I.E.P., Madrid 1947, pag. 78

- 19). "El Reglamento...pag. 141, nota 386.
- 20). B.O.C.E. 1945.
- 21). B.O.C.E. 1948.
- 22). B.O.C.E. 1949
- 23). Vid supra.
- 24). Datos extraídos del B.O.C.E.
- 25). Apéndice al Diario de Sesiones de las Comisiones, -  
nº 138, pag. 3.
- 26). Diario de las Sesiones de Comisiones nº99-184.
- 27). Diario de las Sesiones de Comisiones nº 99.
- 28). Diario de las Sesiones de Comisiones nº 111
- 29). Diario de las Sesiones de Comisiones nº 83, pag. 4
- 30). Diario de las Sesiones de Comisiones nº 138, pag.15

31). op. cit.

32). Artículo 17 F.E.

33). No debe olvidarse que nos estamos refiriendo al momento en que se hayan cumplido las previsiones sucesorias, y, por tanto, esté en vigor en su totalidad la L.O.E.

34). Vid supra.

35). Vid supra la interpretación de HERRERO.

36). HERRERO, "En torno a ..." pag. 64-65.

36 bis) Hasta el momento, que sepamos, el único que se ha ocupado de este tema en nuestra doctrina, ha sido CASALEIRO, quien dice " Un problema particular - presenta la existencia de materias reservadas a la Ley, que puedan ser objeto de un tratado. La insuficiencia de las reglas sobre la ratificación y el valor de los tratados, y una práctica sin grandes preocupaciones por la precisión jurídica, no nos permite dar una solución indiscutible. Sin embargo, nos

nos permite dar una solución indiscutible. sin embargo, nos atrevemos a adelantar la siguiente: sobre las materias reservadas a las leyes no puede obligarse a los ciudadanos españoles, a no ser por una disposición de carácter legal. ¿Cuál es la eficacia de un tratado ratificado cuyo contenido se refiere a alguna de estas materias? Si la ratificación no tiene carácter legislativo interno, ¿ será necesaria una ley para poder aplicar a los españoles lo establecido en aquel tratado? Hasta ahora, no conocemos ninguna ley destinada a este fin. Si llegare a ratificarse un tratado sobre las materias reservadas, -- opinamos que no haría falta una ley interna unida a la ratificación, ni tampoco nos veríamos obligados a admitir el valor de la ratificación como acto de incorporación de la norma internacional al derecho español. El acto de la ratificación, acto político de Derecho interno, es parte de un acto legislativo internacional. La intervención de las Cortes en el mismo corresponde al principio de participación de la representación del pueblo en las funciones de Gobierno. Esta participación afecta a -- la función legislativa en unos casos y en otros, como en el caso de ratificación y en las señaladas en el último párrafo del artículo 10, a otro tipo de funciones. Cuando los artículos del Fuero de los Españoles o de la Ley de Cortes reservan ciertas materias a la ley aprobada --

por las Cortes y estas materias pasan a ser objeto de un tratado, se ha de entender que tales materias han adquirido ya categoría internacional, que no pueden ser ya, -- por múltiples circunstancias, el objeto de una ley meramente interna y que, por lo tanto, si se quiere seguir garantizando el control de la representación del pueblo en este tipo de legislación, habrá que limitarse al lugar -- que le ha sido asignado especialmente en el artículo 14 -- de la Ley de Cortes. El significado político de la institución de la "reserva de Ley" se mantiene, pero su expresión material interna es excluida por las mismas circunstancias que han llevado a la firma de una Ley internacional. Aunque la Constitución --en España las Leyes Fundamentales--, hayan previsto que la regulación de ciertas materias se haga por medio de una ley, es evidente que si estas materias dejan de ser exclusivamente internas, por -- cualquier razón esta exigencia no deberá mantenerse. Si -- con la reserva de ley se quiere excluir del poder de dictar disposiciones de carácter general que posee el Ejecutivo, ciertos derechos de los particulares que no podrán ser regulados más que por ley formal, este límite no resulta alterado con nuestra tesis. El Poder del Gobierno -- sigue limitado, pues, para la ratificación de los tratados ha de oír a las Cortes como para una Ley. Es más, así

como en España se admiten las leyes dictadas directamente por el Jefe del Estado en virtud de las atribuciones que le fueron concedidas por las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, sería anticonstitucional una ratificación sin pasar por las Cortes.

37). MIAJA DE LA RUELA. "Introducción al Derecho Internacional Público" 5ª ed. Madrid, pag. 223.

38) "Das Staats Recht Des Deutschen Reiches". Tubinga 1866-1882.

39). Völkerrecht Und Landesrecht.

40). op. cit. pag. 34

40 his). Ante tal penuria legislativa, no podemos dejar de reseñar la Constitución de 1931, que regulaba, con el beneplácito de los internacionalistas de la época, esta materia con todo detalle. Según el artículo 53 del citado texto constitucional, "Todos los convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de -

Naciones y que tengan carácter de Ley internacional se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquellos se disponga. Una vez ratificado un convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. No podrá dictarse en contradicción con dichos convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido. La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes".

40 ter) CABALEIRO, "Los Tratados Internacionales", edit. Rialp, Madrid 1962, pags. 209-210.

41). "Curso de Derecho Administrativo", sección de publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid 1972, -- pags. 255-256.

42). "Derecho Procesal Civil", Vol. I, 3ª ed. I.E.P., Madrid 1968, pag. 44.



- 43). "Derecho Procesal Civil", vol. I, ed. Revista de De  
recho Privado, Madrid 1972, pag. 253.
- 43 bis). op. cit. pag. 222.
- 43 ter). "La estipulación y la eficacia interna de los -  
Tratados en el Derecho español", Revista Españ  
la de Derecho Internacional, 1964, pag. 59.
- 43 quarta). Op. cit. pag. 52
- 44). Op. cit. pag. 234. Claro está, que el profesor MIA--  
JA se refiere al tema en general, y no a nuestro or-  
denamiento jurídico en particular.
- 45). "Instituciones de Derecho Internacional Público", --  
edit. Tecnos, Madrid 1973, pag. 161.
- 46). "Derecho Penal Español", t.I, Madrid 1971, pag. 201.
- 47). "Derecho Penal", Madrid 1968, t.I, pag. 236.
- 48). "Tratado de Derecho Penal", Vol.I, Madrid 1968.
- 49). "Derecho Penal", 1ª ed. t.I, edit. Descó, Barcelona

1959, pag. 158.

- 50). "Tratado de Derecho Penal" t.II, 3ª ed., Buenos Aires 1964, pags. 346-347.
- 51). "Derecho Administrativo", 8ª ed., por E. MARTINEZ --- USEROS; EISA, Madrid 1962, pags. 152-153.
- 52). "Tratado de Derecho Administrativo", t.I, 2ª ed. --- I.E.P., Madrid 1969.
- 53). "Tratado de Derecho Administrativo", t.I, 2ª ed. --- edit. Revista de Derecho Privado, Madrid 1968, pags 260-265.
- 54). "Manual de Derecho del Trabajo" Vol.I, 8ª ed., Ma--- drid 1969-70, pags. 231-233.
- 55). "Curso de Derecho del Trabajo" 3ª ed., edit. Ariel, Barcelona 1971, pag. 123.
- 56). "Derecho Civil", vol.I, I.E.P., Madrid 1955.
- 57). "Derecho Civil Español Común y Foral", t.I, 10ª ed. -

Madrid 1963.

- 58). "Derecho Civil, t. I, Introducción y Parte General", - Bosch, Barcelona 1970.
- 59). "Código Civil Comentado" ed. Aguilar, Madrid 1972, - pags. 35-36.
- 60). Vid supra nota 40 bis de este mismo capítulo.
- 61). Ver PASTOR, op. cit. pag. 52.
- 62). De 27 de febrero de 1970, Sala 4ª del T.S.
- ~~63). Ver anexo nº~~
- 63 bis). Ya habíamos visto como la jurisprudencia siempre que señalaba la superioridad del tratado a la ley, nunca lo hacía en referencia a una ley normal, sino a disposiciones administrativas, - vid supra.
- 64). Al enfrentarnos con este tema nos ha llamado en gran medida la atención, el hecho de que tanto PASTOR co-

mo CABALEIRO, después de realizar un auténtico enca--  
je de bolillos para llegar a sus conclusiones (más -  
el primero que el segundo), no solicitaran una actua  
ción legislativa para clarificar la situación en el  
sentido doctrinal que ellos propugnaban.

65). Diario de las Sesiones del Pleno, 10ª legislatura, --  
nº 8. El sometimiento al Pleno de este Dictamen fue -  
laborioso, pues se había arguido que la disposición -  
que nos ocupa era materia de contrafuero. El Procura--  
dor sr. DÍAZ LLANOS, a pesar de estar de acuerdo con  
la Ponencia "si estuvieramos contemplando el problema  
en Derecho Constituyente", cree que atenta contra lo  
preceptuado en el artículo 9 de la L.O.E. y en el 14  
de la L.C.

66). Op. cit. pag. 135

67). Para una exposición detallada del procedimiento, vid  
FRAILE op, cit., Comentarios a los artículos 92 a 97.

68). Así se desprende de la lectura del B.O.C.E., v. gr.,  
en 1943 solicitó un crédito extraordinario "con des--  
tino a satisfacer los gastos que ocasiona el sosteni-  
miento del personal de las naciones beligerantes in--

ternados en España! Este fue el primer crédito ex--  
traordinario que el Ministerio de Asuntos Exterio--  
res solicitó desde la creación de las actuales Cor--  
tes.

69). Dato obtenido del periódico "YA" del día 7 de abril  
de 1973, pag. 17.

## CONCLUSIONES

Despuès del estudio realizado nos parece posible -- responder a las preguntas que nos habíamos formulado en la Introducción, al determinar la hipótesis de trabajo: ¿existe o no control parlamentario de la política exterior en nuestro actual ordenamiento jurídico?

Como se desprende de los tres últimos capítulos, la existencia de este control, es algo innegable desde un -- punto de vista jurídico. Así lo corroboran los medios es pecíficos de control contemplados en nuestras Leyes Fundamentales (artículo 14 de la Ley Constitutiva de las -- Cortes y artículo 10,b) de la Ley Orgánica).

Por otra parte nuestras Leyes Fundamentales y el Re glamento de las Cortes establecen, como ya hemos visto, -- una serie de procedimientos generales cuya aplicación a la problemática que plantea la política exterior, es pal maria.

En su momento se han contemplado las posibilidades -- que nuestra legislación actual otorga a las Cortes en -- tal sentido. Pero ello no era suficiente: la práctica -- parlamentaria, aunque justo es reconocerlo de forma oca -- sional, ha utilizado los medios previstos por nuestras --

leyes.

Al lado de esta conclusión, que pudiéramos calificar de global, a lo largo de la exposición se han obtenido otras muchas, que sería prolijo reseñar. Pero entre ellas, queremos destacar las que a continuación, y agrupadas por capítulos, pasamos a exponer:

1. Del capítulo II, en el que se analizan los orígenes históricos del control parlamentario de la política exterior, se concluye:

Primero. Dicho control aparece por primera vez, en sentido contemporáneo, en el Decreto de 16 de enero de 1811 de las Cortes Generales y Extraordinarias y en el que se aprobaba el Reglamento Provisional del Consejo de Regencia.

Segundo. Las líneas maestras de lo que había de ser la regulación de los medios específicos de control, se precisaron en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812.

Tercero. El Estatuto Real, a pesar de no regular ningún procedimiento específico de control parlamentario de la política exterior, tuvo una importancia decisiva en la configuración que en el futuro habían de tener los medios generales de control.

Cuarto. Los Proyectos de la Dictadura constituyeron en determinados aspectos, un precedente inmediato de nuestro actual ordenamiento jurídico.

Quinto. La Constitución de 1 de diciembre de 1931, que fue un modelo al incorporar de manera más radical el pensamiento iusinternacionalista de la época, negó en cambio valor inmediato interno a los tratados internacionales en nuestro Estado.

## 2. Respecto a los capítulos III y IV.

Primero. Hasta la actualidad, las interpretaciones realizadas, tanto doctrinales como jurisprudenciales así como la doctrina legal del Consejo de Estado, respecto al artículo 14 de la Ley de Cortes, no son satisfactorias, dado que atienden a aspectos parciales y no engarzan dicho precepto con la totalidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Segundo. La interpretación que se propugna del artículo 14 de la Ley de Cortes consiste, entre otras cosas, fundamentalmente, en entender el término "ratificación" contenido en el mismo, en un sentido extensivo, lo cual permite solventar las contradicciones que derivan de acudir a cualquier otro tipo de interpretación.

## 3. Respecto al capítulo V.

Primero. Dado que nuestro ordenamiento prevé, y sobre todo a partir de la Ley Orgánica, la existencia de



procedimientos generales directos de control por parte de las Cortes, nada impide el que éstos puedan ser utilizados en relación con materias de política exterior y, de hecho como se ha podido comprobar, aunque escasamente, han sido utilizados.

Segundo. Pero sobre todo, disponen de una peculiar importancia los procedimientos generales indirectos, especialmente a partir de la aprobación del Proyecto del título preliminar del Código Civil, ya que preceptúa la no aplicabilidad inmediata de los tratados internacionales, lo cual conducirá en el futuro a un control de las Cortes sobre los tratados que afecten a materias objeto de su competencia, matizando en su exacto sentido el significado que tiene el término "ser oídas" del artículo 14, II de su Ley Constitutiva. Otro procedimiento básico y fundamental viene determinado por las competencias presupuestarias y financieras de las Cortes.

Tercero. El uso que las Cortes hagan de estos múltiples procedimientos que nuestro ordenamiento jurídico les otorga, es algo que rebasa toda especulación, pero lo innegable desde un punto de vista jurídico, a nuestro entender, es la existencia de un cúmulo de procedimientos en manos de nuestras Cámaras legislativas para controlar la política exterior, que en un momento dado lleve a cabo un determinado Gobierno

B I B L I O G R A F I A

AGUILAR NAVARRO, M. Derecho Internacional público;  
T.I., Madrid, 1.952.

AGUIRRE PRADO, L., Las Cortes tradicionales; Madrid  
1.955.

ALONSO GARCIA, Curso de Derecho del Trabajo; 3ª ed.,  
ed. Ariel, Barcelona, 1.971.

ANZILOTTI, Alcune considerazioni sull'approvazione par-  
lamentare dei trattati la cui esecuzione importa prov-  
vedimenti di natura legislativa; R.D.I. 1.909.

ARTOLA, Los orígenes de la España contemporánea; 2 vol.  
Madrid, 1.919.

BALLADORE-PALUERI, Diritto Internazionale Pubblico;  
Milano, 1.952. Diritto Costituzionale, Milán 1.970.  
La formation des Traités dans la pratique internatio-  
nale contemporaine, R. des C., 1.949, nº 74.

BARILE, P., Corso de Diritto costituzionale, 2ª ed.,  
Padua 1.964. Diritto Internazionale e Diritto Interno,  
Milán, 1.964. Appunti sul valore del Diritto Pubblico  
straniero nell'ordinamento nazionale, Milán, 1.948.

BARTHELEMY, J., Précis de Droit Constitutionnel, 10<sup>a</sup> ed.  
París, Dalloz, 1.933.

La condition de la politique extérieure dans la démocratie, París, 1.930.

Essai sur le travail parlementaire et le system des Comissions, París 1.934.

BARTHELEMY et DUEZ, Traité de Droit Constitutionnel,  
París, 1.933.

BAYEN, Manual de Derecho del Trabajo, 8<sup>a</sup> ed., vol. I,  
Madrid, 1.969-70.

BECKER, J., Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX, Madrid 1.926.

BENOIST, J., La force obligatoire pour les tribunaux des accords diplomatiques en forme simplifiée,  
Jurisclasseur Périodique, 1.952.

BIDEGAIN, El Congreso de los EE.UU. de América, Derecho y práctica legislativa, ed. Depalma, Buenos Aires, 1.950.

BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto Costituzionale, 9<sup>a</sup> ed.  
Nápoles, Eugenio Jovena, 1.972.

BLIX, Treaty-Making Power, London, 1.960.

BOGAERT, E. Van, Les antinomies entre le Droit International et le Droit Interne, R.G.D.I.P., 1.968.

BONET, Código civil comentado, ed. Aguilar, Madrid, 1.972.

BUCK y TRAVIS, Control of Foreign relations in modern nations, New York, 1.952.

BURDEAU, G., Traité de Science politique, 2<sup>a</sup> ed., 7 vol. L.G.D.J., Paris, 1.972.

Droit Constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris 1.970.

Le valeur juridique du préambule de la Constitution de 1.946, Etudes Juridiques, Paris 1.954.

BUZZATTI, Les rapports entre le Droit Interne et le Droit International, t.I, R.C. 1.923.

CABALEIRO, E., Los tratados internacionales, ed. Rialp, Madrid 1.962.

La ratificación de los tratados internacionales en el Derecho español; en "libro homenaje a Legaz Lacambra", Zaragoza 1.960.

CALOGEROPOULOS-STRATIS, G., La validité des traités dans l'ordre interne d'après la nouvelle Constitution française, Revue Hellénique de Droit International, 1.948.

CAMPION- LIDDERDALE, La procedure parlementaire en Europe, Paris, Armand Colin, 1.955.

CANOVAS DEL CASTILLO, A., Carlos V y las Cortes de Castilla, la España Moderna 1.889.

CAPOTORTI, Il Diritto dei trattati secondo la Convenzione de Vienne, en "Convenzioni di Vienna sul Diritto dei trattati", Padova, 1.969.

CARRE de MALBERG, R., Contribution á la theorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le Droit Constitutionnel français, 2 vol., Paris, C.N.R.S. 1.962.

CARRILLO SALCEDO, J.A., Soberanía del Estado y Derecho Internaciónál, Madrid, Tecnos, 1.969.

CASANOVA, L., Lezioni di Diritto Costituzionale, Florenzia, 1.884.

CASANOVAS Y LA ROSA, Las formas simplificadas de conclusión de acuerdos internacionales, Barcelona, 1.969.

CASSONI, G., L'adeguamento del Diritto Interno al Diritto Internazionale nell'ordinamento americano, Milán, 1.961.

CERETTI, Diritto Costituzionale, 7ª ed., Turín 1.966.

COCATRE- ZILGIEN, A., Constitution de 1.958, Droit International, relations extérieures et politique étrangère. Annuaire français de Droit International, 1.958.

COLMEIRO, Elementos del Derecho Político y Administrativo de España, 3ª ed., Madrid 1.970.

COMELLAS, J.L., Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1.812, R.E.P., nº 126, 1.962.

CONSTANT, B., Curso de política internacional, Madrid, Taurus, 1.968.

CORAIL, Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure, ReDP, 1.956.

CRISAFULLI, Lezioni di Diritto Costituzionale, 2ª ed.

Padua, 1.970 y 1.971.

CROSA, Diritto Costituzionale, 4ª ed., Turín 1.955.

CUELLO CALON, Derecho Penàl, Madrid 1.968.

CHAILLEY, La nature juridique des traités internationaux selon le Droit contemporaine, Paris 1.932.

CHEVALIER, R.M., et RASQUIN, G., De quelques problèmes soulevés par l'application du Droit Communautaire en Droit Interne, Revue du Marché Commun, 1.964.

CHOW, S.R., Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats Unis, Paris 1.920.

DE CORAL, J.L., Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure, R. Droit Publique et des sciences politiques, 1.956.

DEHOUSSE, La ratification des Traités, Paris 1.935.  
Rapport fait, au nom de la Commission juridique, sur la primauté du Droit Communautaire sur le Droit des Etats membres, Parlement européen, documents de séan-



ce nº 43 du 25 mai 1.965.

DE LA GUARDIA, E., y DELPECH, M., El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1.969, Buenos Aires, 1.970.

DEL ROSAL, J., Tratado de Derecho Penal, vol. I, Madrid 1.968.

DE MARTINO, Il potere del Re nella dichiarazione di guerra, Roma 1.915.

DIAZ de VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional público, Madrid, Tecnos, 1.973.

DONATI, I Trattati internazionali nel Diritto Costituzionale, Torino 1.906.

I principi costituzionali circa la competenza alla esecuzione dei trattati internazionali, FI. 1.912.

DUGUIT, L., Traité de Droit Constitutionnel, Paris, Bocard 1.911.

ELBERIETA Y ARTAZA, T., Tratado elemental de Derecho Político comparado, Madrid, Reus, 1.916.

ERRERA, P., *Traité de Droit Public Belge*, 2<sup>e</sup> ed.  
Paris 1.918.

ESMEIN, A., *Droit Constitutionnel français et comparé*,  
7<sup>e</sup> ed. Paris, Recueil Sirey, 1.921.

FABOZZI, C., *L'attuazione dei Trattati internazionali  
mediante ordine di esecuzione*, Milán, Giuffré, 1.961.

FABRE, M.H., *Principes republicains de Droit Constitu-  
tionnel*, L.G.D.J., Paris, 1.970.

FABREGAS DEL PILAR, J., *Derecho Político*, Madrid,  
Reus, 1.922.

FERNANDEZ ALMAGRO, M., *Orígenes del régimen constitu-  
cional de España*, Madrid, 1.928.

*Historia política de la España contemporánea*, 2 vol.  
Madrid, Pegaso, 1.959.

*Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz*, R.E.P.  
nº 126, 1.962.

FERNANDEZ-CARVAJAL, R., *La Constitución española*,  
Madrid 1.969.

FERNANDEZ MARTIN, M., Derecho Parlamentario español,  
3 t., Madrid, hijos de J.A. García, 1.885.

FERNANDEZ-MIRANDA, T., El Hombre y la Sociedad, Madrid,  
Doncel, 1.961.

Manuál de Derecho Constitucional, inédito.

La Constitución de Bayona, inédito.

El concepto de lo social y otros ensayos, I.D.A.G.  
1.951. Oviedo.

FERRANDO, J., Vicisitudes e influencias de la Constitu-  
ción de 1.812, R.E.P., nº 126, 1.962.

FERRARI BRAVO, L., Diritto Internazionale e Diritto  
Interno nella stipulazione dei Trattati, Nápoles,  
Morano, 1.964.

FINER, Teoría y práctica del Gobierno, Tecnos, Madrid.

FRAGA IRIBARNE, M., La reforma del Congreso de los Es-  
tados Unidos, ed. Cultura Hispánica, Madrid 1.951.

El Congreso y la política exterior de los Estados Uni-  
dos, Madrid, 1.952.

El Reglamento de las Cortes españolas; Madrid, Servi-  
cio de información y publicaciones de la Organización  
Sindical, 1.959.

El control de las relaciones internacionales por el Senado Norteamericano, R.E.D.I., vol.4º, nº 2, 1.951.

GARCIA DE ENTERRIA, La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo, R.A.P., nº 38 1.962.

Legislación delegada, potestád reglamentaria y control judicial, Madrid, 1.970.

GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, 8ª ed, Madrid 1.962.

GARCIA PELAYO, M., Derecho Constitucional comparado, Madrid, Rev. de Occ. 1.959.

GARCIA TREVIJANO y FORTE, Tratado de Derecho Administrativo, t. 1, 2ª ed., Madrid, Rev. de D. Priv. 1.968.

GARCIA VENERO, M., Historia del parlamentarismo español. Madrid, 1.946,

GARRIDO FALLA, F., Tratado de Derecho Administrativo, I.E.P., Madrid, 1.970.

Leyes políticas de España, B.O.C., Madrid, 1.969.

GEORG, V., Le contrôle du peuple vers la politique  
extérieure, Genève 1.916.

GUASP, J., Derecho Procesal civil, 3ª ed., Madrid,  
I.E.P., 1.968.

GUGGENHEIM, Traité de Droit International Public,  
2ª ed., Genève, 1.957.

Le conflict entre le Droit des Gens et le Droit Na-  
tional dans l'ordre juridique suisse, Milan, Mélan-  
ges T. Perassi, 1.957.

HAMILTON, MADISON, JAY, El Federalista, trad. española  
F. C. E., México 1.943.

HAURIOU, A., Derecho Constitucional e instituciones  
políticas, Barcelona, Ariel, 1.971.

HAURIOU, M., Précis de Droit Constitutionnel, Paris,  
Receuil Sirey, 1.929.

HELLER, H., Teoría del Estado, México, F.C.E., 1.968.

HERRERO, A., Derecho Internacional Público, Valladolid,  
T.I., 1.956.

HERRERO de MIÑON, M., El Derecho Constitucional Internacional de los nuevos Estados (ensayo de interpretación), R.E.D.I., nº 2, 1.966.

Ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales, R.A.P., nº 68.

En torno al art. 14 de la Ley de Cortes, "contribución al estudio del poder exterior", Boletín inform. de ciencia pol. nº 8, Madrid 1.971.

Nacionalismo y constitucionalismo, el Derecho Constitucional de los nuevos Estados, ed. Tecnos, Madrid, 1.971.

El principio monárquico, Madrid, Edicusa, 1.972.

HEUMANN, C., Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur l'application des traités diplomatiques, Etudes et documents du Conseil d'Etat, París 1.953.

HOMENAJE a Perez Serrano: FRAGA IRIBARNE, Poder político y relaciones internacionales, Madrid 1.919.

JELLINEK, G., Teoría general del Estado, Buenos Aires, Albatros, 1.970.

JIMENEZ de ASUA, Tratado de Derecho Penal, t. 2, 3ª ed. Buenos Aires 1.964.

JIMENEZ de PARGA, Regímenes políticos contemporáneos,  
Madrid, Tecnos, 1.968.

KAUFMANN, Traités internationaux et Loi Interne,  
Paris, Mélanges Gidel, 1.951.

KELSEN, H., Les rapports de système entre le Droit In-  
terne et le Droit International Public, Recueil des  
cours de l'Académie de Droit International, 1.926.

La transformation du Droit International en Droit In-  
terne, Revue. generale de Droit International Public,  
1.936.

Teoría general del Derecho y del Estado, Universidad  
Autónoma de Méjico, 1.969.

KOPELMANAS, L., Du conflict entre le-Traité Internatio-  
nal et la Loi Interne, Rev. de Droit Intern. et de Le-  
gial. comparée, 1.937.

La théorie du dédoublement fonctionnel et son utili-  
sation pour la solution du probleme dit du conflict  
des lois, en "Etudes en l'honneur de Georges Scelle,  
Paris 1.950.

LABAND, P., Le Droit Public de l'empire allemand,  
traduit par Gaudilhon, Paris 1.900.

LACHS, M., Le développement et les fonctions des traités multilatéraux, R. des C., 1.957, n° 92.

LAFERRIERE, J., Manuel de Droit Constitutionnel, Paris, Monchestrrien, 1.947.

LANGROD, Quelques aspects de la procedure parlementaire en France, en Itali et en Allemagne Federal, Rev. Intern. de Droit comparé. 1.953.

LARDY, P., La force obligatoire du Droit International en Droit Interne., Paris, L.G.D.S., 1.966.

LAVAGNA, Diritto Costituzionale, Milán 1.957.

LEISNER, La funzione governativa di politica stera e la seperazione dei poteri, Riv. trim. di Dir. Pub. n° 10.

LESAGE, M., Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la V<sup>e</sup> République, Annuaire francais de D. International, 1.962.

LIPORTITI, C., L'adattamento degli ordinamenti giuridici interni alle norme del Diritto Internazionale sancito ne le Carte costituzionali degli Stati,



Archiv. Giur. , enero-abril 1.953.

LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución, Ariel Barcelona.

LOJENDIO, M., Régimen político del Estado español, Barcelona, Bosch, 1.942.

LUCHAIRE, F., L'exercice de la fonction exécutive du Droit international par les organes étatiques, en "Etudes en l'honneur de G. Scelle, Paris 1.950.

LUNA GARCIA, A., El poder exterior, en "Las relaciones internacionales en la guerra fría", Madrid 1.962.  
Prólogo a la obra de Raventos y Oyarzabal: "Colección de textos internacionales", Barcelona 1.936.

MALINTOPPI, La delimitazione delle piattaforma continentale adriatica e l'art. 80 delle costituzione, R. de D. Internazionale, 1.970.

MANCINI, M., ed GALEOTTI, U., Diritto e procedura parlamentare, Roma, Camera dei Deputati, 1.887.

MARAVALL, Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de Comisiones, Madrid, I.E.P., 1.947.

MARESCA, A., *Il Diritto dei Trattati: La Convenzione Codificatrice di Vienne del 23 maggio 1.969*, Milano 1.971.

MARIN, A., *El problema de las relaciones entre el Derecho Interno y el Derecho Internacionál en la Constitución*, R.E.D.I, vol. V, 1.952.

MARTIN RETORTILLO, C., *La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la reciente jurisprudencia de Tribunal Supremo*, R.A.P., 1.962.

MARTINEZ MARINA, *Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de León y Castilla*, Madrid 1.813.

MAY, T.E., *Traité des lois, privilèges, procedure et usages du parlement*, 5ª ed., traduit par J. Delpech, París, Giard & Briere 1.909.

McNAIR, *The Law of Treaties*, Oxford 1.961.

MESTRE, A., *Les Traités et le Droit Interne*, Recueil des cours de l'Academie de Droit International, 1.931.

MIA'JA DE LA MUELA, *Introducción al Derecho Internacionál público*, 5ª ed., Madrid, Atlas, 1.970.

MICELI, V., Principii di Diritto Costituzionale,  
Milán, 1.913.

MICHON, Les Traités internationaux devant les Cham-  
bres, París, 1.901.

MIELE, M., La Costituzione italiana e il Diritto Inter-  
nazionale, Milán, Giuffré, 1.951.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Colección de los  
tratados, convenios y otros documentos de carácter in-  
ternacional firmados por España 1.944-1.945;  
Madrid 1.955.

MIRKINE GUETZEVITCH, Derecho Constitucional Internacio-  
nal, Madrid, R. de D. privado, 1.936.

MONACO, R., La ratifice dei trattati internazionali,  
nell quadro costituzionale. Riv. Diritto intern. 1.968:

MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubbico, Padua i.960.

MOSCONI, La formazioni dei trattati, Milano 1.968.

MOSLER, H., L'application du Droit International Public

par les tribunaux nationaux, Recueil des cours de  
l'Académie de Droit International, 1.957.

MUNCH, F., Droit International et Droit Interne d'après  
la Constitution de Bonn, R. Intern. français de Droit  
des Gens, 1.950.

NASCIMENTO e SILVA, G.E. do, Conferencia de Viena sobre  
o Direito dos Tratados, Rio de Janeiro 1.971.

NEGRI, G., La direzione delle politica stera nelle gran-  
de democrazie, Milán, Giuffré, 1.964.

NEZARD, H., Elements de Droit Public, París, Rousseau,  
1.931.

NIBOYET, La legislation des loyers en France. Le Droit  
Constitutionnel et le Droit International, Rev. de Droit  
International Privé, 1.929.

La Constitution nouvelle et certaines dispositions de  
Droit International, París, Dalloz, 1.946.

ORBAN, Le Droit Constitutionnel en Belgique, París,  
1.906.

ORLANDO, V.E., Diritto Pubblico generale, Milano, Giuffrè, 1.954.

PALMA, L., Corso di Diritto Costituzionale, Florencia, Giuseppe Pellas, 1.884.

PARLEMENTS, redactado por Ameller, París, Presses Universitaires de France, 1.966.

PASTOR RIDRUEJO, La estipulación y la eficacia interna de los tratados, R.E.D.I. 1.964.

PERASSI, La nuova Costituzione spagnola e il Diritto Internazionale, Riv. di Dir. Internazionale, 1.932.

PEREZ PRENDES y MUÑOZ DE ARRAGO, Córtes de Castilla y Córtes de Cádiz, R.E.P. nº 126, 1.962.

PEREZ SERRANO, La Constitución española de 9 de Diciembre de 1.931. Madrid, ed. Rev. de D. Priv. 1.932.

PIERRE, E., Traité de Droit politique, electoral et parlementaire, París, Chambre des Deputés, 1.893.

PINTO, R., La réglementation constitutionnelle de la con-

clusion des traités internationaux, Actualités Juridiques, 1.954.

PISKORSKI, W., Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna, Barcelona 1.930.

POSADA, A., Estudios sobre el régimen parlamentario en España, Madrid 1.891.

La reforma constitucional, 1ª ed. Madrid 1.931.

La nouvelle Constitution espagnole, París 1.932.

PRELOT, M., Institutions politiques et Droit Constitutionnel, París, Dalloz, 1.969.

PRIETO CASTRO, Derecho Procesal Civil, vol. I, ed. R. Derecho Priv., Madrid 1.972.

PUIG PEÑA, Derecho Penal, t. I, 1ª ed., Barcelona, Desco, 1.959.

RANELETTI, O., Istituzioni di Diritto Pubblico, Milán, Giuffrè, 1.954.

REUTER, P., Instituciones internacionales, Barcelona,

Bosch, 1.959.

Derecho Internacional Público, Barcelona, Bosch 1.962.

Organizaciones europeas, Barcelona, Bosch, 1.966.

La Convention de Vienne sur le Droit des Traités,  
París 1.970.

RICO y AMAT, Historia política y parlamentaria de Es-  
paña, Madrid, 1.860.

RODRIGUEZ DEVESA, Derecho Penal español, t.I, Madrid,  
1.971.

ROLIN, Le rôle du parlement, et des Comissions parla-  
mentaires dans les relations internationaux, I, Belge  
des Sciences Politiques, Bruxelles 1.956.

A propos du centenaire de la Constitution belge, Bruxelles  
1.932.

ROSENNE, S., The Law of Treaties, A guide to the legis-  
lative history of the Vienna Convention, Leyden 1.970.

ROUSSEAU, CH., Derecho Internacional Público, Barcelona  
Ariel 1.966.

ST

ROUSSEAU, J.J., Lettres écrites de la Montagne, París,  
1.912.

RUIZ DEL CASTILLO, Manual de Derecho Político, Reus,  
1.939.

SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho, t.39, Madrid,  
I.E.P. 1.963.

SAINZ DE VARANDA, Colección de Leyes Fundamentales,  
Zaragoza, Acribia, 1.957.

SANCHEZ AGESTA, L., Principios de Teoría Política,  
ed. Nacional, Madrid.

Derecho Constitucional Comparado, Madrid, ed.Nacional,  
1.963.

Historia del Constitucionalismo español, Madrid, I.E.P.  
1.964.

La representación política en nuestras Leyes Fundamen-  
tales, Arbor, Nº 151-152. 1.958.

Concepto jurídico del acto político, en "Homenaje a  
Pérez Serrano", t.II, Madrid 1.959.

SANTAMARIA DE PAREDES, Curso de Derecho Político, 8ª ed.  
Madrid 1.909.



SCELLE, De l'influence de l'état de guerre sur le Droit Constitutionnel, J.D.I. 1.950.

SEMPERE y GUARINOS, Histoire des Cortes d'Espagne, Burdeos, 1.815.

SEVILLA ANDRES, D.. La Constitución de 1.812 obra de transición, R.E.P., Nº 126, 1.962.

SMETS, P.F., La conclusion des accords en forme simplifiée, Bruxelles, 1.969.

SOCINI, R., L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale, Milan, Giuffré, 1.954.

SOLIS, R., Cara y cruz "la primera Constitución española" (Cádiz 1.812 - Cádiz 1.823), R.E.P. Nº 126, 1.962.

SPERDUTI, Rilevanza internazionale delle disposizioni costituzionali, nella stipulazione dei trattati e suoi limiti, In "Scritti di Diritto Internazionale in onore di Tomaso Perassi", Milán, 1.957.  
Diritto Internazionale e Diritto Interno, 1.958.

SUAREZ, Federico, Sobre las raices de las reformas de las Cortes de Cádiz, R.E.P., Nº 126, 1.962.

TANSILL, The Treaty-Making Powers of the Senate,  
American Journal of International Law, Nº 18.

TODD, El Gobierno parlamentario en Inglaterra,  
La España Moderna,

TOMAS VILLARROYA, J., El sistema político del Estatuto  
Real, Madrid, I.E.P., 1.968.

La Constitución de 1.812 en la época del Estatuto Real,  
R.E.P., Nº 126, 1.962.

TRIEPEL, Droit International et Droit Interne, París  
1.920.

TROSSMAN, Le rôle du Parlement en politique étrangère,  
I.C.P., 1.969.

TRUYOL, A., Fundamentos del Derecho Internacional Pú-  
blico, 3ª ed., Madrid 1.970.

UBIETO, REGLA, JOVER, SECO, Introducción a la Historia  
de España, 5ª ed., Barcelona, Teide, 1.969.

UDINA, M., Gli accordi internazionali in forma semplifi-  
cata e la Costituzione italiana, Riv. di Dir. Internazio-  
nale 1.961.

TANSILL, The Treaty-Making Powers of the Senate,  
American Journal of International Law, Nº 18.

TODD, El Gobierno parlamentario en Inglaterra,  
La España Moderna,

TOMAS VILLARROYA, J., El sistema político del Estatuto  
Real, Madrid, I.E.P., 1.968.  
La Constitución de 1.812 en la época del Estatuto Real,  
R.E.P., Nº 126, 1.962.

TRIEPEL, Droit International et Droit Interne, Paris  
1.920.

TROSSMAN, Le rôle du Parlement en politique étrangère,  
I.C.P., 1.969.

TRUYOL, A., Fundamentos del Derecho Internacional Pú-  
blico, 3ª ed., Madrid 1.970.

UBIETO, REGLA, JOVER, SECO, Introducción a la Historia  
de España, 5ª ed., Barcelona, Teide, 1.969.

UDINA, M., Gli accordi internazionali in forma semplifi-  
cata e le Costituzione italiana, Riv. di Dir. Internazio-  
nale 1.961.

VEDOVATO, La competenza a stipulare i trattati nella storia delle relazioni internazionali, Florencia 1.939.

VILLAR PALASI, Curso de Derecho Administrativo, t.I, Madrid 1.972.

VIRGA, Diritto Costituzionale, 7ª ed., Milán, 1.971.

VISSCHER, P.de, De la conclusion des traités internationaux, Bruxelles 1.943.

Les tendances internationales des constitutions modernes, R.C. 1.952.

Teorías y realidades en Derecho Internacional Público, Barcelona, Bosch, 1.962.

WHEARE, K.C., Las constituciones modernas, Madrid Labor, 1.971.

ZANICHELLI, L'articolo 5 dello Statuto e i trattati internazionali, Riv. Dir. Pub. 1.892.

A N E X O S

A N E X O I

ANEXO I

DEBATE DEL TITULO VI DEL DECRETO DE 11 DE ENERO -  
DE 1811 POR EL QUE SE APROBO EL REGLAMENTO PROVISIONAL  
DEL CONSEJO DE REGENCIA.

DIARIO DE SESIONES DEL DIA 6-1-1811, PAGINAS 308-  
313.

«En la materia que califico de gravedad ó dificultad el Sr. Presidente, señalará uno, dos ó más individuos que juzgue oportunos para ilustrarla, los que con previo estudio y meditacion hablarán los primeros cuando se discuta.»

El Sr. PRESIDENTE: El Congreso tiene dispuesto que haya estas discusiones de las materias por cierto número de sujetos de los que tienen más conocimiento de los negocios que se les encomiendan; y así, como el señor preopinante no ignorará, hay varias comisiones de Hacienda, Justicia, Premios, etc. La deliberacion y estudio que con anticipacion hacen estos Sres. Diputados encargados de examinarlo con toda claridad y extension posible, aseguran al Congreso, cuanto se puede, las luces que se necesitan para la deliberacion de cada materia. Podría, sin embargo, encargarse á estas mismas comisiones que además de sus informes concisos, expusiesen de palabra lo que juzgaren más oportuno.

El Sr. MORALES DE LOS RÍOS: Yo creo que convendría mucho que se supiera anticipadamente lo que se va tratar al día siguiente.

El Sr. Secretario AZNARDE: La proposicion del señor Alcocer es de la mayor importancia, y desde luego la conoció el Congreso. Mas aunque lo ha deseado mucho, ha sido imposible hacerlo, ya por los muchos trabajos que ha habido, ya porque no habia los oficiales suficientes en la Secretaría, y ya porque aun no se han podido ordenar los muchos negocios que ocurrían. Ahora se está haciendo un libro de proposiciones en que se están notando por su órden; despues que este hecho, que será con la mayor prontitud, el Sr. Presidente fijará con anticipacion el órden del asunto que esté de órden; así la proposicion tendrá todo el cumplimiento que merezca.»

Replió la lectura de la proposicion del Sr. Guridi y Alcocer, y quedó admitida á discusion.

Prosiguió la del Reglamento del Consejo de Regencia, y se leyó el art. 1.º del capítulo VI, que dice:

«El Consejo de Regencia no podrá declarar la guerra sino en virtud de un decreto de las Cortes. A este efecto el Poder ejecutivo dará parte en sesion secreta al Congreso nacional de las causas de la desavenencia y estado de las negociaciones, siempre que se considere el rompimiento inevitable.»

El Sr. BORNILLI: Señor, en la primera parte de este artículo no hay dificultad, pero en la segunda encuentro alguna. (*Leyó. y continuó.*) Estas palabras manifiestan que solo se debe dar parte de las negociaciones cuando sea inevitable el rompimiento. Parece que antes de llegar este caso deben tomarse todas las medidas proporcionadas para evitarlo, y que no solo el Consejo de Regencia, sino tambien las Cortes, se dediquen á este objeto. Esto no es nuevo en España. Los Reyes tenían su Consejo de Estado, que se componía de los sujetos más instruidos en los asuntos de negociaciones, como eran los ricos-hombres y Obispos; y no obstante, las Cortes mandaban que se consultasen en ellas los negocios graves, en las que sin duda los de paz y guerra. Pues si segun la Constitucion del Reino se impuso la obligación á los Reyes de que estos asuntos se ventilasen con las Cortes, parece que al Consejo de Regencia no se le deben dar mayores facultades que á los Reyes; y así, siempre que hubiese algunas negociaciones de que pudiera, aunque remotamente, resultar alguna guerra, debería el Consejo

de Regencia consultar antes con las Cortes. Esto, que en todo tiempo era útil, me se parece mucho más en estas circunstancias. Así que en lugar de las últimas palabras siempre que se considere el rompimiento inevitable, se podría decir: «siempre que se considere que pueda haber peligro de algun rompimiento.»

El Sr. MICHIELANG: Señor, la comision ha conocido que no habia un punto más delicado ni difícil de desempeñar que este de los negocios extranjeros. Los reparos que ha hecho el señor preopinante no me parecen conformes á la política actual de España, ni al sistema general de Europa. Los Reyes antiguos se vieron precisados á reducir su política á la península de España; y sus negociaciones, casi limitadas á los tratados con los moros, no estaban sujetas á las reglas fijas que en el día se han establecido de derecho público. Ahora bien, siendo uno de los axiomas de política que la parte más principal de una negociacion es el secreto, ¿cómo será fácil concebir que lo guarde un cuerpo numeroso? Y aun cuando esto fuera fácil, es menester saber tambien si las partes ó naciones con quienes se contrata se convendrían en entrar en negociacion sabiendo que habia de pasar esto por un cuerpo tan numeroso, quedando por ello expuestas á que el sigilo fuese violado. En Inglaterra, donde tan viva está la soberanía nacional, las Cámaras se abstienen de todo lo relativo á las negociaciones, las cuales son exclusivas del Poder ejecutivo. Lo más que se exige es que concluida la negociacion, presenten los Ministros las notas, ó sea correspondencia diplomática, y aun en este caso se sujeta á una discusion, en que siempre domina el partido ministerial. Uno de los grandes argumentos que se han hecho ya, y que se hacen regularmente por las naciones sabias, es que el negociador se haya de obligar á ocultar á la nacion que puede ser perjudicada toda esta correspondencia; porque si no, no habria ninguna nacion que se avisara á negociar, si supiera que esto se habia de trascender y que se habia de tratar con un cuerpo numeroso y legislativo. Por consiguiente, la comision, deseosa de utar todos estos casos en un reglamento, que no es más que provisional, y conociendo que no es tiempo de innovar en este asunto, se contentó con poner este artículo en los términos en que está concebido, y aun adelantó más de lo que hasta ahora ha hecho ningún Gobierno. Es preciso ver el enlace íntimo que tiene este artículo con los que siguen. Dice uno de ellos que bien sea una declaracion de guerra ó cualquier otra negociacion, deberá el Poder ejecutivo entregar á las Cortes la correspondencia íntegra, para asegurar la rectitud del Gobierno en el caso que fúere á las obligaciones que la Patria le ha impuesto. Esto no lo tiene ningún Gobierno en el día; porque, repito, la Inglaterra no lo hace tampoco; pues el Ministerio tiene el partido de la Cámara, y si no le acomoda, no presenta de la correspondencia más que la parte que quiere. Mas V. M. sujeta al Consejo de Regencia á la manifestacion íntegra, y á la aprobacion de V. M. Estos son los dos frenos que la comision ha creido poner á la Regencia: primero, la manifestacion de toda la correspondencia; segundo, la ratificacion. Sin embargo, V. M. podría hacer las alteraciones que gustase; pero lo que digo es que siempre que se vea que es inevitable el rompimiento de guerra, es menester que se dejen á la Regencia las facultades necesarias para tratar; porque si no, no podrá sacar todas las ventajas que pudieran apatarse, pues de otro modo se expone á que las naciones extranjeras le pongan el obstáculo de que no quieren darse. El Sr. Bornilli ha hecho unas reflexiones importantes; pero yo ruego, y ruego á todos mis compañeros, que se haga el cargo



de estas dificultades, mucho más en las circunstancias espinosas en que la Nación se halla.

El Sr. PRESIDENTE: Por una y otra parte parece que hay grandes obstáculos. Por un lado, el gran número de individuos no es el más á propósito para el sigilo; pero por otro, el Congreso nacional se veia envuelto en la guerra sin tener de ella ninguna noticia. Si se pudiera adoptar algun medio... yo creo que en las leyes de Partida hay una instruccion que dice que los Reyes han de tomar consejo de doce hombres sábios. A este modo pudieran las Córtes señalar algunos de sus individuos que entendiesen en las negociaciones.

El Sr. BARRUOL: El Consejo de Estado parece que está sin accion. Hay algunos sábios que están inapuestos en los asuntos militares.

Por último, para acudir á todo, tal vez se podría tomar este medio: que cuando hubiese motivo para un rompimiento se consultase al Presidente de V. M., que siendo asunto secreto, podría consultarle con 12 Diputados.

El Sr. Barón de ARTELLA: Señor, cuando se empezó á tratar del Reglamento del Consejo de Regencia, el Sr. Huerta manifestó á V. M. lo que tenia escrito sobre la materia, y V. M. vió que uno de los puntos en que habia trabajado con mucho esmero, es el de que ahora se trata, esto es, de las facultades del Poder ejecutivo con respecto á los negocios extranjeros. Parece que es asunto de tanta importancia, que puede comprometer al Consejo de Regencia y á la Nación, ó bien á una paz, ó bien á una guerra, con grave perjuicio de todas. Así sería de desear que el Sr. Huerta leyese su pensamiento; pues viendo lo que dice, y lo que se ha dicho acaso de la discusion y de la declaracion de todo, se podría formar un exacto juicio de cómo deba quedar este artículo.

El Sr. HUERTA: Señor, yo no tengo aquí mis papeles; pero el artículo en mi concepto está muy bien concebido, y está comprendido segun mi doctrina y mis ideas. La declaracion de paz y de guerra es asunto de la mayor importancia, perteneciente al Poder soberano, y que V. M. no puede en manera alguna abdicar. El Poder ejecutivo no puede declarar la guerra sin un decreto de las Córtes. Entiendo que en esta materia, este es el orden de proceder. El Poder ejecutivo es el que sigue la correspondencia con las demás potencias, cuidando de la seguridad del estado político; á él toca ver el equilibrio de las cosas y entender en todos los motivos y antedios que puede haber en esto; y enterado de los motivos que ha podido haber para el rompimiento, y viendo que no consigue sus deseos por las medidas ordinarias, dico entonces á V. M.: «Señor, la potencia tal se prepara á acometer á V. M.: ha roto este ó el otro tratado, y ha faltado á este ó al otro derecho de V. M.» Y V. M. es el que resuelve este gran negocio.»

Inmediatamente se procedió á la votacion, y quedó aprobado el artículo como está.

Se pasó al art. 2.º, que dice así:

«Disponiendo al buen éxito de las negociaciones el que sean conducidas con secreto, el Consejo de Regencia estará autorizado para tratar con las potencias extranjeras, cuidando escrupulosamente no comprometer los derechos de la Nación en las negociaciones que puedan conducir á oronar alianzas de paz, de alianza y de comercio.»

El Sr. DON: Señor, me parece que hemos de hablar bajo el supuesto de que en los puntos de que se trata, interesa sobremanera el secreto, ya por lo que se lee en el principio del artículo, ya por lo que ha dicho el Sr. Arzobispo con lo que ha dicho de la guerra. Es cierto que al tratar con un cuerpo tan numeroso como las Cór-

tes, acaso retraeria á algunas potencias, porque estas negociaciones siempre se dirigen á cosas vitas. Todo esto persuade que debiera darse más extension á la autoridad del Consejo de Regencia, y que no solo esté autorizado para tratar, sino para acordar definitivamente algunas cosas. A mí me parece que deben distinguirse los convenios que pueden hacerse sin derogacion de alguna ley, como cuando se trate de que una potencia extranjera nos ayude con tropas auxiliares ó navios: en este caso y otros semejantes no pueda haber reparo en que la Regencia trate y firme convenios sin necesidad de acudir á las Córtes, siendo estos tratados temporales; mas en los tratados que derogan ley, es indispensable que recurra á la autoridad de las Córtes. Pero, por otra parte, como en estos convenios importa sobremanera el secreto, y este es tan difícil que se guarde en un cuerpo numeroso, me parece que las Córtes podian entonces nombrar una comision de seis ó más individuos que estén autorizados para la aprobacion. Así digo que por este medio se concilia y salva el derecho de la soberanía de V. M., junto con el secreto tan necesario.

El Sr. ARGUELLES: Este artículo es doctrinal, porque ni prohibe, ni manda; solo encarga. Quizá pudiera ser redundante si no tuviera enlace íntimo con lo que sigue. El Consejo de Regencia debe estar autorizado para muchas cosas; mas respecto á las negociaciones, está sujeto á la notificacion, como todos los negociadores. Ahora bien, pregunto yo: ¿que se adelantaria con el nombramiento de una comision que entendiase en los tratados de paz ó guerra? Porque aunque se autorizara tal ó cual cosa, tendria al fin que comunicarlo todo á V. M. para la sancion; no seria más que un órgano del Consejo de Regencia para ilustrar á V. M.; al cabo todo debería sujetarse á discusion, y esto mucho mejor se hará presentando la correspondencia íntegra original para la ratificacion. Esta es de V. M. sin disputa, y nunca del Poder ejecutivo, aun cuando se le considere como ocupando el lugar del Rey. No sabemos, aun cuando venga la persona del Rey, si convendria que continuase con este derecho, ó si debería estar sujeto á la deliberacion del Congreso. Ahora deducimos en el caso presente que si el Consejo de Regencia en la ausencia del Rey tiene que hacer un tratado, no debe reputarse válido hasta que V. M. lo haya ratificado: porque que hay en esto dificultades; pero yo no sé que se puedan hacer todas las cosas con perfeccion.

El Sr. CRESPO: Señor, si se compara este art. 2.º con el 3.º, se verá que en este 2.º no se habla de tratados de paz y guerra, sino de otras negociaciones, para las cuales necesita el Poder ejecutivo estar autorizado por las Córtes. En el art. 3.º ya se dice: para tratar ó arreglar los tratados de alianza y comercio; es decir, que en todo lo que sean tratados definitivos de alianza y comercio, no lo podrá hacer sin sujecion de las Córtes; y así este artículo debe correr como está.

El Sr. ANÉN: Señor, en cualquiera de estos tratados se deben considerar dos cosas, las bases y la ratificacion. Primero, las bases ó preliminares de lo que se trata con las potencias extranjeras con, y deben ser, de la inspeccion de las Córtes, lo mismo que la ratificacion del tratado ya concluido.

Por eso en este capítulo solo se habla de lo que no se habla algo sobre las bases de la negociacion; porque nunca el Consejo de Regencia resultará sin saber sobre qué puntos se podrá hacer este tratado, y esto es peculiar del soberano. Tambien solo de manos en el artículo una expresion cuando dice «formar tratados de paz, alianza y de comercio»; hablo de menos la palabra de «subscribir».

de estas dificultades, mucho más en las circunstancias espinosas en que la Nación se halla.

**El Sr. PRESIDENTE:** Por una y otra parte parece que hay grandes obstáculos. Por un lado, el gran número de individuos no es el más á propósito para el sigilo; pero por otro, el Congreso nacional se vería envuelto en la guerra sin tener de ella ninguna noticia. Si se pudiera adoptar algún medio... yo creo que en las leyes de Partida hay una instrucción que dice que los Reyes han de tomar consejo de doce hombres sábios. A este modo pudieran las Cortes señalar algunos de sus individuos que entendiesen en las negociaciones.

**El Sr. BORRILL:** El Consejo de Estado parece que está sin acción. Hay algunos sábios que están in-puestos en los asuntos militares.

Por último, para acudir á todo, tal vez se podría tomar este medio: que cuando hubiese motivo para un rompimiento se consultase al Presidente de V. M., que siendo asunto secreto, podría consultarle con 12 Diputados.

**El Sr. Barón de ANTELLA:** Señor, cuando se empezó á tratar del Reglamento del Consejo de Regencia, el Sr. Huerta manifestó á V. M. lo que tenia escrito sobre la materia, y V. M. vió que uno de los puntos en que habia trabajado con mucho esmero, es el de que ahora se trata, esto es, de las facultades del Poder ejecutivo con respecto á los negocios extranjeros. Parece que es asunto de tanta importancia, que puede comprometer al Consejo de Regencia y á la Nación, ó bien á una paz, ó bien á una guerra, con grave perjuicio de todos. Así sería de desear que el Sr. Huerta leyese su pensamiento; pues viendo lo que dice, y lo que se ha dicho acaso de la discusion y de la declaracion de todo, se podría formar un exacto juicio de cómo debe quedar este artículo.

**El Sr. HERRERA:** Señor, yo no tengo aquí mis papeles; pero el artículo en mi concepto está muy bien concebido, y está comprendido segun mi doctrina y mis ideas. La declaracion de paz y de guerra es asunto de la mayor importancia, perteneciente al Poder soberano, y que V. M. no puede en manera alguna abdicar. El Poder ejecutivo no puede declarar la guerra sin un decreto de las Cortes. Entiendo que en esta materia, este es el órden de proceder. El Poder ejecutivo es el que sigue la correspondencia con las demás potencias, cuidando de la seguridad del estado político; á él toca ver el equilibrio de las cosas y entender en todos los motivos y artillos que puede haber en esto; y enterado de los motivos que ha podido haber para el rompimiento, y viendo que no consigue sus deseos por las mediass ordinarias, dice entonces á V. M.: «Señor, la potencia A se prepara á acometer á V. M.: ha roto este ó el otro tratado, y ha faltado á este ó el otro derecho de V. M.» Y V. M. es el que resuelve este gran negocio.»

Inmediatamente se procedió á la votacion, y quedó aprobado el artículo como está.

Se pasó el art. 2.º, que dice así:

«Disponiendo al buen éxito de las negociaciones el que sean conducidas con secreto, el Consejo de Regencia estará autorizado para tratar con las potencias extranjeras, cuidando acrupuladamente no comprometer los derechos de la Nación en las negociaciones que puedan conducir á formar tratados de paz, de alianza y de comercio.»

**El Sr. DOU:** Señor, me parece que hecer de hablar bajo el supuesto de que en los asuntos de que se trata, interesa sobremanera el secreto, ya por lo que se lee en el principio del artículo, ya por lo que ha dicho el Sr. Argüelles con lo que ha citado de Inglaterra. Es cierto que para el tratar con un cuerpo tan numeroso como las Cortes,

acaso retraeria á algunas potencias, porque estas negociaciones siempre se dirigen á cosas altas. Todo esto persuade que debiera darse más extension á la autoridad del Consejo de Regencia, y que no solo esté autorizado para tratar, sino para acordar definitivamente algunas cosas. A mí me parece que deben distinguirse los convenios que pueden hacerse sin derogacion de alguna ley, como cuando se trate de que una potencia extranjera nos ayude con tropas auxiliares ó navíos: en este caso y otros semejantes no puede haber reparo en que la Regencia trate y firme convenios sin necesidad de acudir á las Cortes, siendo estos tratados temporales; mas en los tratados que derogan ley, es indispensable que recurra á la autoridad de las Cortes. Pero, por otra parte, como en estos convenios importa sobremanera el secreto, y este es tan difícil que se guarde en un cuerpo numeroso, me parece que las Cortes podian entonces nombrar una comision de seis ó más individuos que estén autorizados para la aprobacion. Así digo que por este medio se concilia y salva el derecho de la soberanía de V. M., junto con el secreto tan necesario.

**El Sr. ARGÜELLES:** Este artículo es doctrinal, porque ni prohibe, ni manda; solo encarga. Quizá pudiera ser redundante si no tuviera enlace íntimo con lo que sigue. El Consejo de Regencia debe estar autorizado para muchos casos; mas respecto á las negociaciones, está sujeto á la notificacion, como todos los negociadores. Ahora bien, pregunto yo: ¿qué se adelantaria con el nombramiento de una comision que entendiase en los tratados de paz ó guerra? Porque aunque se autorizara tal ó cual cosa, tendria al fin que comunicarlo todo á V. M. para la sancion; no seria más que un órgano del Consejo de Regencia para ilustrar á V. M.; al cabo todo deberia sujetarse á discusion, y esto mucho mejor se hará presentando la correspondencia íntegra original para la ratificacion. Esta es de V. M. sin disputa, y nunca del Poder ejecutivo, aun cuando se le considere como ocupando el lugar del Rey. No sabemos, aun cuando venga la persona del Rey, si convendria que continuase con este derecho, ó si deberia estar sujeto á la deliberacion del Congreso. Ahora decimos en el caso presente que si el Consejo de Regencia en la ausencia del Rey tiene que hacer un tratado, no debe reputarse válido hasta que V. M. lo haya ratificado: conozco que hay en esto dificultades; pero yo no sé que se pueda hacer todas las cosas con perfeccion.

**El Sr. CRENS:** Señor, si se compara este art. 2.º con el 3.º, se verá que en este 2.º no se habla de tratados de paz y guerra, sino de otras negociaciones, para las cuales necesita el Poder ejecutivo estar autorizado por las Cortes. En el art. 3.º ya se dice: para tratar ó cumplir los tratados de alianza y comercio; es decir, que en todo lo que sean tratados definitivos de alianza y comercio, no lo podrá hacer sin enuocia de las Cortes; y así este artículo debe correr como está.

**El Sr. ANÉRI:** Señor, en cualquiera de estos tratados se deben considerar dos cosas, las bases y la ratificacion. Primero, las bases ó preliminares de lo que se trata con las potencias extranjeras son, y deben ser, de la inspeccion de las Cortes, lo mismo que la ratificacion del tratado ya concluido.

Por eso en este capítulo echo de menos que no se habla algo sobre las bases de la negociacion; porque nunca el Consejo de Regencia tendria que saber sobre qué puntos se podrá hacer este tratado, y esto es peculiar del soberano. También echo de menos en el artículo una expresion cuando dice «formar tratados de paz, alianza y de comercio»; hablo de menos la palabra de «ratificacion».

diplomáticos; pero queda un testimonio, ó sea copia, de ellos en el de las Cortes.»

Se leyó el art. 5.º, que dice así:

«El Consejo de Regencia nombrará los embajadores, ministros y demás agentes diplomáticos, debiendo dar cuenta al Congreso nacional de su nombramiento antes de publicarlos, á no ser que el secreto de las negociaciones exija lo contrario: en este caso el Poder ejecutivo podrá reservarlo hasta que varíen las circunstancias.»

El Sr. HUERTA: El Consejo de Regencia, en mi opinión, no puede de manera alguna disfrutar la prerrogativa del nombramiento de embajadores, porque este es uno de los primeros atributos que no pueden separarse de la soberanía. Nombrar embajadores, es dar la facultad de presentar inmediatamente al Soberano, y esta facultad nunca puede convenir al Consejo de Regencia, porque nadie puede delegar la que no tiene: esto por lo que respecta al derecho. Por lo que respecta á política, creo que hay un gravísimo inconveniente; la razon es porque la persona que ha de velar los intereses de la Nación española fuera de ella, siempre debe ser de la confianza del Congreso, que es en quien reside la soberanía. Porque si el embajador no fuese de la confianza de la Nación, y por otra parte fuese algun paraguado del Poder ejecutivo, sería muy fácil que comprometiese los intereses, y aun se conspirase contra ellos. El privado Godoy trató de dividir y alejar las fuerzas nacionales cuando el emperador introdujo en España, para cuyo objeto tenía correspondencia con Francia por medio del famoso Lequero, el cual firmaba estos tratados con el carácter de embajador, conocido como tal en la Nación y en Francia. El día de mañana podría suceder lo mismo si la persona que ha de presentar á la Nación fuese nombrada por el Poder ejecutivo. ¿Y qué seguridad quedaría á V. M. en tal caso? Ninguna. El embajador miraría por sus intereses y no por los de la Nación. El Poder ejecutivo, guiado por sus fines, y teniendo á su disposición la fuerza armada, podría acaso imponer á V. M. el yugo. Así que entiendo, Señor, que el nombramiento de los embajadores debe ser uno de los primeros negocios y cuidados de V. M., y no por la necesidad que hay de reconocer los talentos de las personas á quienes se confía este cargo, como para ser su patriótico; patriótico digo, Señor, porque es un cargo, que son de los primeros de la Nación, no se le puede conceder sino á españoles dignos de este nombre y todos respetos. Por lo cual no conviene que V. M. desprenda ni aun interinamente, de este atributo soberano. Y así me parece que el Consejo de Regencia debe consultar á V. M. tres sujetos, especificando al mismo tiempo sus circunstancias, sobre los cuales regule la elección de V. M.

El Sr. ARGÜELLAS: Yo respeto muchísimo la opinión del señor preopinante, y siento en mi alma si no poder adherirme á ella. Lo digo con franqueza; los riesgos que el Sr. Huerta ve con mucha prevision en el nombramiento por el Consejo de Regencia de los agentes diplomáticos, los verá en todas las demás clases de la administración, y principalmente en los generales de los ejércitos; un es mucho mayor el daño que puede hacer un general dentro del Reino, que el que haga un agente diplomático, que solo tiene á su arbitrio la arteria y venas de los gabinetes en unas transacciones que el cabe señalar las al exámen de V. M. El tiempo anterior que ha sido el señor preopinante no puede servir de ejemplo, á menos, porque entonces teníamos un gobierno arbitrario, y ningún ciudadano podía frustrar al Soberano. En este caso ya se acabó: Godoy no representa. Además

el Consejo de Regencia, que tiene esta responsabilidad, debe tener una absoluta libertad para valerse de las personas de su confianza. V. M. tampoco puede tener todas las noticias del mérito de estas personas, porque no trata de cerca en estas materias. ¿Y cuán difícil no sería que un cuerpo de 150 ó de 200 personas se pudiese de acuerdo en estos nombramientos? V. M. ha visto que las pocas veces que ha tenido que elegir, ha tenido que declararse en sesión permanente por más de treinta horas: ¿cuánto más tiempo se gastaría si hubiese de elegirse cada mes ó cada quince días? Sería imposible hacerlo. Hay ciertos riesgos de dejar esta elección al Poder ejecutivo, no lo niego; pero son mayores en el medio que propone el señor preopinante, á saber, la imposibilidad absoluta de hacer un solo nombramiento. Por consiguiente, digo que los riesgos que vemos el Sr. Huerta y yo son inevitables. Porque, repito, la ciencia de la diplomacia está todavía en mantillas; no es como las matemáticas, cuya razon se palpa con la mano: en aquella se camina siempre por especulaciones. Yo veo que todas las naciones dan pasos muy inciertos en estas materias. Y vendríamos nosotros á hacer un ensayo, que acaso nos costaría muy caro.

Es preciso no disimular nada cuando se trata de estas materias; no es de aquí de donde viene la ruina de los Estados. Se acabó el tiempo de los ministros y de los arduanos; la Nación lo sabrá todo en tiempo oportuno, y no sucederá como antes, que era un crimen el saber que había un tratado. En todo caso, si algun correctivo necesita el artículo, debe ser el que aborrezco á V. M. la pérdida de tiempo; quiero decir que la obligación del Poder ejecutivo de dar parte á V. M. antes de la publicación, se limite solo á los embajadores y no á los cónsules, porque si hubiese V. M. de entender en el nombramiento del cónsul de Viz, de Marracos, etc., no tendría tiempo, no lo considero esencial, sino que se limite solo á los que son verdaderos agentes diplomáticos.

El Sr. MORALES DE LOS RIOS: Yo creo que ya está adoptado el pensamiento del Sr. Huerta.

Instó el Sr. ARGÜELLAS: El Sr. Huerta tiene mucha razon. La comisión se ha desentendido de estos reparos, y ha dicho: «si por casualidad ó por omisión, ó por algun otro motivo, el Consejo de Regencia nombra una persona que fuese odiosa á la Nación, el Congreso nacional podría manifestarlo en sesión secreta para que no padeciese la opinion del tal sujeto.»

El Sr. VILLAGORBEA: Por diferentes artículos se ha dado al Poder ejecutivo todas las reglas y facultades necesarias para el desempeño de sus cargos. Inquiriendo nunca tuvo el carácter de embajador en Francia. El señor D. Fernando VII dijo á su padre: «Señor V. M. que Godoy abusa tanto de su confianza, que tiene un embajador en París.» Así me conformo en todo con lo que dice el artículo.

El Sr. MEJIA: Supuesto que la gran dificultad que se presenta en este artículo es la que ha expuesto el señor Huerta, me parece que está ya contestada. Primero, para evitar la arbitrariedad del Poder ejecutivo, éste debe notificar á las Cortes el sujeto que nombra, y éstas no lo aprobarán en caso de no ser digno, ninguna, todo lo que debe hacer el Poder ejecutivo se limita á buscar la propiedad de la Nación en la elección de estos sujetos, en lo cual, como en todo, procurará conocer las intenciones de V. M. y no separarse de ellas; así nada hay que temer en esta parte. Segundo, porque aunque hubiera que temer este riesgo y hacer esas consideraciones, se podría evitar por todo. En resolución, Señor, el Poder ejecutivo ha

de dar cuenta á V. M. del nombramiento de embajador ó ministro plenipotenciario antes de publicarlo; y en diciéndole que con aquella persona no se puede contar, señalará otra y otra; es decir, que no se enviará de ministro ó embajador nacional á un hombre que no merezca la confianza de la Nación. Pero, Señor, en todo hay que temer, y más que en nada en nuestras deliberaciones. El tiempo huye, y la Nación se precipita. Digo más: quien trata con una nación extranjera, ¿es V. M.? No: es el Poder ejecutivo. ¿Quién es el responsable á la Nación? Es el Poder ejecutivo; y no será dable que diga: si me atan las manos, ¿qué podrá hacer? Además, eso sería una cosa inaudita, una innovación: ninguna nación, aun las mismas repúblicas, dejaron de confiar este nombramiento á su Poder ejecutivo.

El Sr. BISPAGA: Iba á decir lo mismo que el Sr. Mejía. V. M. ha señalado ya muy bien por ahora los límites del Poder ejecutivo; sin embargo, V. M. le concede la facultad de tratar con las potencias extranjeras; por consiguiente, le da la de nombrar los agentes diplomáticos. En cuanto á lo que se dice que los embajadores son representantes de V. M., yo no lo entiendo así. Los embajadores no representan á V. M., sino más bien son agentes del Gobierno encargados de hacer ciertas negociaciones que el Gobierno no puede hacer por sí mismo. Yo creo que no pueda negársele la facultad de nombrar todos los necesarios para tratar los negocios diplomáticos que ocurran. Siendo, pues, este artículo una consecuencia de los anteriores, me parece que debía procederse á su aprobación.

El Sr. Barón de ANTELLA: El Sr. Argüelles ha manifestado con su acostumbrado desinterés los motivos verdaderos de este artículo, y que la noticia que el Consejo de Regencia debe dar al Congreso nacional se limite solo á los embajadores; por lo que hace al nombramiento de estos, debo advertir que en todos los pueblos, aun en los que han conservado la soberanía, el nombramiento de embajadores nunca ha sido de la Nación, sino del Poder ejecutivo; y así se vió en Roma que el Senado no era el que destinaba embajadores ó legados. La experiencia nos ha enseñado que cuando se ha tratado de una cosa que haya podido comprometer la Nación, se ha valido siempre la corte de embajadores extraordinarios: así, pues, tenemos el ejemplo no solo en nuestro país, sino en otros; y por consiguiente, me parece que para conciliar las dos opiniones propuestas, podía adoptarse el medio de añadir estas pocas palabras: «No podrá el Poder ejecutivo nombrar, sin consentimiento de las Cortes, ningún embajador ó ministro extraordinario en las Cortes extranjeras.» Con esto se daba un golpe mortal á cualquier intriga.

El Sr. GALLARDO: Estoy muy lejos de acceder á la opinión del señor preopinante. Es muy difícil que si el Consejo de Regencia se ve en el caso de nombrar algún embajador ó ministro extraordinario á alguna potencia extranjera, es muy difícil, digo, que haya de verificarlo sin que sea muy necesario un gran secreto, porque en ningún tiempo ha habido mayores recelos que ahora en las naciones de Europa. Si, por ejemplo, Suecia, que está á punto de caer en manos de los satélites de Napoleón, quisiera entrar en algún tratado ó negociacion con España, relativa á suavizar el yugo que teme y debe temer, debería que se hiciera en secreto para que aquel no pudiera estorbar sus designios; y si el embajador que se hubiese de nombrar para aquella potencia hubiese de determinarlo las Cortes, no puede menos que se trasladase quién era, y no dejarían de saberlo los franceses que están en Chile, y Napoleón pronto podría de estorbarlo. Así, aunque

no sea más que por esta consideracion, no puedo acceder á que se quite esta facultad al Poder ejecutivo.

El Sr. PÉREZ: El Consejo de Regencia es el que debe saber cuándo conviene ó no enviar ministros diplomáticos á las Cortes extranjeras. Y así á él pertenece este nombramiento.

Respecto al embajador ó ministro plenipotenciario, V. M. se reserva determinar la clase que deba ser; y así me parece que el artículo deba correr según está, con solo la adición que ha puesto el Sr. Argüelles.

Aprobóse así el párrafo, con la adición «que no se noticie á las Cortes el nombramiento de cónsules ni vicecónsules.»

Leyóse el párrafo segundo del mismo art. 5.º, que dice: «El carácter que hayan de tener los agentes diplomáticos en los países extranjeros se fijará por las Cortes á propuesta del Poder ejecutivo, siempre que ocurra el nombramiento. El Poder ejecutivo estará autorizado para determinar provisionalmente, bajo estricta responsabilidad, los gastos secretos que puedan ocurrir en las transacciones diplomáticas.»

El Sr. ARGÜELLES: Señor, quisiera anticipar, habiendo reflexionado bastante sobre este artículo, que la segunda parte en que se habla de la estricta responsabilidad de los gastos secretos, podrá suprimirse, y daré luego la razon en que fundo esta opinion.

El Sr. AMER: Parece que este párrafo en todo se refiere al anterior, y sería muy difícil que las Cortes pudiesen determinar desde luego sobre este punto; porque dice el párrafo anterior que el Consejo de Regencia podrá decidir, si lo cree conveniente, que no se publique en las Cortes el objeto que hayan tratado. También puede convenir que sea secreto el carácter con que se envía un diplomático á una nación; y así me parece que este capítulo se refiera todo al anterior, y por consiguiente puede suprimirse.

El Sr. ARGÜELLES: No me opongo á esto, pero sí diré las razones que la comision ha tenido presentes. Como la Nación es representada por cualquier enviado diplomático, se reservaron las Cortes determinar su carácter, y apenas habrá caso en que se separe de la opinion del Consejo de Regencia; porque, al fin, un embajador tiene un carácter bien diferente que el de un agente diplomático, además que tambien en sus sueldos hay diferencias muy notables. Y el Consejo de Regencia, que está muy enterado de estas circunstancias, podrá decir: conviene que á tal parte se envíe un embajador ó un agente extraordinario por tales ó cuales razones; y acerca de esto podrán las Cortes decir: no, señor, ese carácter no es correspondiente; pide otro superior. En cuanto á lo segundo, me concretaré al reparo del Sr. Andr. Cuando se dijo en este punto, alude á cierta clase de agentes que tienen un carácter oculto; porque cuando se envía un embajador de un lugar á otro, se sabe que va á tratar negocios de gravedad, y que solo deberá presentar sus poderes al Ministro de la nación con quien va á tratar, por ser negocios que necesitan el mayor secreto.

El Sr. CARO: Este artículo me parece que está puesto con toda claridad, aunque este carácter de embajadores está ya determinado. Hay potencias donde está ya establecido lo que ha de ser: á las potencias donde hay relaciones de parentesco se acostumbra enviar un grande de España, y así de otras. Con todo eso, yo creo que al señalar esto es propio de V. M.

El Sr. ARGÜELLES: La razon por que me parece que no debe exigirse una estricta responsabilidad en cuanto á los gastos, la daré. La guerra que hacemos á los ene-

sigos no debe hacerse solo con las armas: puede haber algunos abates; pero no se debe cejar en esta parte al Consejo de Regencia; y así pido que se suprima la segunda parte del párrafo.

El Sr. VILLANUEVA: Siendo necesario, como lo verá, que en ciertas ocasiones el Consejo de Regencia cheque mano del Tesoro público para algunas transacciones secretas, entiendo que debe dejarse toda libertad para que haga de éste el uso conveniente para el bien de la Pátria;

y así debe á lo menos quitarse la estricta responsabilidad que aquí se exige.

Procedióse á votar; y quedando aprobado todo el párrafo como está, se mandó reducirlo á estos términos.

«El Consejo de Regencia estará autorizado para determinar provisoriamente los gastos secretos que puedan ocurrir en las transacciones diplomáticas.»

Y con esto se finalizó la sesión.

A N E X O I I

ANEXO II

DEBATE DEL ARTICULO 171-3º DEL PROYECTO DE CONSTITUCION.

DIARIO DE SESIONES DE LOS DIAS 3, 9, 10, 11, 12, 13 y 15 DE OCTUBRE DE 1811. PAGINAS 1994, 2.026 a 2.032 2.034 a 2.044, 2.047 a 2.050, 2.054 a 2.058, 2.060 a - 2.065, 2.081 a 2.082.

El Sr. CALATRAVA: Yo no puedo convenir en que se dé al Rey la terrible facultad de declarar la guerra sin conocimiento de la Nación. Las razones que la comisión ha tenido para conceder esta facultad al Rey son las que se expresan en la pág. 20 del discurso preliminar del proyecto de Constitución. *(Las leyó y dijo en seguida:)* Ninguna de estas razones es bastante para despojar á la Nación de la facultad de aprobar las declaraciones de la guerra y tratados de paz, que son los asuntos más graves y que más pueden comprometerla y ocasionar su ruina, la cual en vano procurarían las Cortes reparar si por desgracia nos tocase un Carlos V. Se dirá que las Cortes podrían negar los subsidios. Yo pregunto: declarada una vez la guerra é internado nuestro ejército en el país enemigo, ó el del enemigo en nuestras provincias, la denegacion de subsidios, perjudicaría al Rey ó al ejército, y por consiguiente á la Nación? Yo quisiera que se tuvieran presentes estas reflexiones. Es verdad que habrá algunos inconvenientes en esperar á que el Cuerpo legislativo se reúna para deliberar sobre la declaración de la guerra; pero nunca serán tan grandes como los que resultarán si al Rey se le deja esta facultad terrible. Se dirá que si se espera á que el Cuerpo legislativo se reúna, podrá el enemigo aprovecharse de este intermedio para adelantarse y lograr ventajas; pero igualmente impide al Rey que tome las medidas y precauciones convenientes sin perjuicio de la resolución de las Cortes, para que cuando estas se junten

ya esté todo prevenido? La declaración de la guerra y la ratificación de la paz son, como he dicho, los negocios más áridos que pueden ofrecerse á una nación, y los que más perjuicios y bienes le pueden acarrear. ¿Por qué, pues, se le ha de privar de intervenir en ellos? Así, me parece que podría expresarse de este modo la facultad sétima: «Aprobar antes de su ratificación los tratados de paz, los de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio, é igualmente las declaraciones de guerra. Si la declaración de ésta fuese tan urgente que no dé lugar á la convocacion de Cortes extraordinarias, cuando las ordinarias no se hallen reunidas, bastará la aprobación de la diputacion permanente.»

Esta mocion del Sr. Calatrava dió margen á varias y muy complicadas contestaciones, acerca de si debía tratarse en este lugar la cuestion que en ella proponia, ó bien reservarse para cuando se tratase de las facultades del Rey. Resolvieron las Cortes que se dejase para entonces esta discusion, y quedó aprobada la sétima facultad, sin perjuicio de variarla, modificarla ó adiciorla, dado caso que se negara al Rey la facultad de declarar la guerra y hacer la paz.

Se levantó la sesion.



El Sr. GALATRAYA: V. M. resolverá si se ha de ventilar ahora, ó cuando se hable de las restricciones de la autoridad del Rey, la cuestion pendiente sobre si se ha de hacer ó no la paz y la guerra con aprobacion de las Córtes; porque siendo ahora (así se le respondió por varios señores Diputados) insisto en lo que antes expuse, y propongo que esta facultad del Rey se entienda así: «declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, previa la aprobacion de las Córtes.»

El Sr. Conde de TORENG: El otro dia pedí la palabra para hablar sobre esta importante cuestion; y habiendo determinado el Congreso que se dilatase hasta tratar de este artículo, llegado el tiempo, no puedo menos de hacer algunas reflexiones. Si la cuestion hubiera de decidirse con arreglo á rigor de principios, sería de muy fácil resolucion. El derecho de la paz y de la guerra, como todos los derechos, corresponde en su origen á la Nacion; pero como esta, por componerse de una poblacion numerosa y esparcida á grandes distancias, no puede ejercer por sí ninguno de ellos, tiene que delegarlos. Así la cuestion se reduce á quién ha de delegar este derecho de que hoy se trata. Segun el tenor de toda la Constitucion, debería delegarse á las Córtes y al Rey, esto es, á las dos potestades unidas. En todas las leyes de la Constitucion ha fijado este modo de proceder, y aunque la paz y la guerra no sean de una naturaleza absolutamente idéntica que las otras leyes, son de tanta ó de mayor importancia; de importancia tal, que va en ella á los pueblos su sangre, sus tesoros y tal vez su existencia política. Por tanto, si hubiéramos de sujetarnos á los principios que la comision ha adoptado en su proyecto, la paz y la guerra deberían unidamente hacerla y declararla las Córtes y el Rey con sola la diferencia que luego diré, y que exige su peculiar naturaleza. Pero habiéndose desviado en este punto la comision de la senda que habia seguido hasta aquí, me concretaré á examinar los inconvenientes y las ventajas que se le habrán ofrecido para tomar este nuevo rumbo, y me ceñiré á la cuestion, evitando generalidades. Empezaré por la guerra. Las guerras en general se reducen á ofensivas y defensivas: las verdaderamente justas son las defensivas; suelen serlo las ofensivas cuando su objeto se dirige á detener una agresion, que tenida por inevitable acarrearía consecuencias muy funestas, si no se previniera al enemigo, acometiéndolo con anticipacion; pero las más veces esta especie de guerras solo es un pretexto para un rompimiento juzgado ventajoso por el Ministro ó el Príncipe para sus miras particulares. La comision no ha hecho diferencia alguna en estas dos clases de guerras, ó indistintamente pone en manos del Rey esta facultad. Tampoco la hará yo, que indistintamente quiero que las Córtes y el Rey tengan en union el ejercicio de este derecho. La comision expone en la introduccion á la Constitucion las razones que ha tenido para depositar en poder del Rey esta facultad, las cuales pueden reducirse á la lentitud en las deliberaciones de un cuerpo numeroso, á la dificultad ó casi imposibilidad de guardar el secreto que se requiere en toda negociacion diplomática, y á la vasta extension de la monarquía con las provincias apartadas de Ultramar. Primera razon: lentitud en las deliberaciones de un cuerpo numeroso. Sin duda que esto por su naturaleza ha de ser más lento y tardo en sus determinaciones que la potestad ejecutiva; pero esta es con qué ha de hacer la guerra? Con hombres y con dinero. Y segun los artículos ya aprobados de la Constitucion, ¿no tiene el Rey por necesidad que acudir al Congreso nacional para imponer contribuciones y decretar aumento de fuerza? Y ¿qué guerra emprenderá sin estos dos elementos esencia-

les? ¿Cómo sin estar cierto de obtener todos los medios necesarios se arrojará á comenzar una guerra que no sabe si tendrá posibilidad de continuar? Y debiendo pedir á las Córtes estos medios, ¿no podrá de la misma manera ser detenido y retardado por ellas para declarar la guerra? Y si la emprendiese, y las Córtes dilatasen por la lentitud de sus debates suministrarle los auxilios, ¿no sería infinitamente más dañosa y perjudicial toda detencion despues de declarada la guerra que antes de declararla? Si con esta ocasion ocurriese decir que poco se aventura en conceder al Rey esta facultad, enfrenado como está con la necesidad de pedir á las Córtes los medios de hacer la guerra, esta traba, que solo lo es para dejar sentir el retardo de las discusiones en tiempo, que segun ha dicho, es más perjudicial que si no tuviera el Rey este derecho, esta traba no lo es para contener al Rey en los casos que á la Nacion le interesa. Empiézase una guerra por el Rey; el enemigo arroja el ejército nacional; le derrota; invade el territorio, y ayudado y favorecido de la fortuna ya no escucha proposicion alguna de paz, ansioso de vengar una agresion no provocada; y en tal crisis, ¿que hará la Nacion? Sin remedio alguno coacer al Rey todo lo que pida, ó dejar perecer la Pátria; no hay medio en esta alternativa. Pero demos caso que fuésemos afortunados en una lucha de esta especie; de todos modos siempre que el enemigo no quiera convenirse en la paz, ó han de suministrarse al Rey subsidios, ó se han de dejar destruir las fuerzas nacionales. Ahí se ve que cuando á la Nacion le importa que no se emprenda una guerra, la facultad que tienen las Córtes de negar los subsidios es nada necesariamente.

No podrá decirse que un embajador ó ministro extranjero hábil lograría con su influjo y su manejo precipitar á las Córtes á declarar una guerra ó á ajustar una paz inoportuna; porque abstraccion hecha de otras reflexiones, yo no deposito el ejercicio de este derecho solo en las Córtes, sino en union con el Rey: tampoco se me persuadirá que ya que esto no sucediera, podría á lo menos retardar cualquiera medida; primero, porque si tales manejos influyen en el Congreso, igualmente influirian para negar ó detener los auxilios; influjo de consecuencias más trascendentales, y que exponia á la Nacion á un resultado infinitamente más desgraciado; segundo, porque si es posible que tuviese estos manejos en el Congreso, con mucha mayor facilidad llegaría á insinuarse y conseguirlos en el Gabinete, en donde la corrupcion toma más pronto asiento, y en donde con ganar á uno ó á dos Ministros tiene certeza de lograr su objeto, cuando en el Congreso, aun dado caso que sobornase ó atrajese á los Diputados de mayor nombre, se aventuraba á verse chasqueado. Yo me rio de la mano poderosa que puede tener un Diputado. Será dueño quizá en un primer movimiento de arrastrar con su fuego y su elocuencia gran número de individuos; pero como para la resolucion de cualquier negocio se guardan ciertos trámites, los ánimos se seren, se da lugar á consultar la fria razon, y desaparece toda la ilusion que deslumbró en un principio.

Segunda razon de la comision. El secreto necesario para las negociaciones diplomáticas. El secreto para mí es una quimera; en España, en donde nada tomaba interés en los asuntos públicos, y en donde todos estaban retirados sin mezclarse en los negocios de Estado, en España, á lo menos en Madrid, no habia tratado, alianzas ó negociacion de cualquiera especie que de antemano no se trasladase. Con tanta más razon llegará á averiguarlo un ministro extranjero solo destinado á este fin, con señalado interés de apurar todo lo que se trata en el Mi-

nisterio, y con medios muchos y varios de conseguirlo. Mas demos de barato que no respirase cosa alguna: los preparativos que se hacen, y la necesidad que el Rey tiene de recurrir á las Córtes en demanda de auxilios y aumento de fuerza, ¿no descubrirían, á pesar suyo, cualquiera plan que se intentase realizar? No se diga que de estas disposiciones solamente se deduciría que se trataba de hacer guerra; pero no á quién, ni cómo, ni cuándo, pues el Rey no habia menester de comunicarlo á las Córtes. Cualquiera hombre, á no ser que carezca de la franqueza de juzgar en estas materias, sin tantos datos adivina á qué se dirigen preparativos y aprestos semejantes, tanto más en la posición que tiene la Monarquía. Esta solo ha de temer dos potencias poderosas, y siendo la una por mar y otra por tierra, diversas y de diferente naturaleza deben ser las medidas que se tomen y los medios que se preparen, y por consiguiente fácil de discernir contra quién se dirigen.

La tercera razon de la comision es la lejanía de las provincias de Ultramar: no veo que esta sea un estorbo para negarle al Rey el ejercicio de este derecho; ninguna sombra puede dar á aquellas, ni causarles recelo alguno las potencias cultas americanas que las rodean; pacíficas y nada guerreras, no se hallan en disposicion por sí de ser conquistadoras; mas dado caso que lo llegasen á ser, nuestras provincias deberían siempre estar en una aptitud, respetable para rechazar cualquiera agresion repentina; y si la guerra se formalizase, de todas maneras dependian para su declaracion de la Península, en donde ha de residir el Rey, y para su continuacion de la reunion de las Córtes, que han de proporcionar los subsidios; con lo que claramente se ve que para una declaracion formal jamás dependerá la dilacion principal de las Córtes, que podrian juntarse, si no lo estuvieran, en brevísimo espacio de tiempo, si no de la distancia y lejanía de aquellas provincias. Mas si una nacion europea de las que tienen colonias en América ó Asia aprestase una expedicion, que socolor de dirigirse á sus posesiones, intentase una invasion en aquellas remotas provincias, el Rey, ó tiene medios por sí para evitarla, ó no; si no los tiene, el secreto se descubre por la necesidad de pedirlos á las Córtes; si los tiene, si en los arsenales se hallan suficientes repuestos para armar una escuadra, y encuentra en sí mismo recursos bastantes sin acudir á las Córtes, encargado y autorizado por la Constitucion para atender á la seguridad de la Nacion, tan árbitro será de enviar una escuadra ó una expedicion á Ultramar, como de trasladar un regimiento de una plaza á otra. Si se dijere que empezando entonces á haber hostilidades se ha declarado con este paso la guerra, contestaré que para realizarse una guerra es menester en tiempos regulares una declaracion formal; pues de otra manera, dos partidas de soldados que se batieran en la frontera, ó dos barcos que trabaran en medio de la mar un combate, gozarian del derecho de declarar la guerra; y sabido es cuántas veces se verifica haber hostilidades entre dos naciones, y no llegar á un rompimiento abierto y formal. Digueltas, á mi entender, las dificultades que ofrecen las razones poderosas en que la comision funda su opinion sobre la declaracion de la guerra, paso á hablar de las alianzas.

Igualmente que las guerras, las alianzas se dividen en ofensivas y defensivas; ya está aprobado que las primeras no pueda contraerlas el Rey sin consentimiento de las Córtes; y así, solo de las segundas debemos hablar. Aunque yo apenas concebí que se realice alianza defensiva que no pase en ocasiones á ser ofensiva de parte de alguna de las potencias contratantes, me limitaré á exa-

minar esta especie de alianzas, puesto que á ellas solas debe eñirse la cuestion. He oido decir el otro dia, cuando se discutió el artículo de las alianzas ofensivas, que la Nacion no tenia interés en atender en las defensivas, esto es, entender por medio de las Córtes, que como la potestad nombrada frecuente é inmediatamente por ellas es en quien ha de tener más confianza. Yo no comprendo que no haya este interés; puede verificarse alianza defensiva que sea para la Nacion inútil ó perjudicial. Comprometerse con una Nacion que pueda ser su más terrible enemiga; ofrecerle su ayuda y su apoyo; contraer alianzas con otra, que en vez de acarrearle en tiempo alguno beneficio ó utilidad, le produzca gastos ó guerras con naciones poderosas, son sobradas ocasiones para que seamos cautos y conozcamos que á la Nacion le interesan no menos las alianzas defensivas que las ofensivas. Si las Córtes no ponen la mano, se repetirán frecuentemente tratados como el pacto de familia. ¿Qué le iba á la Nacion en defender las casas reinantes de Nápoles y de Parma, y sobre todo de Francia, que por su posición es su enemigo natural y el enemigo más temible? ¿Qué le iba en sostener este pacto, en que solo se cruzaban intereses de familia, en cuyo prefábullo y en todo su tenor á nada se atiende sino á las familias reinantes, y á defender sus intereses recíprocos, pero no los de las naciones respectivas? No se diga que cuando convenga á la Nacion tratar con alguna potencia, ninguna querrá exponerse á entrar en relaciones con ella, temerosa de la publicidad que ha de darse á sus negociaciones, porque estas no es menester pasen á las Córtes sino cuando estén para concluirse, y sobre todo porque ó la Nacion es poderosa ó no; si lo es, habrá quien trate y quien busque con ansia su alianza, y la respete; si no, será despreciada como es la suerte de las naciones débiles, que son el juguete de las fuertes, á pasar de que en ella se hace especial estudio de las tretas diplomáticas, tretas de que yo me río y de que se ríen las naciones siempre que cuentan con fuerza y con poder. Una nacion vecina cohó á rodar todos esos misterios que con grande aparato corren en la diplomacia, y no obstante deshizo la nube de ejércitos coligados que la amenazaba, y hubo despues muchas potencias que anhelaban tratar y aliarse con ella. Además, si el Rey por sí no puede ni aumentar la fuerza armada ni disponer de caudales, nadie querrá entablar con él negociacion alguna, cuando ninguna de importancia puede concluir no siendo dueño de los medios necesarios para llevarla á cabo, ó si se compromete, y luego no cumple porque las Córtes no acceden á sus peticiones, resultará de aquí que es inútil en el primer caso darle esta facultad y perjudicial en el segundo; pues desairada la nacion aliada es de temer se suscite una guerra casi inevitable en ocasiones semejantes. El secreto, por tanto, en las alianzas es como las guerras tan difícil ó imposible de guardar; y habiendo, en mi entender satisfecho ya á otras objeciones que suelen presentarse, paso á hablar sobre la ratificacion de los tratados de paz.

A primera vista parece que nada importa ni que nada aventura la Nacion en dejar solo al Rey el ejercicio de este derecho, pues no pudiendo ni ceder territorio alguno, ni dar subsidios, ni formalizar tratados especiales de comercio sin consentimiento de las Córtes, pocos perjuicios podrian seguirse de depositarlo en la potestad ejecutiva en toda su plenitud. Pero deteniéndose á reflexionar y profundizar la cuestion, se empiezan á descubrir los graves males, males de bulto que de esta disposicion han de resultar. Un tratado de paz á veces no tanto es perjudicial por lo que cuesta, ó por los sacrificios y cesiones que en él se pactan, cuanto por haberlo realizado quizá fuera

de tiempo y con inoportunidad. La corte, encontrada á menudo en interces con la Nacion, acelera un tratado de paz útil á sus miras y dañoso para la causa de los pueblos. Ejemplo nos da el de Basilea, concluido en tiempo en que á la Nacion le interesaba continuar la guerra. Cuidadosa la corte, y fundada en temores que no es ahora ocasion de manifestar, dispuso que nuestra linea, victoriosa entonces por todas partes, fuese batida completamente para tener un pretexto de abreviar la conclusion de aquella paz, origen de nuestros males. No menores males pueden seguirse de retardarla. Pero aun en los mismos tratados, á pesar de las cortapisas que se han puesto al Rey, pueden perjudicarse infinitamente los intereses de la Nacion. Sabido es como se menoscaban estos por medio de artículos indirectos, y como, sin contravenir á lo establecido en la Constitucion, es dado por mil caminos llegar á conseguirlo. Al Rey, por ejemplo, le está prohibido formar tratados especiales de comercio; pero no que en los tratados generales pacto ó convenga en los artículos adicionales de comercio que suelen hacerse, artículos por los que puede destruirse el comercio de la Nacion. Con lo cual claramente vemos cuán fácil es que se perjudique á la Nacion en los tratados, y cuán conveniente seria que los ratificasen las Cortes, que por su naturaleza es la potestad constituida que mirará más por sus intereses. Si despues de las, para mí fuertísimas razones, que omitiendo otras muchas en obsequio de la brevedad, he expuesto para no dejar en solas las manos del Rey el ejercicio del derecho de la paz y de la guerra, se me trajese á cuenta la responsabilidad de los Ministros, no podré menos de manifestar que es bien difícil, si no imposible, hacer efectiva la responsabilidad, que todo Ministro diestro sabe muy bien eludir, y ponerse á cubierto de todo cargo, y que aun llegado el caso de poder reconvenirle, de convencerle y aun de castigarle, es un remedio tardío, y una indemnizacion muy corta de tanta sangre vertida, de tantos caudales consumidos y de pérdidas tantas y tan irreparables. Muertes y destrozos en que no se detienen los gabinetes, declaciones que de lejos y con frialdad llegan á sus oídos, y que tanto más se minoran y debilitan, cuanto librando la corte en la guerra su mayor poder y el manejo de muchos más medios, no es dable resista á tan poderoso aliciente, que aumenta extraordinariamente su influjo. No se crea por esto que yo soy de opinion de dar á las Cortes el ejercicio de este derecho. Ya he indicado que únicamente debe depositarse en las Cortes y en el Rey conforme á lo establecido por las demás leyes, con una diferencia que exige su diversa naturaleza, y es que el Rey tenga la iniciativa, porque así como en las leyes se lo da á las Cortes, suponiendo que en ellas con más imparcialidad se presentarán por los Diputados todos los datos que se requieren para proponer una nueva ley, ó derogar otra como calculadores más exactos, y testigos inmediatos de los bienes ó daños que han de causar ó ha causado su ejecucion en las provincias, así tambien los datos que pide la declaracion de una guerra, la formacion de una alianza, ó la ratificacion de una paz, han de buscarse en la potestad ejecutiva, que encargada de las relaciones exteriores solo en ella deben encontrarse noticias ciertas y fundadas. De esta manera se evita toda precipitacion en las Cortes para obrar por sí, y se entrena al Rey para que la utilidad de la Nacion, y no la suya particular ó sus pasiones, sean los móviles para hacer la guerra ó la paz y contraer alianzas. A no pensar esto ó ten de proceder en este artículo, se repetirán entre nosotros las desgraciadas excoenas de guerras sin fin con que están manchadas á cada paso, con horror de la humanidad, las pá-

ginas de la historia. Se renovarán, á pesar de las otras trabas que establece la Constitucion, los días de Córtes y de Felipe II; de aquellas guerras que solo la ambicion de los Reyes promovia; de aquellas guerras lejanas, y sin fruto para la Nacion, que sostuvo la casa de Austria, y despues la de Borbon, ya para asegurar más bien la sujecion de la España, ya para imponerla á otros países ó ya finalmente para acomodarse á un infante, ó ayudar á un pariente con las armas y con los tratados. Veremos como se ha visto en otras naciones, declarar guerras por un gacetero, ó emprenderlas un Ministro para distraer á su amo con cosas grandes, dignas de un Rey. La historia de la Europa moderna sobrados ejemplos nos ha transmitido de esta conducta hasta escandalosa, y que deberá servirnos de guia. Por tanto, para evitar los inconvenientes y los males que resultarían en depositar en una sola mano el ejercicio de este derecho, soy de opinion que, desaprobando el artículo, los Córtes y el Rey gocen reunidos de este derecho, reservando al último la iniciativa.

El Sr. ANER: Confieso que desde que leí este artículo he estado fluctuando sobre qué seria más conveniente, si dejar al Rey la facultad de declarar la guerra, y hacer la paz ó dejarle esta facultad juntamente con las Cortes; y últimamente, me he decidido á favor del artículo. El Sr. Conde de Toreno ha examinado magníficamente todas las razones que puede haber para que las Cortes deban tener parte en la declaracion de la guerra y ratificacion de la paz, y ha anunciado los gravísimos perjuicios que se podían seguir á la Nacion de la declaracion de una guerra, ó de la conclusion de una paz, en la que no hubiese tenido intervencion, males de que por desgracia tenemos muchos ejemplos, y que conoce todo el mundo; pero el Sr. Conde, sin embargo que ha indicado las razones que hay para reservar al Rey esta prerogativa, no lo ha hecho con toda la extension que yo hubiera deseado. Dice el Sr. Conde que una de las razones más fuertes que se presentan para que el Rey tenga la prerogativa de declarar la guerra y hacer la paz, es la falta de secreto y de actividad, que se supone hay siempre en un cuerpo numeroso que se junta para deliberar sobre negocios, como el de la declaracion de una guerra, que tanto sigilo exige, y en cuya pronta resolucion se ananza las más veces el feliz éxito: esta razon, á la verdad muy fuerte, dice el Sr. Conde que no lo es, porque tampoco hay secreto cuando el Rey y sus Ministros deciden solos de la declaracion de la guerra. Quiero llamar la atencion de V. M. sobre la gran diferencia que noto en uno y otro caso. En el primero, la sola convocacion de Cortes para negocio determinado es bastante motivo para que la potencia contra la cual tratamos de ponernos en guerra adelante sus preparaciones y adquiera una superioridad conocida sobre nosotros, mientras se juntan las Cortes y deliberan; superioridad que no tendrían si el Rey por sí pudiese declarar la guerra. Conducidas las negociaciones á cierto término, del que no se pueda pasar, y que hacen inevitable un rompimiento, aquella potencia adquiere superioridad sobre la otra que pone antes en movimiento sus recursos. Y es notable la desventaja que tendríamos nosotros, si cuando las negociaciones han llegado al término de romperse, tuviésemos que juntar las Cortes para deliberar y declarar la guerra, y más en el sistema actual de la Europa, en que todas las naciones viven en el sobresalto y están poderosamente armadas. Prescindiendo de que sola la convocacion de Cortes para negocio determinado se puede ya tener por la señal de la guerra para la potencia con la que queremos romper, según se consultarian á la penetracion y sagacidad de un embajador, agente, etc., la delibera-

cion de las Córtes, su resolucion y medidas que deberian adoptarse? Qué influjo no podria tener su resolucion aun en los mismos Diputados, dificultando con intriga y otros medios una determinacion útil á la causa nacional? Y cualesquiera que fuesen las deliberaciones, siempre lentas, de las Córtes, ¿qué actividad en los enviados extranjeros para comunicarlo á sus gabinetes! Nada de esto es temible cuando la resolucion sobre la guerra depende de la deliberacion del Rey y sus Ministros, los cuales saben bien lo mucho que les interesa el secreto y la actividad para burlar al enemigo tomando con tiempo medidas capaces de imponerle. La experiencia acredita la verdad de esta asercion en las muchas guerras que hemos visto prepararse sin haberse traslucido su verdadero objeto hasta el momento de romperse las hostilidades. No es sola la razon indicada la que me inclina á dar al Rey la facultad de declarar la guerra y hacer la paz; hay otras muy poderosas. El Rey, como jefe del Gobierno, y primer magistrado de la Nacion, único que dirige sus relaciones con las demás potencias, necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa, para que sea respetado y temido dentro y fuera del Reino. La prerogativa que constituye su verdadero poder es la de tener en su mano la guerra y la paz. Me atrevo, Señor, á decir que un Rey que no tiene esta prerogativa no es tal Rey. ¿Y qué concepto hacian las demás naciones de facultades tan limitadas? Mirarian con desprecio á un Monarca que tiene á su disposicion 24 millones de habitantes, y semejante limitacion, lejos de ser útil á la Nacion, le seria muy perjudicial y excitaria en el Monarca el deseo de romper una atadura humillante á su persona. Además, Señor, lo que observan las demás naciones tambien debe servirnos de regla. ¿Cuál es la nacion de la Europa donde el Rey no tenga este derecho? La Inglaterra, cuya Constitucion es admirable, reservó á su Rey este poder. Y sin mendigar ejemplos extraños, véase lo que observaren los fatuos aragoneses, celosos de su libertad, y constituidos entre potencias formidables, con las que sostenian continuas guerras; reservaron al Rey la facultad de declarar la guerra y hacer la paz, y únicamente se le imponia la obligacion de oír para ello el dictámen de algunos ricos hombres, *seniorum concilio*: así se explica el Fuero de Sebrubar. Si se considera al Rey y á los Ministros como por enemigos de la Nacion que gobiernan (como algunos se persuaden, malamente en mi concepto), entonces todas las trabas que se pongan serán inútiles, y solo servirán para aumentar el deseo de dañarla; pero, Señor, repito lo que dije días pasados, que la felicidad de una Nacion no consiste en deprimir al Rey, sino en hacerlo conocer los intereses de sus pueblos. No pongamos al Rey en estado que haya de ser enemigo de sus pueblos. Últimamente, Señor, para prevenir en parte los males que podrian seguirse á la Nacion en la declaracion de una guerra fomentada quizá por alguna faccion ministerial, y en la que no hubiese ningun interés de parte de la Nacion, la comision de Constitucion en el art. 235 previene que el Rey oiga el dictámen del Consejo de Estado, con lo que se logrará contener al Ministerio; porque siendo los consejeros propuestos por la Nacion, no es creíble que dejen de tener siempre á la vista los intereses de la misma, oponiéndose á la empresa de una guerra injusta, ó en que se vea sea interes de familia; y de este modo, queriendo el Rey con toda la autoridad, se previenen los males que se han anunciado, siguiendo en esta parte la regla que nos prescribieron los aragoneses en tiempos no menos críticos que los presentes. Por todas estas razones, soy de dictámen que se apruebe el artículo.

El Sr. BOU: Para no detenerme en generalidades ni

repetir las sólidas razones que acaban de esponerse en favor de este artículo, solo haré presente que muchas veces las naciones ocultamente maquinan y trabajan contra el Estado, entendiéndose con el enemigo, ó de otro modo: exige esto mismo pronta y expedita facultad en el Rey para declarar la guerra; esto puede hacerse perceptible con un ejemplo de estos últimos tiempos, y con la consideracion de otros de la misma naturaleza que pueden ofrecerse, y se ofrecen en realidad.

En 1780 estaba la Inglaterra con el trabajo de ver las colocias sublevadas contra la metrópoli, favoreciendo su causa la Francia y la España. Tenia de tiempos muy antiguos estrecha alianza con la Holanda, hallándose ésta obligada á dar, en caso de guerra, determinados auxilios de buques de guerra y de hombres; reclamaba la Inglaterra el contingente; la Holanda, ó porque temia el poder de la Francia, ó porque le acomodaba, se resistia. Toda la aparicion era de que se aprovechaba ó se prevalia el Gobierno holandés de ver á su aliada con la guerra de sus colonias y enemigas para negar el auxilio estipulado, presbándose á lo que queria la Francia. Nadie creia que la Inglaterra, teniendo contra sí la marina, que entonces era formidable, de Francia y de España, tuviese valor para hacer frente á la de Holanda; hubo oficios, hubo reclamaciones ó instancias continuas; todo en vano. El Rey de Inglaterra, siguiendo la máxima de que menor mal es un enemigo declarado que un amigo que se entiendo ocultamente con los enemigos, presbó determinado tiempo, y dijo que si dentro de diez ó doce dias no se le habia prestado el auxilio estipulado, tuviese la Holanda por declarada la guerra. Como lo dijo S. M. B., así se ejecutó; de modo, que dentro de un mes y medio ó dos meses se vieron 400 ó más buques holandeses apresados y conducidos á los puertos de Inglaterra con uno de los mayores golpes de política y de valor que proporcionó á la Inglaterra el equivalente bien cumplido de los auxilios que debian dársela, sin que jamás fueren batidas sus escuadras. Como el indicado, se ofrecen muchos casos, que piden celeridad y secreto en todos tiempos, y particularmente en los presentes, en que las circunstancias del comercio, y de estar siempre armadas las naciones, les da continuo impulso para maquinan y atentar. En estos casos, si se publica en la convocacion de Córtes el motivo, se muestra la oportunidad de evitar los males del Estado; si no se publica, se sospecha ó se trasluce, sucediendo lo mismo; y de cualquier modo se procede con una lentitud y publicidad perjudicialísimas, que de ningun modo convienen en estos tiempos.

El Sr. PÉREZ DE CASTRO: Para defender con la posible brevedad lo que la comision ha establecido en su proyecto acerca de la prerogativa Real en la paz y la guerra, bastará hacer un análisis sucinto de las principales razones que se han tenido presentes para extender ese artículo, y esto podrá servir de respuesta á las impugnaciones.

Ante todas cosas, conviene establecer un principio; á saber: que el derecho de hacer la guerra y la paz es sin disputa uno de los primeros de la soberanía de la Nacion. Así, es preciso entender que en aquellas ocasiones en que el Rey le ejerce, usa de una eminente potestad comunicada por la Nacion, que posee esencialmente todas las que componen la soberanía. No se crea, pues, que un solo hombre por un derecho de origen desconocido, tiene la facultad de mandar en su país la guerra ó la paz á su antojo. La Nacion, que radical y esencialmente tiene ese derecho, lo comunica á uno solo en las Monarquías, porque entiende, y con mucha razon, que así la conviene; y

en las Monarquías moderadas se asegura contra los abusos, tomando ciertas precauciones que no ha omitido la comisión.

Veamos, pues, si conviene á la Nación que así se haga, y qué medidas se pueden tomar para impedir los abusos.

En esta cuestión principalmente es necesario partir de un principio práctico, del estado político de las Naciones europeas en la presente época; y por ahí se podrá colegir, sin detenerse en menudas explicaciones, que los ejemplos tomados de épocas remotas, en que la situación política de la Europa era muy diversa, no vienen al propósito.

Desde que la política ha tomado el sesgo que hoy tiene, esto es, desde que se han multiplicado las relaciones comerciales de los pueblos entre sí se han complicado sus intereses, se han extendido á enormes distancias, se han formado ciertas grandes potencias, que habiendo destruido la balanza política que comenzó propiamente á conocerse en Europa á la época de la paz de Westfalia, se compenian en formar un equilibrio á su modo; desde que, por fin, ha llegado el arte de la guerra á ser una ciencia de las más complicadas y difíciles que recibe su dirección política de una parte á otra del globo desde un gabinete, requieren frecuentemente la guerra y la paz velocidad y secreto para disponerse ó tratarse. Sería abusar de la paciencia de las Cortes, y aun en cierto modo agraviarla, detenerse á probar con erudita alegación de hechos, más ó menos recientes, la verdad de esta asercion, que se hace tanto más evidente cuando el país para el que se forma esta Constitución es tan vasto, que cuenta en el otro hemisferio provincias inmensas limítrofes á otras potencias, cuya vecindad exige delicadeza sana en las relaciones, y es esta un teatro en que estamos los españoles acostumbrados á hacer un gran papel, y en que vivimos rodeados ó inmediatos á otras potencias.

Tampoco hay necesidad, á mi ver, de detenerse para convencer que en las deliberaciones de cuerpos numerosos no puede haber esencialmente celeridad ni secreto. Nace una opinion, se suscita un incidente, se dilatan los debates ó las resoluciones natural ó estudiadamente, se forma indefectiblemente una oficina de intrigas, que atizan los agentes públicos ó secretos de las potencias interesadas; y mientras la Nación delibera si ha de declarar la guerra, ó si ha de hacer la paz, el enemigo se echa encima, ó los manejos de otro gabinete hacen desaparecer el momento oportuno de una paz venajosa.

Al Rey está encargada la defensa exterior del Reino, y la dirección de las relaciones políticas con los otros gobiernos. No basta siempre para la defensa y seguridad del Estado que el jefe supremo tenga bien guardadas las fortalezas, ni que temiendo prudentemente algun riesgo, aumente las precauciones. Puede muchas veces ser necesario sorprender en cierto modo á un enemigo que maquina en secreto, y que aunque no sea el primero que dispare el cañon, no dejará por eso de ser el injusto agresor. Puede asimismo ser muy conveniente concertar pronta y secretamente una paz, aparentando continuar la guerra para desconcertar los proyectos de un tercero ó ponerse rápidamente en estado de conjurar una nueva tempestad. De todo esto hemos visto ejemplos propios y ajenos, en que muy señaladamente ha sido frecuentísima la fatal época que ha nacido con la revolución francesa. ¿Y cómo podrá aprovecharse el momento, si tan delicados negocios se hacen materias de debates y de publicidad, si no han de quedar á la dirección exclusiva y concentrada de quien tiene en su mano la fuerza pública, el

hilo de las negociaciones y el cuadro todo de los intereses políticos de los gabinetes?

En este punto no debo omitir una reflexión importante. Nadie negará al Rey la facultad de hacer la guerra defensiva; porque si es repentinamente invadido el país, hasta un gobernador de frontera puede tomar las armas para defender la tierra. Pues bien, el Jefe supremo del Estado, que ha de atenerse á solo la guerra defensiva, está regularmente perdido. Sus adversarios calculan por apices su debilidad; y sabiendo que no pueden ser prevenidos, se anticipan cuando les conviene. Por eso es necesario que una misma mano pueda rápidamente, si lo exigieren las circunstancias, oponerse al golpe ó prevenirle.

Ni es otra la situación política en que se hallan los grandes imperios modernos, cuya política, hasta cierto punto, debe regular la nuestra, si no queremos pelear con armas muy desiguales. ¿Qué importa para el caso que otras potencias obren contra cierta regla de equidad ó justicia, si al fin nosotros, aunque queramos ser siempre justos, hemos de vivir con ellas, y nuestros movimientos han de seguir los pasos de los suyos? Todo lo que puede desearse de la España, es que no invada los derechos ajenos, que no dé en la funesta injustísima manía de ser conquistadora, que sea observadora fiel de sus pactos; ¿pero la convendrá aislarse entre las demás, y hacer siempre un papel pasivo en el gran teatro del mundo? Lo cierto es que todos los Gobiernos con quienes tenemos ó tendremos que tratar más ó menos inmediatamente, pueden usar de esta velocidad y este secreto hasta aquel momento que conviene ó es posible: no conozco sino un estado muy distante, y de relaciones infinitamente menos extensas que las de la España, donde su jefe no tenga esta facultad; y para eso la posición geográfica del país le pone á cubierto de mil contingencias. Si nosotros salimos del nivel general, empeoramos de condicion y quedamos debajo.

Conviene tambien sobremedura dar al Jefe de la Monarquía tal consideracion, que aparezca con dignidad entre los demás Príncipes, y esto para la gloria y el bien de la Nación, no para la utilidad de un particular. Sin consideracion política no hay respeto ni miramientos; y por desgracia jamás en la política bastarán la moderacion y la justicia. ¿Qué consideracion merecerá á los otros países el Gobierno de un Estado grande, si en estas importantes ocasiones en que aparece en todo su esplendor y grandeza el poder de una Nación, se presenta á la vista de los demás como en tutela.

Y no se diga que mal podrá darse al Monarca el derecho de hacer por sí la paz ó declarar la guerra, esto es, en este último caso la facultad de disponer de la sangre de los súbditos, cuando no puede disponer de lo que es infinitamente menos precioso, de la subsistencia de los pueblos. No olvidemos que los grandes abusos que han causado la ruina ó decadencia de las naciones, han sido por lo comun los cometidos en la Hacienda pública. El arreglo de este importantísimo ramo de la administración, no exige, por su naturaleza, ni el secreto ni la velocidad que las transacciones políticas; y en fin, arreglar la Hacienda, es un negocio doméstico para el que importa, sobre todo, consultar las luces, la posibilidad segun las circunstancias, y el voto de los contribuyentes; pero la guerra y la paz arreglan los negocios de afuera, y por eso han menester la dirección de una sola mano, sobre todo en un grande Estado de grandes relaciones.

Sin embargo, la Nación que por su conveniencia deposita en el Príncipe estos grandes derechos, necesita grandes garantías de su buen uso. Nada es más cierto.

nada más justo ni más conforme á los sentimientos de la comision.

Recorramos rápidamente los remedios que presenta el proyecto contra los abusos.

El Rey no puede enagenar parte alguna del territorio, y así no le es dado desmembrar la Nación en una paz. No puede, sin sujetarse á la ratificación de las Cortes, hacer tratados especiales de comercio, ni de alianza ofensiva; y así en estos dos puntos, que por una parte suelen ser menes urgentes, y por otra, pueden ser de grande trascendencia para el comercio y vida de los ciudadanos, no será la Nación comprometida sin su anuencia.

Si declara el Rey la guerra, no puede recibir los inmensos auxilios pecuniarios que para ella se han menester, sino de la representacion nacional, ni levantar gente y aumentar el ejército y armada sin que lo decreten las Cortes. Quiero decir, que pues los medios para hacer la guerra le han de ser concedidos por la Nación, rehusándolos ésta, no podrá hacerse aquella; ó más bien, para explicar el sentido natural de la proposicion, que dependiendo el Rey de la Nación para tener subsidios y gentes, no emprenderá jamás una guerra antipopular, una guerra contraria á la felicidad general, ó lo que es lo mismo, á la opinion pública.

Por otra parte establece el proyecto una rigurosa responsabilidad que pesa sobre los Ministros; y si es cierto que no siempre, ó raras veces, atacará esta de hecho á la vida de aquellos, no lo es menos que siempre será su consecuencia necesaria, inevitable el desconcepto y la caída de un Ministro, desgracia que todos quieren evitar. Dígalo si no la Inglaterra.

Por último, y tal vez debería empezarse por aquí, la opinion pública, que se rectifica necesariamente con la Constitución, y que se corrobora y pronuncia por medio de la libertad de la imprenta, está en centinela: la censura pública persigue el Gobierno, y, ó le hace volver sobre sí, ó le precipita indefectiblemente. El incorruptible tribunal de la opinion pública, cuya fuerza es incalculable, advierte y amenaza de tal modo, que previene los males de esta clase.

Pero si hubiéramos de caer en el absurdo de pensar que la opinion pública, cuando puede manifestarse de palabra y por escrito, es un freno sério, ó que los Reyes y los Ministros ni toman la censura pública ni se asustan de la desgracia, ni han de pensar ni hacer otra cosa que requinar la destruccion del Estado, complacerse en su ruina y obrar, en fin, como enenigos extranjeros al país, sin que sirvan de nada la opinion, el espíritu público y esta Constitución con todos los contrapesos, entonces podríamos, sin reparo, caer tambien en el error de constituir al Jefe de la Nación en una nulidad degradante y perniciososa á ella misma, y presentarle al mundo desnudo de un derecho ó una prerogativa que hace en gran parte la fuerza exterior de los Príncipes con quienes tiene que tratar.

Es, pues, mi opinion que se apeneben los artículos como están propuestos.

El Sr. GÓMEZ: Se trata acaso del punto más difícil de decidir de la Constitución. Por una parte es arriesgadísimo poner en manos del Rey el terrible derecho de la guerra, y que dependa solo de su voluntad ó de su juicio el declararla y conciliarla; y por otra, es de la mayor importancia evitar cualquiera detencion que pueda perjudicar á la defensa de la Nación y de sus derechos. La guerra es el mayor de los males; pero como por desgracia es muchas veces necesaria, no dudaría en conceder al Rey exclusivamente la facultad de declararla, si se demostrara

que el intervenir las Cortes en este acto era incompatible con la ventaja de declararla oportunamente. No lo veo demostrado hasta ahora por los tres preopinantes que han contradicho al Conde de Toreno. Esto ha hecho ver que las declaraciones de guerra se proveen mucho tiempo antes; que se han previsto en España aun en los tiempos en que el Gabinete ocultaba todos sus pasos con el más espeso velo, y en que al público no se daba la menor idea del estado de nuestras relaciones con las demás potencias. En efecto, los preparativos que necesariamente preceden al rompimiento, y las combinaciones que el interés particular obliga á formar, le anuncian siempre y mucho más en adelante en que el espíritu público y la libertad de imprenta facilitarán mayores datos para calcular las disposiciones del Gobierno. La misma Constitución impedirá al secreto, porque el Rey tendrá que acudir á las Cortes para pedir subsidios y aumento de tropas. Si para evitar esto se le conceden en tiempo de paz tales subsidios, y tal fuerza armada que puedan bastar para hacer la guerra sin dar cuenta á las Cortes, entonces de nada sirve esta freno con que se ha dicho que se limitan sus facultades en esta parte; la Nación se verá cargada de mayores contribuciones que absorberá el excesivo número de tropas, que no será tampoco el garante más seguro de la Constitución. Si, como yo creo, las contribuciones y el ejército se rebajan en tiempo de paz, resultará que declarada la guerra por el Rey las Cortes tendrán precisamente que conceder aumento de tropas y de subsidios; porque si los niegan, ó se continuará la guerra con desventaja de la misma Nación, ó el Rey se verá precisado á pedir la paz y admitirla bajo las condiciones que le dicto el enemigo, con desdoro de su persona y con perjuicio y deshonra de la Nación. Vea aquí V. M. cómo pudiendo el Rey declarar por sí la guerra, obligará siempre á las Cortes á continuarla. La Constitución inglesa que se cita es actualmente la mejor de Europa; pero yo no creo que sea un modelo de perfeccion. En ella tiene el Rey este derecho con las mismas trabas que se proponen, sin que esto haya bastado para que en ella no haya habido guerras de familia como en España, y para que los Reyes no la hayan prolongado casi siempre á su arbitrio; por lo que, repito, declarada una vez, es muy difícil terminarla sin comprometer el bienestar ó el honor nacional. El sistema actual de guerra y la situacion de las demás naciones son otros de los motivos porque se ha creído necesaria esta autorizacion. Pero todos convenimos en que el Rey puede rechazar la agresion, y en este caso no se debe dudar del consentimiento de las Cortes; y es indiferente que se exija ó no su intervencion; lo primero, porque siempre estarán de acuerdo con el Rey, y lo segundo, porque si la agresion es imprevista, aun por el mismo Rey, está autorizado para repelerla, y si no lo es, puede participársela de la misma manera que otra cualquiera guerra que juzgara indispensable. Es menester notar tambien que no solo han sido víctimas los hombres de las tramas de los Gabinetes, perdiéndose batallas *ex profeso*, como se ha dicho, sino que se han visto agresiones premeditadas ocultamente por los mismos Reyes que parece que han sido atacados. El día 2 de Mayo es buena prueba de lo que digo. Por desgracia no me atrevo á asegurar que Bonaparte no tendrá imitadores. Y si aun para conceder el derecho de declarar la guerra defensiva puede haber inconvenientes, cuántos más los habrá para la ofensiva!

La celeridad y la oportunidad de la declaracion se dice que es incompatible con la intervencion de las Cortes, y se han traído por ejemplo el de la Holanda en la guerra de Inglaterra y los Estados-Unidos; sin embargo,

en esta misma guerra no retardó nada su declaración por parte de los americanos el haberla dado el Congreso. Aquí de unas Cortes á otras no pasarán más que nueve meses, y nueve meses antes un Gobierno activo y vigilante puede muy bien prever por el estado de otra potencia, por sus relaciones, por el sistema de su Gobierno, y por otras muchas circunstancias, si es ó no de tener un rompimiento y anunciarlo á las Cortes para proceder con su acuerdo y con la seguridad de medios para sostener la guerra.

No sé si me olvido de alguna de las razones que se han dado; pero ruego á V. M. que al examinarlas, considere cuán peligroso es exponer una nacion á sufrir todos los horrores de la guerra por la mera ambicion de un conquistador, y á hacer tal vez una paz vergonzosa y perjudicial por la timidez del Rey ó por las miras interesadas de sus Ministros. Si la fria política de los Gabinetes hubiera dirigido la guerra actual, ¿no seríamos ya esclavos de José por una paz ignominiosa? Dígalo Alemania, en donde con mayores recursos se cedió por la pérdida de una batalla, mucho menos desastrosa que muchas de las nuestras, desde que se vieron particularmente expuestos los intereses del Monarca. Por lo que toca á que con esta limitacion se rebajaria mucho la consideracion

ó influencia del Rey con los demás potentados de Europa, diré que por esta razon no se deberian haber puesto las trabas que los mismos preopinantes suponen que limitan su poder en esta parte.

Si verdaderamente son un peso tan fuerte como es dicho, siempre tendrá desventaja respecto de los demás que puedan declarar y sostener la guerra sin necesidad de pedir los medios para ejecutarlo á otra autoridad, sin los cuales de nada serviria su declaración ni seria capaz de imponer respeto alguno si se creyera que esta era una verdadera traba de su poder. Así, resulta, que por la misma razon de no quitar consideracion al Rey, se deben quitar tales limitaciones, porque no son por sí solas suficientes para hacer menos peligroso el uso de este derecho. Yo creo hasta ahora esto último, y me parece por lo que he dicho, que siempre que el Rey declare la guerra, la Nacion no tendrá otro partido que tomar, que sostenerla con vigor. Por lo tanto, opino que este artículo debe modificarse, y que la comision vea si es posible evitar que la Nacion sufra el terrible azote de la guerra por el error ó la injusticia del Gobierno, sin que por esto perjudique á su seguridad.

La discusion quedó pendiente, y se levantó la sesion.

mese una providencia enérgica (concluyó), para que vea la Nación y el mundo entero que hemos cumplido con el encargo que se nos ha confiado de cortar abusos y arbitrariedades. Fué de parecer el Sr. *Duchás* que el informe de la comision era sobradamente moderado: que el Congreso estaba obligado á manifestar su indignacion á los tribunales que habian entendido en la causa del Conde por la morosidad con que habian procedido, y que no resultando del expediente motivo alguno para haberla principiado, debía sobreescribirse en ella, quedandó al Conde expedito su derecho para repetir contra los jueces que le vejaron, y reclamar las cantidades que, segun parece, se le exigieron injustamente. Apoyando el Sr. *García* el dictámen del Sr. *García Herreros*, hizo presente que él mismo habia sido víctima de la arbitrariedad de los tribunales en un pleito, en el cual, habiéndosele dado la razon, quedó condenado en costas, y observó, por conclusion, que la justicia es la que sostiene á los tronos, y que al contrario la injusticia es el gérmen fecundo de toda infelicidad. Dijo el Sr. *Dos* que no se podia proceder á castigo ni escarmiento alguno sin oír primero á los que se suponen culpados; que con la que se habia leído acerca de la causa del Conde no se creia suficientemente instruido para poder fallar; que no podian verificarlo las Cortes sin engolfarse en un pléyago inmenso de dificultades que ofrecería cada causa, y sin trastornar la division de poderes que sábiamente habian decretado, y que por estas razones apoyaba con mucho gusto el dictámen de la comision. Repuso el Sr. *Gómez* que si como la comision hallaba culpados á los tribunales por su morosidad é injusticia hubiese presentado como tal al Conde del Montijo por algunos delitos, quizás el Sr. *Dos* se creeria con bastante instruccion para fallar, y no exigiria mayor exámen ni más averiguacion: que el tomar una medida general y enérgica contra los tribunales que hubieren contravenido á las leyes, no seria confundir los poderes, si solo hacer el debido uso de la suprema inspeccion que sobre todos ellos se habian reservado justamente las Cortes; y reflexionó finalmente que si contra un hombre poderoso, contra un grande de España, cual era el Conde, se habian cometido tales tropelías, era muy probable que otras mayores se hubiesen cometido contra los infelices que no tienen indulto alguno, recurso ni apoyo. Procuró satisfacerle el Sr. *Dos* diciendo que él presenciaba de la razon y justicia que al Conde asistiesen; pero que no hallando suficientemente probada la morosidad é injusticia de los tribunales, no se atrevia á decidirse por el castigo de estos, conformándose en este punto con el dictámen de la mayoría de los individuos de la comision. El Sr. *Morales Gallego* opinó que no habiendo sido la mente del Congreso, cuando nombró la comision, el erigirse en tribunal de justicia, si solo cortar de raíz los abusos y desórdenes de los tribunales, debía desentenderse de entrar en los pormenores de la causa del Conde, y solo mandar que el tribunal que habia entendido en ella la sustanciase y concluyese dentro del término de treinta dias, consultándola al Congreso; manifestándole al mismo tiempo la indignacion de S. M. por el retardo que en la misma habia actuado. El Sr. *González*, como individuo de la comision, manifestó que esta se habia propuesto dar sus dictámenes muy moderados y suaves, y que por tanto el Congreso, no atendiendo á ellos, formase su juicio por el resultado de las causas, en cuyos extractos habia procedido aquella con la exactitud é imparcialidad posibles.

Quedó aprobado el dictámen de la comision. Asistió el Sr. *Morales Gallego* en que se fijase el término de treinta dias. Observó el Sr. *Calatrava* que este término era

demasiado largo, puesto que la causa estaba ya concluida y á punto de sentenciarse, por cuyo motivo pidió que lo verificase el tribunal dentro de ocho dias. Ser cual fuere el término, dijo el Sr. *Torero*, añádase sin excusa ni protesto alguno. Indicó el Sr. *Anch* que habiendo pasado la causa á otro tribunal, no podia dentro de un plazo tan corto despacharla cumplidamente, y que era necesario darle más lugar para enterarse de ella. Opuso el Sr. *Arguëlles* que esto seria dar ocasion á que se abriese un nuevo juicio, haciéndose de esta modo interminable la causa, y que sustanciada ya ésta por el primer tribunal, debía el nuevo sentenciarla pronto. Replió el señor *Anch* que era necesario distinguir entre la sustanciacion y la instruccion, y que en cuanto á la primera, no se hacia variacion pasando la causa á un nuevo tribunal; pero si podia hacerse en cuanto á la segunda.

Fijóse el término de ocho dias.

Siguieron varias contestaciones y debates acerca de la adición del Sr. *Calatrava*, la cual quedó reprobada.

Se leyó un oficio del jefe del estado mayor general, en el cual inserta otro del teniente general D. Francisco Ballasteros, en que da cuenta de haber sido atacada y batida completamente por su ayudante D. Gerónimo Valdés una columna de 700 infantes y 30 caballos enemigos entre la Jaquera y el Burgo.

Continuó la discusion sobre la tercera de las facultades del Rey, comprendida en el art. 171 del proyecto de Constitucion.

El Sr. ARGUËLLES: Si el imperio de la costumbre, si el miedo á las innovaciones no tuviera tanto influjo sobre la imaginacion, seria sin duda alguna muy fácil aproximarse á la resolucion del gran problema que se discute. No es necesario entrar en la cuestion de si la declaracion de guerra ó de paz es un acto legislativo ó ejecutivo. Este punto daría á la materia el carácter de una disputa demasiado especulativa. Que es un acto de la voluntad de la Nación es indisputable. No han ido los Reyes más absolutos á buscar en otra parte la firmeza y validacion de los más solemnes tratados, cuando en sus manifestos hablan de sus pueblos, como principalmente ofendidos, como los únicos interesados en la reparacion de los daños que reclaman de la Nacion ó naciones agresoras. Y el Sr. Peraz de Castro, que con tanto tino y sabiduría ha explicado el artículo, hizo ver que el derecho de declarar la guerra y hacer la paz, aun ejercido por el Monarca, es un derecho delegado por la Nacion, deducido todo del inconcuso principio de la soberanía nacional, base de la Constitucion tan reconocida por el Congreso. Expuso igualmente las principales razones en que está fundado el artículo de la comision, de que yo he disenti-do. La gravedad de la materia, la necesidad de que cada Diputado manifieste sus dudas en un punto que aparece tan problemático para que la decision pueda recaer con todo el acierto posible, me obligan á hablar. Este punto, tratado de propósito por los más célebres publicistas, y ventilado en ocasion muy semejante á ésta por los dos talentos oratorios que más brillaron entre nuestros enemigos en su revolucion, al paso que parecia haber apurado la materia, no debia dejar duda sobre la resolucion. Con todo, las dificultades á mi ver ardean, y á pesar de que nadie puede ser original, ya apoyo, ya impugno el



artículo, procuraré examinar las razones alegadas en su favor, sin que el miedo de repetir, y el recelo de no ilustrar, me detengan.

A dos puntos principales pueden reducirse las razones que en sentir de la comisión hacen indispensable revestir al Rey de esta tremenda facultad. El secreto en las negociaciones, y la celeridad en las medidas. Las Cortes, reconociendo la reserva que exigen las transacciones diplomáticas, han autorizado al Consejo de Regencia para que pueda entablar y conducir cualesquiera negociaciones con las potencias extranjeras, y solo en el caso de creer inevitable un rompimiento, exige una comunicacion del estado de aquellas para solemnizar por medio de un decreto el acto de la declaracion de la guerra. El Rey tiene por la Constitucion estas mismas facultades, suficientes por sí mismas á conservar en el más inviolable sigilo las negociaciones hasta el punto en que el secreto es compatible con la conducta de los Gobiernos que negocian. Pasado este momento, el Ministerio se deshace por sí mismo. Vémoslo. Antes de todo es preciso no perder de vista que el sistema de mantener las potencias de Europa una fuerza armada permanente en medio de la más perfecta paz, ha introducido el detener con igual permanencia embajadores ó ministros cerca de las Cortes con quienes conservan relaciones diplomáticas. Este sistema obliga á toda potencia á equilibrar su fuerza en todos tiempos con la de aquellas de que puede recelar; ó por mejor decir, la actitud que conserva aun despues de hecha una paz, es relativa al estado general de Europa y de las naciones con quienes linda, si las tiene, sus provincias en otros continentes. Aplicando á España estas verdades, y suposiciones para el caso en perfecta paz, las primeras Cortes ordinarias despues de hecha esta habrán de decretar al Rey el número de tropas de tierra y de mar que sean necesarias no para mantener solamente la tranquilidad interior del Reino, sino las que á propues- ta suya sean suficientes para repeler una agresion imprevista. De lo contrario la seguridad de la Nacion quedaria comprometida. La tesorería tendrá igualmente á disposi- cion del Gobierno los fondos que sean necesarios para atender al servicio público á lo menos de aquel año. Sentada esta hipótesis, supongamos que el Gobierno de España advierte por su correspondencia diplomática y por los demás medios de que los Gabinetes se valen, que una potencia amiga se disgusta, hace relaciones vivas, renun- cia á la franqueza y sinceridad de su anterior correspon- dencia, en una palabra, da indicios hostiles. Desde este momento el Rey no puede dejar de tomar sus disposicio- nes, que habrán de aumentarse á medida que la potencia rehuse la satisfaccion ó acomodamiento que se le propon- ga. Y desde este mismo momento tambien el secreto está ya revelado. La fuerza permanente, distribuida en acantonamientos, en guarniciones, en campos de instruc- cion, ó de otro cualquiera modo, ha de comenzar á re- sentirse. Supóngase todavía que el Rey quiere ser el agresor con el más plausible pretexto que puede alegar un Gabinete, esto es, anticipar una invasion que promete una potencia pérfida y sagaz, que la disimulada con el mayor artificio sus designios. Su embajador, no bien ad- vertirá que se completa un regimiento, que se arma un buque de guerra, cuando lo avisará á su corte, y tal vez pedirá una explicacion á la nuestra. Los preparativos cre- cen, y el secreto se divulga más y más. La Nacion hasta cierto punto podrá ignorar cuál sea la potencia contra quien se dirige, y el momento del rompimiento; mas la actitud de las naciones de Europa, mil puros, por decirlo así, por donde se transpira lo que pasa en los más re-

servados gabinetes, ¿dejan jamás de anticipar la noticia de una declaracion? Los fondos públicos de los países de gran giro, las especulaciones de comercio que se hacen por las personas que andan envueltas en las atmósfe- ras ministerial, ¿no son otro de los verdaderos sínto- mas que anuncia la guerra? Y cuando entre nosotros se ignorase todavía á dónde va á descargar el golpe, ¿la potencia contra quien se dirige lo podrá dudar? El Rey por la Constitucion, separándonos por ahora del ar- tículo, está autorizado para disponer de las fuerzas de tierra y mar, y de los medios decretados para mantener- las como mejor le parezca. Ora las aproxime á la fronte- ra, ora las embarque para expediciones marítimas, ejer- cita una de sus facultades, cumple con la más principal de las obligaciones que le impone la Constitucion; tal es la de proveer á la seguridad del Estado, que facilmente puede reclamar estas ú otras operaciones. El Rey es el único juez en este punto para decidir de la conveniencia y opor- tunidad. Las Cortes no tienen que intervenir en el uso que haga el Rey de los medios ordinarios que han puesto á su disposicion con aquel objeto. Ahora bien, Señor, ¿dónde está el secreto desde el instante en que el Gobier- no toma una actitud como esta? Pero aun cuando se cre- yese que todavía es posible, en tales circunstancias, ¿pue- de el Rey hacer con buen éxito una guerra, puede entrar en la lid con solas las fuerzas permanentes ó de tiempo de paz? Si puede, el Rey es independiente de la Nacion des- de el momento en que es capaz de hacer una guerra sin recurrir á las Cortes en solicitud de medios extraordina- rios. Los límites de la autoridad Real han desaparecido, y el Gobierno es ya de hecho absoluto. Si ha de estar obligado á convocar Cortes, ó pedirles, si están juntas, nuevos subsidios, el secreto va á ser violado en qualquiera de estos dos casos. Hé aquí demostrado que el argu- mento del secreto es un verdadero sofisma con que se cubre la contradiccion de dar al Rey el derecho de declara- la guerra, hacer y ratificar la paz, y limitarle esta facultad con la que se reservan las Cortes de dar ó negar los subsidios. Luego haré ver que para ser consiguiente la teoria del artículo no debian separarse estos dos dere- chos á menos de no querer que el segundo sea ilusorio, como lo es en realidad. He advertido que los señores que sostienen el artículo confunden el secreto de las opera- ciones militares con el de las negociaciones que preceden al acto de la declaracion de guerra. El Rey cubrirá legal- mente con el más impenetrable arcano los planes que me- dite para disponer de la fuerza ordinaria que está á su disposicion: el secreto en ellos y en las negociaciones irá de acuerdo hasta que tenga que recurrir á las Cór- tes para nuevos subsidios. En adelante el secreto subsis- tirá en los primeros; mas se habrá revelado en las segun- das. ¿Es voluntario en las Cortes el acto de votar los sub- sidios? ¿Sí ó no? En el primer caso preciso será que las Cortes pregunten, discutan sobre la justicia ó utilidad de la guerra. De lo contrario, la Nacion, victima de un ar- tículo que la declara árbitra de las contribuciones de hombres y dinero, se creará libre cuando realmente no tiene arbitrio de negarlas, pues ignora el objeto y las razones por qué se le piden. ¡Qué contradiccion!

La celeridad de las operaciones es otro de los funda- mentos del artículo. Queda dicho, Señor, que el Rey, ár- bitro por la Constitucion de tomar cuantas medidas crea necesarias para conservar la seguridad interior y exterior del Reino, lo hará con cuanto sigilo y rapidez juzgue oportuno, hasta que se hayan agotado los medios ordi- narios que están á su disposicion. Desde este momento la celeridad, si es todavía necesaria, preciso es que se en-

torpeza segun el principio de la comision, por la necesidad de acudir á las Córtes. En lo demás, el proyecto está de acuerdo con el Rey recurra á aquellas para nuevos subsidios; y así, esforzando el argumento de la celeridad, es indispensable autorizar al Rey para que en casos de guerra pueda levantar gentes y contribuciones sin que le sean otorgadas por la representacion nacional. No veo otro medio de conciliar los inconvenientes. ¿Y puede por lo mismo dardarse que el artículo supone que se ha seguido más bien el uso ó la costumbre, que no las razones de conveniencia que podia haber para que se hubiese dejado á la Nacion un medio legal de oponerse con tiempo á una guerra injusta ó perjudicial?

Se ha dicho que los ejemplos no sirven para otra cosa que para dar á esta cuestion el carácter de disputa de academia. Estoy en gran parte de acuerdo con esta opinion, tanto más, que los ejemplares que se han citado se contestarian con infinitos otros que probarian lo contrario, y aun á todos ellos los miro yo como cuadros alegóricos que cada espectador los explica á su manera. Mas era preciso que no se excluyesen los sólidos principios deducidos de la historia militar de la Nacion, en que puede fundarse la utilidad de dar al Rey en este punto la iniciativa, y á las Córtes el derecho de decretar la guerra, hacer y ratificar la paz. Los señores que han preopinado hasta aquí, solo han consultado los riesgos que pueda experimentar la Nacion de los enemigos exteriores, desentendiéndose del inminente peligro de que este derecho delegado al Rey tan absolutamente como lo hace el artículo, pueda acarrear la ruina total de la Constitucion. Todas las precauciones que se tomen en este punto no son nunca suficientes, atendido el aflicto inevitable que tiene la guerra para los cortesanos y demás personas y cuerpos que prosperan con ella. Jamás se elude mejor la responsabilidad de los Ministros y de los encargados en los gastos públicos. Una derrota pone á cubierto de toda cuenta y razon á miles de empleados. La masa de contribuciones, al paso que se aumenta, disminuye la economía porqu esta y la guerra son incompatibles. Los ascensos, las promociones se acumulan. Inglaterra, que licencia más de la mitad de sus fuerzas á la paz, dejando á sus oficiales y empleados á medio sueldo, es buen testigo de si se apetece ó no por los Ministros la guerra. Tambien se ha opuesto como obstáculo insuperable el que un cuerpo muy numeroso que delibera no pueda resolver sobre la guerra ó la paz con la rapidez que conviene. Si el Gobierno renuncia de buena fé á toda ambicion de conquistar, la justicia de la guerra podrá ser muy perceptible, y los Ministros sabrian proponer á las Córtes con mucha claridad la iniciativa de parte del Rey, para que en sesion permanente se accediese á ella con facilidad y presteza. Las dificultades que pueda ofrecer una deliberacion, por más agitada que se la suponga, son nada en comparacion de los desastres que acarrea una guerra mal declarada. La propuesta del Rey, apoyada en el dictámen del Consejo de Estado, seria siembre de mucho peso para las Córtes, en quienes tanto ha de influir siempre la autoridad del Gobierno. A lo menos le quedaria el consuelo á la Nacion de saber que todavia sus representantes podian evitar en tiempo una guerra perjudicial. El peligro que algunos señores ven en que el enemigo pudiera entorpecer la deliberacion de las Córtes, le hallo yo todavia mayor en la facilidad de poder ser reducidos los agentes del Gobierno. Ese secreto, de que tanto se habla, los autoriza para comprometer á la Nacion en una guerra que no puede desentenderse á pechar de que haya reconocido su injusticia ó mal resultado. Se dice que la Nacion tiene en su mano el evitar estos males

negando los subsidios que pide el Rey. Si se proceda de buena fé, no puede menos de convenirse en que el remedio seria mucho peor que el mal. Declarada la guerra por el Rey en virtud del derecho que le da el artículo, el enemigo puede invadir una provincia, apoderarse de una plaza importante que abra á sus ejércitos todo el país, ó la mayor parte de él. Supongámonos en paz con Francia, y que quebrantada ésta por el Gobierno sin motivo para este rompimiento, negasen las Córtes los subsidios; si en el acto de deliberar se les aumentase que el enemigo estaba en Búrgos, en Madrid ó caminaba hácia Andalucía, ¿podria el Congreso persistir en su negativa? La guerra, aunque injusta en su origen, ¿no pasaria desde este momento á ser una guerra nacional, fundada en la más justa defensa? Luego el derecho de declarar la guerra, ejercido por el Rey exclusivamente, expone á la Nacion á entrar en una guerra contra su declarada voluntad, resultando, como queda dicho, ilusoria la facultad que las Córtes se reservan de decretar los subsidios de hombres y dinero. Lo mismo sucede con el derecho de hacer y ratificar la paz, del cual pueden seguirse á la Nacion las más funestas consecuencias. El artículo que prohíbe al Rey hacer tratados de alianza ofensiva, ceder el territorio, etc., es igualmente de ninguna utilidad, quedando autorizado para declarar la guerra. El bueno ó mal éxito de esta hará ó no practicable lo que previene este artículo. La Nacion, envuelta á su pesar en una guerra, tendrá que convenir en las condiciones que la imponga el vencedor, lo mismo que la sido obligada á decretar subsidios, que ó negó en un principio, ó no concedió sino por evitar mayores males. La responsabilidad de los Ministros no subsana los daños que se han padecido. Para hacerla efectiva habrá que pedir la correspondencia que haya precedido á la declaracion. Los Ministros sabrán, como sucede en Inglaterra, eludir la proposicion de las Córtes con escusas diplomáticas. Mil lagunas que resultarán de la reserva que se hará de documentos esenciales, bajo del pretexto de consideraciones á otros gabinetes, inutilizará la más justa y reclamada residencia. Todo el daño para los Ministros podrá ser una separacion. Pero si el éxito fuese feliz, ¿cuál será la responsabilidad? Estátuas, arcos triunfales, inscripciones y otras recompensas en que las naciones son tan pródigas para con quien las alucina. No ignoro que las reflexiones filosóficas son objeto de burla y compasion para los políticos del gabinete, y no por otra razon se llama guerra feliz la que despues de sacrificar 100.000 hombres, reducir á la miseria y á la desesperacion millares de familias, termina en establecer una factoría en el continente de un imperio extranjero, ó agregar alguna isla á las posesiones del vencedor. Si los señores que sostienen el artículo reflexionasen que el éxito de una guerra puede alterar y aun destruir las bases de la Constitucion de un Estado; si no olvidasen que un Monarca ambicioso podria ofenderse de que el catálogo de sus facultades fuese más limitado que el de sus progenitoras, que podria ser inducido por un Ministro inmoral á que abstiniéndose de invadir abiertamente la Constitucion recurriese al fatal derecho de declarar una guerra, para que en en el apuro de sus trances se suspendiesen tales ó tales leyes, se relajasen otras, y valido de la ocasion alterase ó destruyese la ley fundamental, no dirian que estos recelos son teorías, principios de derecho público no aplicables al estado presente de la Monarquía.

España está autorizada para ser suspicaz hasta el exceso, habiendo sido tantas veces víctima del azote de la guerra. Si la paz de Basilea no ofreciera un testimonio de un acierto de que pueda hacerse una paz afrentosa en

medio de una victoria decisiva, de que al mismo tiempo que en toda la línea era batido el enemigo se le proporcionaba que tomase plazas para presentarse el Gobierno como forzado á una negociación, se podría mirar este caso como caviloidad. Las Cortes tienen en sus manos la suelta de las cadenas futuras. Esto es lo que me obliga á hablar de este modo. Conozco cuán difícil sea de resolver el problema. Y mi objeto es más bien presentar las dificultades para que los señores que opinen despues puedan dar á la materia la claridad que requiere el interés de la Nación. La posteridad nos juzgará severamente, y el acierto ó los errores de esta decision tendrá acaso el mayor influjo en su felicidad ó en sus desgracias. Limitar este derecho en el Rey dándole la iniciativa para hacer la propuesta á las Cortes, sería en mi dictamen el medio más prudente que podría tomarse. La situacion del territorio de España debe tener parte en la resolucíon del artículo. Cozando esta de todas las ventajas de isla y de continente, tiene menos que temer, como ha dicho el Sr. Conde de Toreno, que otros países rodeados de potencias formidables. Un enemigo únicamente es del que debemos guardarnos. Nuestras disposiciones deberán siempre ser proporcionadas á las circunstancias en que se halle, y una sola frontera se guarda con mucha facilidad. Se ha citado la larga y gloriosa guerra que sostuvo Inglaterra, debido todo, como se pretende, á la facultad que tiene aquel Monarca de declarar la guerra y hacer la paz sin participacion de las Cámaras, del Parlamento. El influjo que haya podido tener esta prerogativa en calificar la justicia de la guerra, y haber conseguido esos felices resultados, es y será siempre, como el punto que se discute, problemático. Yo no soy aquí censor de la Constitucion inglesa; mas para que el argumento fuera concluyente, era necesario que se probase que el Parlamento, deliberando sobre la guerra, no hubiera podido reconocer su justicia, ó su necesidad ó utilidad, así como lo hizo indirectamente al decretar los subsidios cuantas veces ha ocurrido. Las Cortes en los casos de verdadera agresion ó de defensa hecha á la Nación por una potencia extranjera, estoy seguro que no rehusarian declarar la guerra. Esta entonces tomaria el carácter de una guerra nacional. Se haria con energia y buen éxito. ¿Qué gabinetes deliberaron para la presente? Seria un nuevo freno para los Ministros, quienes tal vez no se atreverian á aconsejar al Rey una guerra que no pudiese proponerse á las Cortes con razones bien justificadas. Por tanto, Señor, mi dictamen es que la Nación queda comprometida á entrar contra su voluntad en una guerra que el Rey quiera declarar, aunque sea visiblemente contra sus intereses. Quela Constitucion no ofrezca á las Cortes un medio legal de oponerse á esta desgracia; porque queda demostrado que la delegacion de subsidios produciria despues de declarada la guerra más daños que provecho, y por lo mismo el artículo en los términos en que se halla extendido no llena el objeto de la Constitucion, y es por tanto inadmisibile.

El Sr. ALONSO: Si estuviere en manos del hombre, y pudiese de su arbitrio el evitar los años estériles, é impedir la peste desoladora, ¿á quién se encargaria este cuidado? ¿A las Cortes ó al Rey? ¿Se centaria más de éstos que de aquellas para precaver semejantes calamidades? Yo creo que, si no todos, la mayor parte de los votos de la Nación estaria por las primeras, ya porque en ellas ha depositado su confianza, ya porque en ellas se agolpan las leyes y el patriotismo, y ya porque sus miembros persanan á individualmente con intereses en los males comunales, y es más fácil creer que un individuo, y no muchos, renuncian de su propio interés, y se olvidan de sí mismos

por capricho, error, ó pasion. Habria algunos y muchos, ó casi todos, si se quiere, que confiesan más del Rey que de las Cortes; pero si se le expusiere á la Nación que en esta materia se debía aceptar toda la vigilancia posible encargando este cuidado á las Cortes y al Rey, ¿no abrazarian todos semejante partido como el más acertado acuerdo? Pues el mismo es el que yo deseo en orden á la guerra, calamidad tan grande que la insinuada, y cuya declaracion está en manos del hombre.

Ella á los ojos de la filosofía es el mayor de los males que pueden sobrevenir á la humanidad, y segun la religion, el azote más terrible que la indignacion divina descarga sobre los pueblos. Esto es constante en las sagradas escrituras; y cuando Dios propuso á David que eligiese entre el hambre, mortandad y guerra, por cierto que no escogió la última. En realidad ella trae consigo á las otras dos, pues le es inseparable la mortandad, y origina la escasez, arruinando las sementeras y sustrayendo los brazos del cultivo de los campos. Siendo esto así, y no habiendo por lo mismo quien dude de la suma importancia y gravedad de la materia de guerra, es inconcuso debe intervenir para declararla la Nación representada en las Cortes.

No me detendré en vaciar lo que sobre esta punto enseñan los publicistas, por haberlo ya hecho docuentemente los Sres. Conde de Toreno y Argüelles, y me contraeré á los artículos de la Constitucion. Segun ella, toca á la Nación y está obligada á procurar la felicidad de todos sus individuos. Pues ¿por qué no le ha de tocar, por qué no ha de intervenir en la guerra, que es el mayor mal que se opone á aquella felicidad?

Segun la Constitucion, toca á las Cortes decretar las leyes, no por otra razon sino porque deben conformarse á la justicia, la que es más fácil descubrir un cuerpo deliberante. Pues ¿por qué no les ha de tocar el exámen de una guerra, en que es tía difícil discernir si es justa ó injusta, conociendo que debe preceder á su declaracion? Pero aun hay más: una campaña y una sola batalla puede arruinar enteramente á la Nación, siendo así que una ó muchas leyes perniciosas obran con lentitud y no de golpe, sino poco á poco van deteriorando al Estado. Más daño causó en un día á la república romana la batalla de Farsalia que en muchos años las leyes injustas que propusieron y lograron establecer algunos tribunos malignos é intregantes como Clodio. Pues ¿por qué depositado el poder legislativo en las Cortes para impedir el mal de la Nación, no han de intervenir tambien en la declaracion de una guerra que puede dañar mucho más?

Segun la Constitucion, toca á las Cortes imponer y arreglar las contribuciones; ¿y no les ha de tocar la guerra? Con aquellas solo se puede dañar á los españoles en sus bienes; pero con esta en los bienes mismos, multiplicando las exacciones, en sus personas tomando las armas, en su sangre derramándola, y en su vida perdiéndola.

Segun la Constitucion, toca á las Cortes proporcionar los auxilios, ya pecuniarios, ya de armas, ya de hombras para la guerra. Pues ¿por qué no le ha de tocar esta? ¿Por qué los medios y no el fin? ¿Lo accesorio y no lo principal?

Segun la Constitucion, pertence á las Cortes permitir ó prohibir la admision de tropas extranjeras en el Reino. Pues ¿por qué no les pertenece la guerra, á la que puede seguir se introduzcan talando las campiñas y arrasando las poblaciones?

Segun la Constitucion, toca á las Cortes aprobar los tratados de una alianza ofensiva. Pues ¿por qué no la declaracion de una guerra ofensiva que puede dañar mucho más que una alianza? Porque yo precedo sobre el princí-

pio de que las facultades reservadas á las Cortes se dirigen á impedir los males que con ellas podría causar el Poder ejecutivo, y á oponerle una barrera que le contenga dentro de sus límites. Yo más bien se las concedería todas, y le reunía el poder judicial y el legislativo antes que hacerlo árbitro de la guerra, porque con esto solo puede causar mayor daño que con todo lo demás. Con el cúmulo de facultades de los tres poderes podría perjudicar á uno ú otro individuo, á una ú otra corporación, á una ó más provincias; pero con la guerra puede dañar á la Nación entera, y la puede dañar en todas líneas, esto es, en las personas, en los territorios y hasta en su libertad ó independencia.

¿Quién, pues, la dejará al arbitrio de un hombre? Y digo de un hombre, porque si bien previene la Constitución que el Consejo de Estado en esta materia consulte al Rey, no dice que éste no pueda separarse de la consulta, aun suponiendo no lisonjeen su voluntad los consejeros, apoyándose un capricho ó pasión. Pero ¿podrá caer en un Monarca el que no vea por la felicidad de la Nación, ó se descuide en dañarla? Yo no lo espero de ninguno de los nuestros; pero la triste historia de los hombres me enseña que es posible, y debemos precaver aun los males remotos, si de esta clase se concibe el que da materia á nuestra discusión. Yo sé que los Reyes se declaran guerra por intereses personales y de familia, y aun por solo autojo ó placer de pelear, como lo hicieron Atila y Tamerlan, y no tenemos profecía de que ninguno de nuestros Monarcas ha de ser de igual carácter.

Sobre todo, si el mal de la guerra es trascendental á la Nación, y recae sobre ella más que sobre el Rey, ¿por qué no ha de intervenir para declararla, siendo tan conforme al principio de derecho, *quod omnes tangit ab omnibus debet approbari*? Y he aquí la razón principal que yo tengo para no privarla de un ejercicio y atribución tan esencial de la soberanía. Las de la comisión; en apoyo del artículo, las reduzco á dos: primera, la celeridad y secreto que exige esta materia, y que no es de esperar de un cuerpo deliberante; segunda, el decoro de la dignidad Real, que demanda esta prerogativa, mayormente en el estado actual de las potencias de Europa.

En cuanto á la primera, nada diré del secreto, sobre el que nada deja que desear lo que ha expuesto con tanta solidez y energía el Sr. Argüelles. En órden á la celeridad no encuentro el obstáculo que se crea en los cuerpos deliberantes, cuando en los Estados-Unidos de América su numeroso Congreso es el que declara la guerra. Ni se diga les proporcione esta ventaja su distancia de las potencias europeas, cuando todas las repúblicas, así antiguas como modernas, de la Europa, en sus Senados ó Congresos han decidido lo relativo á la guerra. A la verdad, la lentitud de los cuerpos deliberantes al discutir un proyecto de ley, ó tratando de materias incompatibles con la demora, desaparece en los asuntos urgentes y ejecutivos; porque si en aquellos se tiene por indispensable la detención para solidar una decisión perpétua, en estos se mira como necesaria la rapidez, lo que obliga á cada uno al hecónimo y á no disparar los momentos. ¡Cuántas veces nosotros mismos nos hemos prejulgado acción permanente hasta conglair los puntos que demandaban pronta resolución, por cuyo medio la hemos obtenido!

El decoro de la dignidad Real no exige la facultad de declarar la guerra con independencia de la Nación, así como no exige esta independencia en las otras facultades en que se le ha prescrito, porque hemos adoptado una Monarquía moderada. De lo contrario sería necer para condecorar al Rey que no hubiese Cortes, y se depositase

en él el ejercicio de la soberanía en todo su lleno. Y aun esto no sería bastante para nivelarlo con otros Monarcas de Europa, como se ha significado alegando haría un papel poco brillante á la faz de ellos: supuesto el estado actual de las demás potencias, era menester también hacerlo déspota, pues de otro modo no podía equipararse al Gran Turco ni al Emperador de los franceses.

Pero se ha dicho que es tan esencial en un Rey la facultad de declarar la guerra, que sin ella no se puede concebir como tal, ni del rango de los Príncipes, cuando basta la Inglaterra, donde tiene tantas limitaciones el poder del Monarca, funge con todo aquella facultad. A mí me bastaría para contestar á este argumento el que, así como no hemos dado al Rey el voto absoluto, como lo tiene el de la Gran Bretaña, tampoco debe movernos su ejemplo para el poder que se solicita, y que es mucho mayor. Pero quiero responder directamente.

El Rey de Suecia ha estado muchos años sin la prerogativa de declarar la guerra, y no por eso ha dejado de hacer papel entre los Monarcas de Europa. El de Inglaterra ha brillado más después de cercenadas sus facultades, que en los tiempos anteriores Cromwell, en que las poseía todas. La razón es porque un Rey no es respetado de las demás potencias por las facultades que residen en su persona, sino por la nación que preside. En siendo esta poderosa, se respetará su pabellón y su Jefe, ora residan en él todas las facultades, ora las divida con la nación. Y á esta es á la que yo no puedo concebir como tal, ni numerarla entre las naciones libres si no tiene intervención en el asunto que más le interesa. Se me figura una manada de certeros, á los que el pastor conduce á su arbitrio al monte ó á la seiva, al pasto ó al matadero.

Por estos motivos yo admito desde luego el artículo de la Constitución sobre que pueda el Rey «declarar la guerra y hacer la paz;» pero añadiéndole «con aprobación de las Cortes.» De este modo se salva su decoro y la seguridad de la Nación. De lo contrario yo no sé si ella nos creará poco adustos á sus intereses, y lejos de reputarnos padres de la Pátria, nos verá como padrastros de ella.

El Sr. BARRULL: Son muchos y gravísimos los males que suele ocasionar al Estado la arbitrariedad ó falta de conocimiento en la declaración de la guerra ó ajuste de las paces. Se eutra en un mar agitado de furiosas tempestades y lleno de innumerables escollos, en que se necesita de un diestro piloto para evitar la desgracias á que continuamente está expuesto. La declaración de guerra cuando el enemigo se encuentra muy prevenido, y auxilia lo de potencias poderosas, y no hay bastante disposición para contrarrestar sus fuerzas, puede conducir al Estado á su última ruina, y el ajuste de la paz no bien premeditado impide sacar las ventajas que ofrecía la situación de las cosas. No se pueden recordar sin especial sentimiento algunos ejemplos recientes que ofrece nuestra historia. El Cardenal Alberoni, lisonjeado de unas vanas ó infundadas esperanzas, empuñó á España en la conquista de Sicilia: se llenó de gloria nuestro ejército; pero siendo inferior al del enemigo, hallándose destituido de los convenientes auxilios, quedó expuesto á una lamentable desgracia, y nuestra Nación á experimentar indecibles males. El deseo de engrandecer á sus hijos empuñó á Doña Isabel Farnesio, segunda mujer de D. Felipe V en las guerras de Italia, proporcionando en resultas de la primera la Corona de Nápoles y Sicilia al Infante D. Carlos, y en consecuencia de la última el Ducado de Parma al Infante D. Felipe: lució sin duda la pericia de nuestros generales, y el valor de los soldados; pero la Nación se vió en la dura necesidad de gastar inmensos tesoros, per-

er en el campo del honor una multitud de beneméritos fieles y soldados, y arruinar en fin su marina, fábricas, agricultura y comercio, sin adquirir para sí especies costosas, y ni un palmo de terreno. Y el último ajuste de paz con Francia no pudo ser más funesto y degrañado: tan infeliz situación nos había reducido la vileza del Ministerio. En muchas ocasiones importa también una pronta declaración de guerra para sofocar desde luego la gran ambición y ansia de su mayor engrandecimiento que aflama á algunas potencias; y hemos visto ignominiosamente en los tiempos anteriores, que solo un repentino armamento descompuso las ideas que fomentaban algunos Príncipes contra España. Y el ajuste de la paz ó treguas dispuesto ganando inmensas libras á la Nación de graves males, como lo ha experimentado España en el que hizo para terminar la guerra, que, según he dicho, murió el Cardenal Alberoni. Asuntos tan graves y parenteros necesitan á veces de la mayor celeridad, y no permiten las dilaciones de algunos meses que han de costar la convocación de Cortes y sus deliberaciones. Y así dicta la prudencia que se busque algún medio para impedir la arbitrariedad y falta de reflexión con que suele proceder el Ministerio, y las dilaciones que ocasiona la celebración de Cortes, asegurando al mismo tiempo en las declaraciones de guerra y ajuste de paces el bien del Estado. La comisión se ha desvelado para encontrarlo, y no han sido en vano sus diligencias; pues no tardando por conveniente que el Rey en estos delicados negocios se gobernase solo por las ideas del Ministerio, ha propuesto juiciosamente en el art. 235 que «oiga el dictamen del Consejo de Estado en los asuntos graves, señaladamente para dar ó negar la sanción á las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.» Véase con ello un grande contrapeso, que quita la arbitrariedad al Ministerio, y proporciona al Estado las más seguras esperanzas del acierto, porque los sujetos que han de componer este Consejo serán los de más talento é instrucción que se conozcan en los diferentes ramos de la administración pública; estarán dotados de un extraordinario patriotismo; les elevará á este cargo el recto juicio de V. M., y no ocultará intrigas, ó viles adiciones, y merecerán la mayor confianza de la Nación, puesto que las mismas Cortes los han propuesto, y así no puede dudarse que se opondrán al Ministerio en lo que no consideren útil á la Nación, y aconsejarán lo más conveniente á la misma. Y no pudiendo mirarse á los Reyes como enemigos declarados de los pueblos que gobiernan, y en cuya felicidad está vinculada la suya, parece cierto que se conformarán con lo que les aconsejen sujetos tan beneméritos, persuadiéndose al mismo tiempo que no dejará de aprobar la Nación lo que juzgare éstos que con razón merecen su confianza. Pero yo considero que se debe añadir otro contrapeso que asegure el logro de dichos importantes fines. Y pregunto: ¿por qué no ha de consultar el Rey los asuntos de la declaración de la guerra y ajuste de la paz con la diputación permanente de Cortes? Los sujetos que la componen son los Diputados de las mismas; no los ha elegido el Rey, sino los pueblos para el negocio más importante que se ofrece, cual es el establecimiento de leyes, y después el mismo Reino, ó los Diputados que lo representan, los han destinado para velar sobre la observancia de la Constitución, que asegura el bien y la libertad del Estado. Este acto de tan singular confianza exige que se les dispense también la otra de que se oiga su dictamen sobre la declaración de la guerra y ajuste de la paz. No puede tratarse convenientemente con las Cortes, y por lo mismo con ninguna mejor puede practicarse que con su diputación que queda permanente para

los negocios de mayor entidad: de este modo se juntarán las luces de dicha diputación y del Consejo de Estado; se reunirá la grande autoridad de los unos y de los otros; entrarán en el exámen de asuntos tan delicados los sujetos que se han hecho más acreedores á la confianza de la Nación; se asegurará el acierto y la conformidad de la misma, y se pondrán multiplicadas barreras al torrente del despotismo ministerial, que éste, sin exponerse á su total ruina, no puede intentar destruirlas.

Se dijo ayer que la facultad que se concede al Rey para declarar la guerra ó ajustar la paz es un efecto de la política que nuevamente se ha introducido en Europa; pero yo encuentro que esto mismo se hallaba establecido en España desde los tiempos antiguos por las leyes fundamentales. En efecto, en el fuero célebre de Sobrarbe, dispuesto por los navarros y aragoneses, se dió facultad al Rey para mover la guerra y ajustar las paces y treguas, mas imponiéndole la obligación de hacerlo con acuerdo de doce ricos hombres, ó de doce de los más ancianos ó sabios de la tierra; y ninguno puede dudar que no por ello oprimieron los Reyes la libertad del pueblo, ni que se valiesse de este medio para adquirir el despotismo; antes bien, consta por las historias, principalmente de Aragon, Valencia y Cataluña, que no obstante de no consultar los Reyes dichos asuntos con las Cortes, sino con los ricos hombres y sabios de la tierra, permanecieron íntimamente unidos con el pueblo; sostuvo éste con singular gloria las guerras suscitadas por aquellos que adquirieron al Estado muchas provincias, y lo elevaron al mayor colmo de felicidad, grandeza y opulencia. Dirá alguno que en el fuero de Sobrarbe se disponía que se arreglasen dichos asuntos con acuerdo de los sujetos que he nombrado, y que ahora se trata de que los determine el Rey oyendo al Consejo de Estado; mas yo creo que en efecto viene á ser lo mismo, pues nunca puede presumirse que quiera apartarse el Rey del dictamen de la mayor parte de consejeros, ni que los Ministros se lo persuadan, cuando de otro modo se harían responsables á la Nación, que aunque mire como inviolable á la persona del Rey, puede proceder contra los Ministros y consejeros é imponerles la pena correspondiente.

En Castilla no había ley fundamental que determinase expresamente lo mismo que en Sobrarbe. La ley 5.<sup>a</sup>, título IX, Partida 2.<sup>a</sup>, solo dice en general que los del Consejo «han de aconsejar al Rey en las grandes cosas de que podría venir muy gran daño á toda su tierra;» mas sea en consecuencia de ello ó por costumbre antigua, se observaba constantemente consultar los Reyes los asuntos referidos con el Consejo; y aun después de rehusar la dinastía austriaca, consta haberlo ejecutado con el de Estado; y así, no puede considerarse este artículo una novedad que quiera introducirse ahora, sino una renovación de las antiguas leyes fundamentales de Navarra, Aragon, Valencia y Cataluña, y aun de las de Castilla y de sus costumbres, y que lejos de ser perjudicial, ha producido en todos tiempos los mayores beneficios al Reino.

Se opondrá que en los Estados-Unidos de América y en otras repúblicas el pueblo es quien decide de la suerte de la guerra ó de la paz; pero á cualquiera se le ofrecerá que si hay Cortes permanentes ó los comicios se compusieran, como en Roma, de los habitantes de la capital y de los pueblos inmediatos, se juntarian fácilmente á la hora que se quisiera, y no podían ofrecerse las dilaciones y perjuicios que han de resultar en los demás Estados, en que se cita por las Cortes á los representantes de todas las provincias aunque estén apartadas: esto último es lo que sucede en España, y por lo mismo han de experi-

mentarse los inconvenientes que he referido. Y en fin, el ejemplo de una república no sirve para una monarquía moderada y hereditaria como lo muestra, en que el Rey ha tenido siempre mayores facultades que el presidente de un Estado democrático, y le han competido estas por las antiguas leyes fundamentales.

Se dice tambien que de nada sirve que el Rey pueda declarar la guerra no pudiendo de su arbitrio, sino de las Cortes, levantar tropas, con cuyo motivo no es posible evitar los inconvenientes que obligan, segun se pretende, á dar al Rey dicha facultad; pero se debe tener presente que V. M., en el número 10 del art. 131, ha declarado competir á las Cortes la facultad de «fijar todos los años á propuesta del Rey las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pié en tiempo de paz y su aumento en tiempo de guerra,» cuya resolucion está concebida en términos generales; y por lo mismo ha de significar que al principio del año se hayan de resolver tambien cuantas pueden levantarse si durante el mismo se suscitara alguna guerra, á que se añade que si la intencion fuera de que el señalamiento de fuerzas hubiera de hacerse segun el estado que tenian las cosas al principio del año, bastaba decir que las Cortes fijasen todos los años las fuerzas de tierra y de mar, y por ello han de ser útiles las palabras siguientes ó han de referirse á prevenir las novedades que puedan suscitarse en el discurso del año. Y siguiendo semejantes ideas se mandó en tiempos pasados el número de soldados que debía tener cada regimiento en tiempo de paz y en el de guerra, con lo cual estaban prevenidos todos los casos, y no había necesidad de esperar nuevas órdenes para arreglarlo.

Mayor dificultad ofrece á primera vista el que en dicho art. 131 dispuso V. M. que tocaba á las Cortes establecer anualmente las contribuciones ó impuestos, con cuyo motivo, sin convocacion de las Cortes, no podrá emprenderse la guerra faltando caudales, á lo cual satisfará fácilmente cualquiera que considere que el establecimiento de contribuciones no puede hacerse con tal exactitud que solo se cobre lo necesario para los gastos regulares; y á más de ello es preciso señalar algunos caudales para los gastos extraordinarios é impensados, y así de estos podrá valerse el Rey para acudir á la guerra que se moviera hasta que las Cortes á su tiempo determinen lo conveniente.

Y en vista de todo soy de dictámen que se apruebo este artículo, considerándolo conforme á lo que disponian nuestras antiguas leyes fundamentales, y que se añade que no solo ha de oír el Rey sobre dichos asuntos al Consejo de Estado, sino tambien á la diputacion permanente de Cortes.

El Sr. Rio presentó por escrito el siguiente dictámen, que leyó el Sr. Secretario Calatrava:

«Señor, la comision de Constitucion, que se ha desvelado en desempeñar lo mejor que pudiera el árduo cargo que V. M. se dignó confiarla, no debía establecer la tercera de las prerogativas que competen al Rey, designadas en el art. 171, sin el más detenido y prudente exámen. Con efecto, se trató muy proflijamente el derecho de la paz y de la guerra, sin que ninguno de los individuos de la comision perdiera de vista la importancia de este asunto, que tanto ha de influir en la prosperidad ó ruina de la Nacion, cuya felicidad, dignidad é independencia fué el objeto que todos tuvimos. Por eso no es de admirar que los dictámenes fuesen tan varios, y todos tan sólidos, que á primera vista parecen incontrastables. Algunos señores opinaron que no éba declararse la guerra sin la noticia y consentimiento de las Cortes; pero la mayoría atribuyó al Rey esta facultad. V. M. ha oido las razones de unos y

otros, todos dignos de tanta consideracion, que yo me hubiera visto precisado á adherir á una ú otra si mi modo de pensar no se apoyase en una experiencia indispensable. Teoría y las resultas que puede traer la facultad absoluta de declarar la guerra y hacer la paz atribuida al Rey, no por el Rey (si quien estey muy lejos de mirar con desconfianza, antes bien lo creeré sobresaliente en costumbres, así como lo es en dignidad; porque esta misma, su educacion, y la dificultad, ó casi imposibilidad de que oiga ni vea cosas malas, le deben conducir insensiblemente á la perfeccion), sino por los Ministros. La astucia y osadía ha elevado á algunos á este cargo, y es notorio que por conservarse en él, los hay que no reparan en dañar á la Nacion, como se ve frecuentemente en España y fuera de ella. Temia yo tambien de ver este negocio en las Cortes, donde es imposible guardar el secreto que exige, ni determinar con la soleridad que ordinariamente se requiere, proscribiendo del peligro que habria de errar en el asunto más importante; porque la guerra mirada de lejos tiene un aspecto muy halagüeño, y ofrece ideas de gloria y de provecho, que arrastrarian tras de sí el voto de muchos Diputados, mientras otros se negarian aun en el caso de necesidad, por no hacer los sacrificios personales y pecuniarios que la guerra requiere.

En este conflicto no creo que pueda haber medio más seguro, ni más espedito, ni más prudente, que seguir las huellas de los aragoneses, quienes en circunstancias muy semejantes á las de ahora, aunque más difíciles y apuradas, supieron constituir el reino más brillante que se ha conocido. Sí, Señor. En igualdad de proposiciones ningún Soberano igualó á la grandeza y esplendor de nuestros Reyes. Ninguna nacion los ha tenido más amados y obedecidos de su pueblo que nosotros, ni más respetados, ni temidos de los extraños. Todo consistió en la sálta Constitucion que nuestros padres dictaron en las cavernas de San Juan de la Peña, único asilo que les quedó despues de la irrupcion de los sarracenos, que extendieron su conquista hasta Tolosa. La sabiduría de los aragoneses era sobrada; y con todo no se avergozaron para una obra tan grande de pedir consejo al Sumo Pontífice Adriano II y á los longobardos, que eran peritísimos en la ciencia de buen gobierno. Si nuestros padres fueron á Italia á buscar lo que les convenia, ¿por qué nosotros desdenaremos acudir á los que nos dieron el ser, especialmente no teniendo que salir de nuestra casa?

Era muy íntima la union que establecieron los aragoneses entre el Rey y el pueblo. Todos los años habia Cortes presididas por el mismo Rey; era muy fácil convocarlas extraordinariamente, y sin embargo, la paz y la guerra jamás fueron allí negocio de las Cortes. A seguida del fuero, que habla de ellas, é impone al Monarca la precision de obtener el beneplácito de los súbditos para establecer leyes, pasándose á tratar del derecho de paz y de guerra, se estableció otro fuero, que dice *Bellum aggredi, pacem intrare, inducias agere aliam magui momenti tractare, caveto Rex, praterquam seniorum annuente consensu seniorum*, esto es, de los ricos homes, que entre nosotros eran lo que los Pares en Francia. Con esta cautela se condujeron nuestros Reyes tan gloriosamente, que nada pudieron contra Aragon la multitud y ferocidad de los moros, ni el inmenso poder de la Francia y de Castilla, con quienes era muy frecuente la guerra. No solo esto, sino que apenas se verificó la union de Cataluña con Aragon por el casamiento de nuestra Infanta Doña Petronilla con el Conde de Barcelona, D. Ramon, como los catalanes por su carácter estaban destinados por la Providencia para hermanos nuestros, y no como quibra, sino gemelos, el pe-

der de los Reyes de Aragón se hizo formidable por mar y por tierra. Que lo digan si no las escuadras genovesas, que perdieron entonces el dominio del Mediterráneo, y que se recuerde la expedición de los catalanes y aragoneses á Grecia.

Cree, pues, que si el artículo que se discute corre como está, la Pátria podrá sentir algún perjuicio; pero que si no ha de poderse hacer la guerra sin el consentimiento de las Cortes, perecerá España, y nuestros nietos ó acaso nuestros hijos nos llevarán de maldiciones, en vez de las bendiciones que espero nos han de tributar si establecemos por una de las prerogativas del Rey la de declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz con consentimiento del Consejo de Estado, que es un equivalente á lo que manda el fuero de Sobrarbe. Esto fué mi voto en la comisión de Constitución: el mismo es ahora, y jamás creeré que halla V. M. otra fuente más pura que la Constitución de Aragón para asegurar en el Reino la religión, la libertad, la independencia y cuanto el hombre más aprecia, como corresponde que lo haga V. M., á fin de que se saque de la tempestad que padecemos el provecho que nos conviene y todos deseamos.»

El Sr. CRISTÓBAL: Confieso á V. M. que si se me presentase el artículo en cuestión aislado é independiente de los demás, sería de contrario parecer, y así me acuerdo haberlo manifestado á uno de los señores de la comisión, habiéndome dicho que se ventilaba en ella este asunto. Pero luego que leí y examiné toda la Constitución por entero, y noté que los males que podían resultar de que se concediese al Rey la declaración de la guerra ó la ratificación de la paz, estaban evitados en ella, me pareció que debía acordarse á este artículo, sin excluir la adición que acaba de proponer el señor preopinante. Es la razón porque otros artículos de la Constitución evitan los mayores inconvenientes que puede traer esta prerogativa concedida al Rey, y no hay uno que remedie los perjuicios que acarrearía el concederla á las Cortes. En este caso sería difícil el secreto; muchas veces de suma importancia en asuntos tan graves, y faltaría la celeridad y actividad que exigen las disposiciones para la guerra. No se me diga que nunca en esto puede haber secreto, porque los preparativos lo anuncian. No es lo mismo que se trasluzca el que puede haber guerra, como el saberse por notoriedad que se trata de declararla, convocándose á este fin Cortes extraordinarias, como casi siempre habría que hacer. Ni hay jamás certeza solo porque se vean hacer algunos preparativos; por ejemplo, porque se acercan tropas á las fronteras, aunque al mismo tiempo se vean indicaciones en la otra potencia con la que se teme el rompimiento. Muchas veces se hacen preparativos más bien con ánimo de atrasar ó impedir la guerra que de promoverla. Así lo hemos visto alguna vez en España; y se sabe aquel proverbio tan común: *si vis pacem para bellum*; por consiguiente, nunca de los preparativos podrá inferirse con certeza la guerra; podrá á lo más conjeturarse. A más de que el secreto es interesante, no solo en cuanto á las intenciones, sino también en cuanto á los medios y preparativos que sean necesarios para que la guerra se haga con fruto, y este secreto sería imposible que se guardase siempre y cuando se hubiese de tratar el asunto por un Congreso. Las mismas razones que hacen difícil el secreto, imposibilitan también la celeridad y prontitud que se requiere.

Concediendo que las Cortes en veinticuatro horas en una sesión permanente pudiesen definitivamente resolver sobre la propuesta declaración de guerra, lo que rarísima vez se verificaría, ¿no deberían antes convocarse? Para

la expedición de la convocatoria, reunión de los vocales, ¿no se necesitarían á lo menos dos meses? Pues en estos dos meses podrían ser infinitos los daños que se causasen. Por consiguiente, veo que los perjuicios que podrían seguirse de no dar facultades al Rey para la declaración de la guerra y la confirmación de la paz no quedan evitados. Al contrario, evita la Constitución los que podrían producir estas facultades concedidas al Rey. Para que no abuse de ellas, se le precisa á consultar antes con el consejo de Estado: con un Consejo, cuyos individuos, elegidos por el Rey, son propuestos por las Cortes mismas, ¿se podría creer que estos hombres hubiesen de sacrificar el interés y el bien nacional por anular al Rey? ¿Será posible que todos, ó á lo menos la mayoría, accediesen á una guerra que fuese injusta ó ruinosa á la nación? No, Señor, yo no puedo persuadirme, sino que antes bien aconsejarán lo que sea mejor. De otro modo debería suponerse que en su propuesta las Cortes no habían mirado al bien de la Nación; que no habían atendido para estos nombramientos á las luces y al patriotismo, calidades tan necesarias en los individuos que deben componer dicho Consejo. Por lo que, aprobándose antes por el Consejo de Estado la resolución que toma el Rey en materia tan grave, no es de temer que cuando se declare la guerra sea injusta ó nociva, ni que cuando se haga ó ratifique la paz sea perjudicial. Si se trata de esta únicamente, los perjuicios que pueden intervenir en ella están ya prevenidos en la Constitución, pues no podrá el Rey ceder ni un palmo de sus dominios, ni suministrar subsidios á otra potencia sin consultar antes con las Cortes. Si para el ajuste de paz se exige por la potencia enemiga una alianza ofensiva, previene la Constitución que no pacta esta hacerse sin auencia de las Cortes. Parece, pues, que jamás puede venir el caso de que haga el Rey paces que traigan algún perjuicio sin que lo examinen antes las Cortes y consientan. Además, concediéndose, y debiéndose por necesidad conceder al Rey el poder por sí hacer guerra defensiva, no veo por qué no haga de concedérsela la ofensiva. Todos los inconvenientes de necesitar subsidio, y deberlos pedir á las Cortes, de sufrir daños y demás, se verifican en una y otra guerra. Supongamos además que el Rey y su Ministerio, por capricho ó antojo, ó por su propio interés desee la guerra; privado de declararla, ¿no hará de manera que se la declaren, y así que sea defensiva la que sería ofensiva? Muchas veces se ha visto, y sabo muy bien esta infame política el infame Consparte, que aquel mismo Gabinete que desea declarar la guerra, no la declara, pero provoca á la otra potencia para que ella se la declare. Resultaría entonces que la guerra no se evitaría, aunque no hubiesen dado las Cortes su consentimiento; que se haría sin las prevenciones necesarias, y que habría sufrido la Nación los daños tal vez irreparables de la primera agresión. Por tanto, y en virtud de todo lo dicho, opino que el artículo como está, y particularmente poniéndole la adición que he hecho el señor preopinante, puede aprobarse por V. M.

El Sr. GARCÍA HERREROS: Para evitar repeticiones, que siempre causan, me limitaré á expresar mi opinión acerca del punto que se ha considerado como el principal: las razones que se alegan para que el artículo corra como está, hacen todas de las grandes ventajas que ha de producir el secreto en las correspondencias de los gabinetes, y en las preparaciones para la guerra; sin embargo, yo miro estas ventajas tan ilusorias para la Nación, que á mi modo de pensar uno de los grandes beneficios que podrían hacerse á la humanidad sería destruir el secreto, porque éste es la piedra fundamental de los

Príncipes para hacerse déspotas. ¿A qué otro objeto se ha dirigido siempre ese misterio más que al engrandecimiento de las casas reinantes por medio de los casamientos y pactos de familia, sacrificando inhumanamente á la Nación, segun el capricho ó ambicion de los contratantes? ¿Qué le ha importado á la España que un Infante de su casa haya sido Duque de Parma, Rey de Etruria, etc.? ¿Qué ventajas ha sacado del pacto de familia con Francia? ¿Qué han producido los secretos con el infame Napoleón? ¿Y siendo ese el camino de la perdición aun se nos dice que en él se vinculan grandes ventajas! ¿Qué ilusión!

Pero aun es mayor el querer apoyar el artículo en semejantes razones, despues de haberse sancionado que á las Córtes toca privativamente el imponer contribuciones. Las grandes ventajas que se prometen del secreto y de la facultad de que el Rey por sí declare la guerra, consisten únicamente en que alguna vez podrá anticiparse oportunamente y frustrar de ese modo los planes del enemigo, que en buen idioma quiere decir que podrá dar un golpe de mano. Aunque así fuese, no sería justo sacrificar á esa ventaja casual los graves y ciertos perjuicios que ha ocasionado tan funesta autoridad; pero aun esto es incompatible con el sistema que vamos sancionando, porque los preparativos que exige el pretendido golpe de mano no pueden hacerse sin gastos extraordinarios, cuyos fondos deben decretarse por las Córtes con conocimiento de causa, que si no fuese justa los negarían; con que es inevitable que las Córtes tengan conocimiento del asunto mucho antes que pudiera verificarse la proyectada anticipacion; y el secreto y sus ventajas qué papel hacen en este caso? Es preciso convencerse de que no pudiendo el Rey exigir más contribuciones que las que impongan las Córtes, es ilusorio cuanto se ha alegado en favor del artículo. ¿Qué autoridad es la que se le concedería si no se le concede al mismo tiempo la de exigir los medios necesarios para hacer la guerra? No podemos resignarnos con que los fondos que se señalan para los gastos ordinarios serán suficientes para ocurrir de pronto á los que exigen las rápidas y costosísimas operaciones de que se habla; porque no se deben suponer tan cuantiosos que produzcan un sobrante tan enorme, ni en el Rey debe haber facultad para distraerlos á otro objeto del que están destinados; resultando de todo que es muy vana la autoridad para declarar la guerra, no teniendo para exigir los medios necesarios para sostenerla, y solo servirá para comprometer á la Nación á sostenerla por más injusta y desventajosa que sea. En mi opinion deben ser inseparables la facultad de declarar la guerra y la de imponer contribuciones; si esta se reserva á la Nación, no puede cederse la otra al Rey.

No puedo dispensarme de inculcar una especie que ha indicado el Sr. Argüelles, porque es el fundamento principal de mi opinion. No sería la primera vez que por medio de ese decreto, que tanto se recomienda, se pongan de acuerdo dos Reyes para que el enemigo invada el Reino y caigan en sus manos los almacenes, pertrechos militares y los caudales que se hayan reunido para sostener la guerra, para que destruya al ejército y la Nación se vea constituida en la dura necesidad de recibir la ley de su invasor, que sería la que ya tuviesen concertada entre sí. Y no se diga que estos son suplicios: volvamos los ojos al año de 83, y veremos que se hizo un tratado semejante que sirvió de título para la paz de Basilea y para darle el título de Príncipe de la Paz á aquel bárbaro, que solo podía serlo de la obscenidad. En todos los puntos de la Italia estaban victoriosos nuestros ejércitos, y ellos debieron fijar la suerte de la Francia; pero en el

funesto secreto del gabinete se pospuso el honor y gloria de la Nación al engrandecimiento del favorito; se sacrificó el ejército y las provincias del Norte; se hizo la afrentosa paz de Basilea, y se sancionó á sangre fría la ruina de la Nación, que ahora estamos sufriendo. Aun tenemos otro daño más reciente: la invasion actual de los franceses; la entrega de las plazas de Pamplona, Figueras y Barcelona, y de la misma Corte; la destruccion del ejército y la marina, y el aniquilamiento universal de la Monarquía. ¿No se trabaron sistemáticamente en el infame Gabinete que presidia el brutal Godoy, allí mismo donde se trazó la perdición del inocente Fernando VII, entonces Príncipe de Asturias? Este modo de perder las naciones para subyugarlas no es nuevo, ni dejará de repetirse si las Córtes no se precavan en cuanto alcance la prudencia humana. La autoridad de declarar la guerra es la llave maestra del despotismo; si se les deja á los Reyes, pronto sacudirán el yugo de la Constitución.

La idea de que en estos casos el Rey deberá consultar con el Consejo de Estado, valdrá algo si se le obliga á seguir su dictamen; de lo contrario, tan inútil serán dichas consultas, como ha sido para eso el actual Consejo de Estado.

Por lo expuesto, soy de dictamen de que el artículo no debe correr como está.

El Sr. CAJEROS: Si todas las naciones se conformasen en que los cuerpos que la representan tuviesen el derecho de declarar la guerra y hacer la paz, no hay duda alguna que debería darse este derecho á las Córtes; mas hallándose la Nación española rodeada de naciones que lo han atribuido á sus Reyes, las Córtes no pueden menos de concederlo al Rey de las Españas; de lo contrario, sería dar á las otras una preferencia que codiera en perjuicio del pueblo español. Porque es preciso tener presente que el bien de los pueblos, el ahorro de su sangre y haberes, su libertad é independencia, son el objeto de los que hacen una prerrogativa Real el declarar la guerra y hacer la paz, como de los que exigen tambien el consentimiento y aprobacion de las Córtes: unos y otros se proponen que no se derrame inútilmente la sangre española, y que el pueblo sea defendido de las agresiones externas: se diferencian en crear los últimos que se lograrán mejor tan interesantes objetos añadiendo al juicio del Rey el asenso de las Córtes; y piensan los primeros que las dilaciones y publicidad que envuelve esta condicion ostarán la prontitud y energía que requiere la defensa de la Patria de las sordas maquinaciones de la diplomacia y de los golpes de mano de la tiránica ambicion. Estas verdades las demostró el dia pasado el Sr. Perez de Castro, y no me detendré por lo mismo en repetir lo que con tanta delicadeza y sabiduría hizo presente á V. M.: solo llamaré la atencion de los Sres. Diputados á que no consideren aislada y sin relacion á los demás artículos del proyecto la facultad atribuida al Rey de declarar la guerra, hacer y ratificar la paz.

La presente Constitución es un sistema en el que estan enlazadas todas las partes que lo componen; la facultad expresada, que á primera vista parece absoluta, envuelve varias y estrechas condiciones: no puede declararse la guerra con fruto sin los medios necesarios; estos son los pecuniarios y la fuerza armada, y el declarar lo uno y lo otro pertenece á las Córtes, de donde se infiere que el Rey debe contar con su voluntad expresa ó presunta; es, Señor, un medio indirecto para obligar al Rey á que no declare una guerra que no sea de la aceptacion de las Córtes. Igualmente se le ponen rígidas condiciones para hacer y ratificar la paz. Se le prohibe hacer tratados de



anza ofensiva, de subsidios y de comercio; engañar, amañar y ceder provincia, ciudad, villa, aldea ó parte alguna del territorio español, sin licencia de las Cortes, limitaciones que circunscriben la facultad del Rey á términos muy estrechos. ¿Qué guerra puede en adelante declarar el Rey? ¿En qué puede con la paz comprometer la jurisdicción é intereses de la Nación? Yo no conozco sino tres clases de guerra: las unas que, suscitadas por la ambición, tienen por objeto la conquista, y no creo que la Nación española, ocupando la mitad del globo, en lugar de promover la mayor población, aspire en lo sucesivo á adquirir, ni que conceda á sus Reyes los subsidios de rentas y dineros para fomentar una pasión, que es la fiara voradora de la especie humana; y no franquendo la Nación ni sus tesoros ni sus brazos, y no puede prometerse o el Rey sea agitado de los derechos de conquistar. En guerras se emprenden para conservar los derechos de familia, y por el interés y gloria que resulta á los Reyes de ver coronados á sus hijos. No tendrán lugar estas guerras observándose las reglas que sanciona la Constitución. Véase lo que ordena en cuanto toca á la familia real y á tratados de alianza. Los Reyes en adelante serán para la Nación, y no ésta para los Reyes, ni menos para descendencia; si el espíritu público se forma y lo establece la libertad de imprenta, según las ideas que V. M. funde en la Constitución, ni los Reyes ni los Ministros atreverán á declarar guerras de familia, ni las Cortes concederán subsidios por estos motivos ni para estos efectos.

Se ha dicho que si el Rey declarase la guerra en uno ó otro caso, las Cortes se verían en la dura necesidad de concederle los subsidios para acabarla con fruto, pero yo replicaré: ¿esta dependencia de las Cortes no contendrá el Rey para que no haya una guerra que no sea de la voluntad de la Nación? ¿No debemos esperar que el Rey se atreva en el bien común, sin atender al interés particular, pues que han de ser públicas sus operaciones, examinados los motivos de los pedidos, y pesadas las causas los gravámenes que se intenten imponer á los pueblos? ¿No, Señor, que el compromiso en que ponen al Rey sabidas medidas que V. M. ha sancionado ya, lo harán tímido circunspecto en declarar la guerra, y que solo parará á tomar esta medida terrible obligado de la necesidad de defender los derechos de la Nación. La cuestión último análisis se reduce: ¿las precauciones expresadas en la Constitución son suficientes para contener los abusos que pueda hacerse de la autoridad en los casos ordinarios, ó no lo son? Esto es lo que conviene examinar; bajo este punto de vista debe proceder la discusión, no suponiendo ya los abusos, no fingiendo que el Rey se haya dejado de la ambición, no ya dominado de otras pasiones que han degradado la dignidad Real en grave perjuicio de los pueblos, sino, por el contrario, si en adelante y con las cauciones adoptadas podrán verificarse estos casos, si razonable temerlo, si se ha provisto suficientemente para que no sucedan (hablo de los casos ordinarios, por lo que los extraordinarios no pueden evitarse de modo alguno). ¿Quién podrá impedir que el Rey se convenga con el Príncipe en que le invada una provincia, y obligar de este modo á las Cortes á que accedan á la guerra ó suedita? ¿Quién le impedirá el procurar se desgracien las acciones militares, y estrechar por estos medios una paz que de otro modo no se haría? Señor, conceda á las Cortes esta facultad, y dar al Rey la absoluta disposición de la guerra, qué se yo si traerá grandes males á la Nación; qué se yo si llevará alguna día á las Cortes á tomar parte en esta dirección contra la voluntad de

providencias que exige precisamente. Y con motivo de estas reflexiones, paso á hacer á V. M. presentes las ventajas reales que trae consigo en el actual estado el que el Rey tenga esta facultad. Supuesto que no puede temerse racionalmente que los Reyes (pues de los Ministros hablaré después) abusen de su autoridad; que no habrá en adelante guerra de sucesión ni de conquista, todas las que pueda declarar el Rey serán siempre para defender la Nación, ya se haga esto previniendo al enemigo con la invasión de su territorio, ya oponiéndose á su atrevida agresión, sea ofendiendo, sea repeliendo, siempre es defender la Nación; y en este caso, ¿no es más ventajoso que el Rey tenga este encargo que esperar la decisión de 300 Diputados? ¿Quién podrá penetrar más bien que el Gabinete las miras maquiavélicas del contrario? ¿Quién espíara la ocasión oportuna de precaverlo? ¿Quién el crítico momento de atacarlo? ¿Quién los enlaces ocultos con otras potencias, las que convenga que permanezcan neutrales aunque en realidad sean aliadas? ¿Quién, en fin, convenir que sean enemigas, aunque estén unidas en intención? No es posible, Señor, que los sinuosos recortes de la diplomacia se ventilen en un congreso numeroso, ni que potencia alguna quiera entrar en negociaciones con el Gabinete español, si éste es precisado á publicar sus proposiciones antes de resolverlas: no hay duda; es preciso contar con ser solos, con no tener relaciones con las demás potencias, ó que todo muden el sistema, porque las Cortes lo mudan en su Constitución.

Por otra parte, la energía, la actividad, las medidas eficaces reclaman la atribución de este derecho al Rey. ¿No estamos ahora, Señor, á la vista de un enemigo sagaz y poderoso? ¿No está nuestra seguridad en la honradez y previsión de dos personas? ¿No está confiada la seguridad de la Pátria á solos dos individuos? La conveniencia pública, la naturaleza del Gobierno exigen esta medida, y todos los peligros que se exageran, se sacrifican á la necesidad de unión en las providencias, pues no puede darse ni caso más espinoso ni mayor peligro. No dudemos, pues, que la defensa de la Pátria debe confiarse al Rey, y por consiguiente la facultad de declarar la guerra, hacer y ratificar la paz. Una Monarquía, Señor, tan vasta requiere un punto céntrico de unión. Cuando el círculo es pequeño, convienen los publicistas que no hay inconveniente en que se divida en muchos la autoridad de acción; pero asientan por máxima inconcusa que debe reunirse esta tanto más cuanto se hallen más distantes los extremos á que debe dirigirse; y véase cuánta es la distancia que media entre Madrid y las Filipinas, entre Méjico y el Perú. Además, que yo no sé cómo podría llamarse Monarquía un Estado en que el Rey ni pudiese imponer contribuciones, ni levantar tropas, ni declarar la guerra, ni hacer la paz; ni puedo concebir cómo los demás Príncipes querrían tratar con semejante Monarca: si es saludable, Señor, arreglar la autoridad Real en sus relaciones con los ciudadanos, para hacerla amar de ellos, no es menos provechoso que aparezca á lo exterior en toda su grandeza para que sea respetada de los extraños. Acordáronse que todos los Estados se conjuraron contra la Francia cuando se declaró por república, y cerramos también la boca á los viles detractores de las sabias leyes de V. M. Sepan los aliados, los enemigos, el mundo entero, que la Nación española, víctima por una parte de la indolencia, y por otra del inconsciente caudal, sabe moderar en su Constitución el poder de sus Reyes, sin degradar su dignidad ni oscurecer su esplendor.

Pero acaso se temerá que los Ministros seduzcan al Rey, y lo lleven hasta declarar una guerra perjudicial, é

ajustar una paz gravosa á la Nación. En cuanto mira á la paz, solo pueden causar un perjuicio y es que no acaban con los enemigos, y no creo que la generosa España intente exterminar como el infame Napoleón. Por lo que toca á la guerra, debe tenerse presente que lo que se ha dicho para contener al Rey, deberá con mayor motivo detener la osadía de los Ministros. Todos los hombres temen comprometerse sin utilidad, ser casurados en sus operaciones y burlados en sus proyectos, y seguramente que esto sucedería á los Ministros por su temeridad. Son además responsables por la Constitución; deben dar cuenta de sus acciones en un Tribunal Supremo; se les exige que oigan al Consejo de Estado, y el dictamen de estos hombres consumados en el arte de gobernar será un documento que obrará contra su inicu proceder. Confesamos, Señor, que si mirada la cuestión teóricamente parece acaso más justo y racional (como yo al principio opiné en la comisión) que el Rey cuente con el arrendo de las Cortes para declarar la guerra, hacer y ratificar la paz,

en la ejecución es impracticable, atendido el sistema general de los Gobiernos; que las precauciones tomadas en la Constitución son suficientes para contener los abusos de la autoridad Real, y que es más ventajoso á los pueblos que con ellas tenga el Rey este poder, que no sujetarlo á la publicidad y dilaciones ajenas á la deliberación de un cuerpo numeroso.»

Quedó pendiente la discusión en este punto.

---

Se dió cuenta de otro oficio del teniente general Don Francisco Ballesteros, relativo á haber sido rechazadas y perseguidas en la inmediación de Alcalá las tropas enemigas en número de 300 infantes y 60 caballos por la caballería que mandaba su ayudante el teniente coronel D. Pedro Velasco.

---

Se levantó la sesión.

374

so del acierto y su celo por el bien público. El Sr. Ar-  
 Los apoyó el método que había adoptado la comisión,  
 dándose en la necesidad absoluta de tomar una medi-  
 semejante. Hizo notar que siendo extraordinaria la  
 misión debían serlo las providencias que propusiese:  
 asésó desde luego que no correspondía á las atribucio-  
 s del Poder legislativo un exámen de aquella natura-  
 ; pero que el desórden y la arbitrariedad introducida  
 todos los establecimientos, disculpaban al Congreso  
 r hallarse separado alguna vez del rigor de los prin-  
 cios: que si no se aprobaba la proposición de la comi-  
 n, era inútil haberla nombrado, pues el objeto del Con-  
 eso debía ser reformar abusos, aunque tal vez se exce-  
 esa de las facultades legislativas que se había re-  
 rvado.

Hubo otras varias contestaciones sobre si la comisión  
 había dar únicamente el extracto de las causas ó acompa-  
 arle con su dictámen relativo á proponer los remedios  
 portunos de las faltas que se advirtiesen en ellas, y no  
 lo se aprobó el que propuso con respecto á la de Cance-  
 da, sino que se acordó que en todas las demás le pre-  
 ntase con las reflexiones que tuviese por convenientes.

Continuando la discusión sobre la tercera facultad del  
 ey comprendida en el art. 171 del proyecto de Consti-  
 ución, tomó la palabra, y dijo

El Sr. GORDILLO: Si la Nación como soberana es  
 uña absoluta de sí misma, árbitra de establecer las le-  
 es que la rijan y de adoptar la forma de gobierno que  
 ás le convenga, es visto que si ha elegido el monárqui-  
 o es porque ha consultado sus propios intereses, y que  
 i los Reyes son constituidos y respetados como tales, ha  
 imonado del convenio de los pueblos, quienes uniforma-  
 os en su elección y reconocimiento les han conferido  
 ertos derechos, fueros y prerogativas cuales correspon-  
 en á su dignidad y representación, exige el orden y se-  
 uridad del Estado y son necesarias para conciliarlas, así  
 amor y obediencia de sus súbditos, como la admiración  
 el respeto de los extraños.

Establecidas estas bases, admitidas por todos, y san-  
 ionadas repetidas veces por el Congreso, es preciso con-  
 ear que el gran derecho de declarar la guerra y hacer  
 paz, ó lo que es lo mismo, la sagrada y alta facultad de  
 ecidir de la suerte venturosa ó desgraciada de los pue-  
 los, es inherente á la Nación, la cual únicamente podrá  
 deberá privarse de ella, y delegarla en la persona del  
 ey cuando así le reclame su propia utilidad, y sea pal-  
 vable la demostración de que no es posible ejercerla por  
 í, sin exponerse á graves riesgos y terribles males. En  
 as dos discusiones que han precedido se han reducido á  
 erba y disipado como el humo, si me es lícito decirlo  
 así, todas las dificultades que embarazaron á la comisión  
 y la obligaron á estampar el artículo que se discute en  
 los términos en que lo presenta el proyecto de Constitu-  
 ion; se han adueño igualmente los insuperables incon-  
 venientes que era preciso recular de la aprobación del  
 enunciado artículo con la generalidad en que está conce-  
 bido, y por último se han patentizado todas las razones  
 que persuaden la conveniencia de que las Cortes inter-  
 vengán con su aprobación, no solo en las declaraciones de  
 la guerra, si también en las estipulaciones ó tratados de  
 paz. Si me fuere permitido parar mi atención en el valor  
 influencia de estas mismas razones, y aun en el exámen  
 de otras que sin embargo de ser diferentes guardan un-  
 tra sí cierta reciprocidad y enlace, efectivamente podía

prometerme que á más de hacer ver hasta la evidencia  
 cuán inseparable es el derecho de declarar la guerra del  
 de establecer leyes, y promover la prosperidad común,  
 atribuciones exclusivas de todo cuerpo legislativo, com-  
 probaria asimismo, que estando aquel refundido en la  
 prerogativa de decretar nuevo alistamiento de tropas, y  
 aumento de subsidios pecuniarios, que es privativa de las  
 Córtes, no es dado el que pueda usarse sin concientimen-  
 to de la representación de la Nación, máxima competián-  
 doles la vigilancia y protección de la Constitución de la  
 Monarquía, autemural que aunque sostiene nuestros sa-  
 grados derechos políticos y civiles, podría desmoronarse  
 y venirse á tierra, si, contra toda esperanza, se pasiese  
 únicamente en las manos del Rey la terrible facultad de  
 declarar la guerra y hacer la paz. Pero amante de la bre-  
 vedad, enemigo de molestar con repeticiones, y convencido  
 de que las observaciones que se han expuesto á la consi-  
 deración de V. M. son suficientes para provocar la reso-  
 lución que corresponde á un negocio de tanta gravedad y  
 trascendencia, me concreto á analizar las objeciones con  
 que se han querido impugnar las reflexiones que acabo de  
 indicar, y dar á cada una la solución que permitan mis  
 cortas luces, la promura del tiempo, y lo difícil de la ma-  
 teria. Defensor el Sr. Oliveros del contenido del artículo  
 que está en cuestión, ha manifestado en apoyo de su opi-  
 nion que reservándose las Córtes la libertad de conceder  
 ó negar al Rey los auxilios de tropa y numerario que pi-  
 da para hacer la guerra, es de presumir que no se empa-  
 ñará jamás en ella á no mediar una causa urgente y jus-  
 ta; que no tendrán otro norte los consejos ó influjos de  
 los ministros, supuesta la responsabilidad que se les im-  
 pone, y que privándose al Monarca del poder absoluto de  
 declarar la guerra y estipular la paz, es una quimera  
 conceptuarlo obligado á la seguridad del Estado. Señor,  
 prevalida en los pueblos la máxima de que reconocidos los  
 gobernantes á la predilección con que habían sido eleva-  
 dos al mando les regirían en equidad y en justicia, pro-  
 poniéndose por regla de sus operaciones el bien y el in-  
 terés común, no se han desdoblado conferirles la plenitud  
 de la suprema autoridad casi en la crisis en qua debían  
 haber estiano más la libertad, y temido las insidiosas  
 asechanzas de la tiranía y ambición. Sin trasportarnos á  
 la relación de los hechos que en confirmación de este  
 aserto nos ofrece la historia de las primeras repúblicas,  
 esas las ciertamente donde han tenido que aprender las  
 naciones más cultas, bastará fijar la vista sobre los suce-  
 sos que presenta el cuadro de las revoluciones de Euro-  
 pa, y ellos nos llevarán como por la mano al conocimien-  
 to de la verdad que he indicado. Las provincias unidas  
 de los Países Bajos se sometieron sin recelo al supremo  
 poder de Guillermo II. La Suecia miró como feliz el día  
 del advenimiento al trono de Carlos XII. La Inglaterra  
 creyó recobrar su antiguo esplendor y libertad bajo los  
 auspicios de Carlos II. España juzgó llegar al cúmulo de  
 su mayor grandeza en el reinado de Carlos V, y la des-  
 graciada Francia presumió reparar sus fatales desastres  
 coronando al inhumano Napoleon. No obstante estos  
 halagüeños presagios, tan poderosos para deslumbrar  
 potencias que ocupan el primer lugar en la carta del  
 mundo, una triste experiencia les desengañó de cuán  
 equivocados habían sido sus cálculos. La tiranía ejerció  
 sobre ellas el yugo insuportable de la arbitrariedad, el  
 despotismo arrebató los derechos sagrados que recomienda  
 la sociedad, y si bien en unas acudió la suerte á emba-  
 razar las funestas desgracias que iban á causar su infali-  
 ble ruina, en otras no sé si diga que ha sucedido para  
 siempre el espíritu de la independencia y libertad. «Si un

príncipe, desian los sucesos en el reinado de Carlos XII, si un príncipe que no pueda menos de adular que tiene un alma grande, noble y generosa, que es superior á todas las pasiones, hace tanto mal cuando no conoce otra ley que las resoluciones de su voluntad, ¿qué deberá esperarse de los hombres comunes que sin carácter se dejan seducir de los vapores del poder, y que gobiernan siguiendo los caprichos de sus favoritos y criminales aduladores? ¿Y cuál otro lenguaje podrá hallarse en los labios de los españoles, cuando si consultan la crónica de sus Reyes observarán que muchos de los que garantían á sus pueblos de un reinado suave y benéfico por sus talentos, sabiduría, prudencia y tino político, han sembrado sobre ellos las cenizas de la devastacion, obligándolos á unas guerras desastrosas, sangrientas y desoladoras? Lejos de mí el pintar con tan negros colores al jóven y desgraciado Monarca que hemos jurado, y por quien suspiramos, cuya índole, virtudes morales, interés público y sentimientos paternales, desenvueltos á sus súbditos desde el dia memorable en que empuñó el cetro y ciñó la corona, nos anuncian una época feliz si logramos romper las cadenas que le afligen y verlo restituído al Trono á que el cielo le ha destinado; pero si, como dice un publicista, la libertad es desconfiada, suspicaz y cavilosa; si la experiencia de los siglos ha de influir en nuestros ánimos, sopena de atraer sobre nosotros la infame nota de ilusos, ó ignorantes de los anales de nuestro propio país, ¿por qué hemos de cerrar los ojos á la conducta de tantos Reyes, que desconociendo las terribles obligaciones que les ha impuesto su dignidad, solo han pensado en hacer ostentacion de su grandeza, y en proporcionarse una vida tranquila, mole y deliciosa? ¿Por qué hemos de prescindir de las calamidades y desastres que ha acarreado sobre nosotros el abuso de su autoridad y del estado de opresion á que nos ha reducido el indomable despotismo que ha gravitado sobre nosotros por espacio de tantos siglos? ¿Por qué no hemos de respetar nuestro deber y responsabilidad en los momentos venturosos en que se constituye la Nacion, á fin de sancionar ciertas reglas que pongan á salvo sus derechos, y precavan en su raíz los asaltos con que suelen invadirlos el capricho y la arbitrariedad? Señor, resérrese muy enhorabuena las Córtes la facultad de señalar el aumento de tropas en tiempo de guerra, y de decretar subsidios y contribuciones; prociame el Sr. Oliveros, cuantas veces quiera, que en aquella medida está cifrado el verdadero obstáculo y eficaz remedio para impedir la arbitrariedad en la declaracion de las guerras y en las ratificaciones de paz; ningun Diputado que tenga prevision, y se haya aplicado al estudio de la ciencia política, podrá tranquilizarse con que se hayan excojitado unas trabas que para el efecto que se agita son de todo ridiculas ó ilusorias. Porque ¿qué importa que las Córtes se conserven el derecho que tanto se decanta, si al cabo, declarándose algun rompimiento ó empezándose hostilidades contra cualquier provincia extranjera, sucede que sea invadido nuestro territorio, ó se comprometa la seguridad del Estado? ¿Por ventura será entonces árbitro el Congreso de resistir las peticiones del Monarca? ¿Podrán en este ú otro caso realizarse semejantes repulbas sin que se desaire la dignidad del Rey, sin que se le desautorice para con los Gobiernos extranjeros, sin que se tema un arriscado cheque entre los dos Poderes soberanos, ó sin que se presente un inevitable despotismo ó una anarquía devastadora? No es menos irrisorio el fantástico prestigio de la responsabilidad de los Ministros, ácora de que aunque los políticos se han valido para asegurar la nave del Estado, no pocas veces ha

allado á sus cálculos diplomáticos. Porque en verdad, ¿podrá desconocerse el inmenso poder ó influjo, que de necesidad será trascendental hasta en las mismas Córtes, sean se los que se fueren los individuos que las compongan? ¿Habrá quien ignore la astucia y perspicacia de los agentes del Gobierno; astucia y perspicacia que les hará fecundos en recursos para deshacer todos los cargos que quieran imponérseles? ¿Habrá quien no prevea á qué punto puedan extenderse las mitas de una guerra, y aun que pueda entrar en el plan los astutos designios de desvanecer lo que llamamos exámen, cuenta y responsabilidad? Señor, díjenos la vista á esa nacion aliada y generosa, que repetidas veces se nos ha recomendado por modelo aun de las bases de la Constitucion, y veamos cuándo se ha residenciado en ella la conducta de sus propios Ministros; seremos fieles á los penetrantes sentimientos que nos inspira el amor á la Pátria, y consiguiéndonos á estos respetables afectos, resolvamos si es prudencia el quo con sola la garantía de esa quimérica responsabilidad exponamos infructuosamente los costosos sacrificios del Tesoro y de la sangre de nuestros hermanos, ó si nos habrán de parar los horribles estragos que nos causa una guerra injusta y destructora. Estas consideraciones convencen de cuán ineficaz es para resolver el gran problema que ocupa nuestra meditacion la reflexion de que el Monarca es el encargado de la salud de la Pátria, y que le corresponde mandar los ejércitos y disponer de la fuerza armada; porque no hay quien ignore que la seguridad del Estado no es ni puede estar cifrada en otra cosa que en impedir las disensiones interiores, en conservar la tranquilidad y el orden, en resistir las agresiones exteriores, y asimismo que el mando del ejército y disposicion de la fuerza armada no arguye ni puede arguir otro derecho que el de formar planes ofensivos y defensivos, velar sobre su exacto cumplimiento ó inflamar el espíritu militar, sin cuyas providencias vigorosas y hechas, si es posible, de una sola mano, no son de esperar los ventajosos resultados y triunfos gloriosos de la guerra. Contestadas en mi modo de pensar las réplicas del prociante, de que he hecho mencion, pasamos á averiguar las observaciones del Sr. Borrall, reducidas á recomendar el artículo que se ventila con una pequeña adición: amante este Diputado de la antigüedad, y escrupuloso apologista de los usos de nuestros mayores, ha manifestado en su lugar la conveniencia y necesidad de que sea exclusiva de la persona del Rey la facultad de declarar la guerra y ratificar la paz, prévia la consulta del Consejo de Estado, presentando por modelo la práctica autorizada constantemente en la Corona de Aragon; bien que añadiendo que sea oída, asimismo que el Consejo, la Diputacion de Córtes en un negocio de tanta trascendencia. Pero, Señor, ¿quase todas las costumbres respetadas en los siglos pasados llevan sobre sí la marca de la utilidad y la justicia, y deben servirnos de pauta para arreglar nuestras decisiones? ¿Hemos dado al Rey el veto absoluto en el establecimiento y derogacion de las leyes, decretado la reunion de Córtes por estamentos, y de tres en tres años, como se observó en el reino de Aragon, ó hemos variado absolutamente de sistema, porque así lo reclamaba la conveniencia pública, y las apuradas circunstancias en que se halla la Pátria? ¿Por ventura, es el mismo el actual estado de la Europa del que lo era en aquellos tiempos? ¿Está la Península dividida en diferentes reinos como sucedia en aquella edad? Sobre todo, ¿ha sido aquel el medio saludable de contener la impotencia de los Reyes, cuando nos enseña una triste experiencia que acabó la libertad de los pueblos, y se arrojaron sus prerrogativas y fueros? Tan insuficiente es en

juicio para remover los inconvenientes que tocamos la mano, y que nos es interesantísimo criticar, así el mismo recurso de que la Diputación de Cortes se una al Consejo de Estado, á efecto de manifestar al Rey sus ideas el árduo negocio de la guerra y de la paz, como el que apuntado el Sr. Ric de que en el propio negocio sea á la vez la consulta de aquella corporación, obligando al monarca á seguir el dictámen de su Consejo; lo primero, que al cabo al cabo no se adelantará más que el que individuos sean 47, sin que por eso tengan efecto las ras patrióticas á que aspiramos; y lo segundo, porque cual fuera la autoridad que se les confiera, siempre en personas dependientes del imperio del Rey, agentes su Gobierno, sujetas á su influjo, partícipes de sus intereses, incompetentes por lo mismo para merecer toda aquella confianza que baste á tranquilizar á la Nación en su libertad en que quizá pueda aventurarse su libertad é independencia.

Concretándonos á las consideraciones que expresó el Sr. Creus en contraposición de las que produjo el Sr. Arceles, debe recordar el Congreso que el único objeto que propuso dicho proponente en su discurso fué el insistir en que no pudiendo revelarse el misterioso secreto que indispensable para asegurar los sucesos de la guerra, por las contestaciones de gabinete á gabinete, ni por los acantonamientos de tropas, ni por otros preparativos semejantes, se expondría de necesidad solo con la convocación extraordinaria de Cortes si para un tal caso se decretase que hubiese de concurrir su alocución é intervención; é igualmente que si se temía que los Reyes pudiesen abusar de su poder, nunca se pondría remedio ú tan malo, pues quedaba á su arbitrio el provocar á un rompimiento hostil á cualquiera de las potencias vecinas, así se facilitarían los medios de realizar sus siniestros designios: cuán importunas sean semejantes réplicas, y aún distantes de llenar el fin á que se han dirigido, no habrá quien lo ignore, ni acierta sobre su inexactitud é inconsecuencia. Porque ¿á qué ojos no resulta que se temerá por próxima é infalible una guerra, cuando, estando voluntad del Rey el declararla, se observa que toma disposiciones ruidosas militares despues de un manifiesto lesagrado con alguno de los Gobiernos extranjeros, y que al contrario, se dudará de su existencia si, aun debiendo ocurrir de ella las Cortes, se procediese á su convocación, porque siempre habrá lugar de recelar si estimarian ó no le suficientes las causales que imponían al Rey á proponerla? ¿Quién no comprende la enorme diferencia que interviene entre promover una agresión externa, y emprender un rompimiento hostil; entre lo posible de impedir lo uno, y lo difícil de contener lo otro, y por último, que cuando no se puedan precaver todos los males, no por eso debe abandonarse el único que sea doble corrector? Sería dar un valor que no tienen á las anteriores objeciones si me detuyese á impugnarlas con más prolijidad: y hé ahí cómo me dirijo á responder á la única razón que queda por disolver de las muchas que redujo el Sr. Perez de Castro, la cual, si no me engaño, está reducida á que debiendo esperarse por inmediata consecuencia de la Constitución el entusiasmo del espíritu público, éste habrá de ser el verdadero dique que contenga en sus justos límites el mando de los Reyes, sin que haya lugar á un fundado recelo de que quitan ni puedan invalidar los sagrados derechos de los pueblos. Señor, si es innegable que el amor á la libertad inspira á los hombres hasta sacrificios en arrostrar los mayores peligros y sufrir los más costosos sacrificios de sus bienes, de su fortuna, de su sangre, y aun de su propia vida, no lo es menos que á

veces suele extinguirse este fuego patriótico por uno de aquellos ardores que está muy á los alcances de las maquinaciones humanas; afortunada nuestra Nación por la dura servidumbre con que por tantos tiempos la han oprimido los Gobiernos pasados, ha sido un prodigio que volviendo en sí, y acordándose de lo que fué, se haya extremado en todas sus partes, y levantando su cerviz, no solo haya deshecho las cadenas que la agobiaban, sino que contienda para rechazar las que intenta imponerle el más cruel de los tiranos. Empresa semejante no tiene ejemplo en los anales de los siglos: mas sin embargo de tanta gloria, no es posible poder prescindir de que el principio que ha producido esta maravillosa convulsión, no ha llegado aun á aquel grado de consistencia que pudiese garantizar su duración, no obstante que se fulmine contra él el destructor rayo de la guerra, parca funesta que ha disuelto la existencia política de los Estados más florecientes. Roma, esta república fiero, amante de su libertad, fué triste víctima de las armas sanguinarias de César. España, dueña de sí misma en otra época, y celosa de su dignidad y grandeza, vió extinguidas sus comunidades en los primeros dias del reinado de Carlos V, y asesinados los Padillas y los Acuña. Inglaterra, vengadora de su opresión y defensora de sus prerogativas y fueros, fué al cabo presa miserable de la facción y trama de Oliverio Cromwell. Francia, esta formidable nación, cansada de violencias, é inquieta por levantar el suntuoso edificio de su independencia, es el juguete de la desmesurada ambición de Napoleon, y el horrendo teatro en que más se ha ejercido la crueldad y tiranía. Y no obstante tan funestos ejemplos, ¿confiamos que el espíritu público contenga el capricho ministerial, y sirva de antecámara para embarazar todo proyecto antipatriótico é insoportable? ¿Presumiremos que la opinión, alimentada con la libertad de la imprenta, sea capaz de manifestarse á desprecio de las miras del Trono, y que no lo arroden ni la fuerza ni el poder de los Reyes? Señor, sin olvidarnos de que este grandioso establecimiento está aun en pañales, expuesto por lo mismo á mil reveses que puedan ocasionar su destrucción y ruina, no perdamos de vista que sin embargo de ser V. M. su benéfico autor, ha sufrido de cuando en cuando diferentes ataques, que si bien no le han enterpecido del todo, al menos son un fiel anuncio de que parabrará su existencia, quizá no muy tarde á que se efectúa la disolución del Congreso. Comparemos lo ocurrido en nuestros dias con lo que pueda verosímilmente acaecer en lo futuro. Si señaladas tentativas, manejadas por ciertos empleados, han impuesto silencio á algunos escritores, ¿qué deberemos esperar cuando, empuñando el cetro un monarca severo, vibre espantosos castigos contra los que impugnan su sistema y designios? Ilusorio en mi modo de pensar este recurso para precaver los inconvenientes que conocemos, pero que parece no tememos, no lo es menos el quimérico recelo que ha aducido el Sr. Anór cuando, impugnando la opinión de los que han hablado contra el artículo que se discute, ha dicho que interviniendo las Cortes en la declaración de la guerra, se abre la puerta al soborno y á la intriga, y de consiguiente que se frustrarian los medios de proveer á la seguridad del Estado. Porque en verdad, ¿podrá temerse con razón que en más de la mitad del Congreso, que ascenderá quizá á 150 individuos, quepan posiciones tan bajas, que abriguen en su corazón inclinaciones tan indignas del honor y reputación del nombre español? ¿atraxará en los cálculos prudentes de un hombre de juicio que un número tan crecido de sujetos escogidos por los pueblos, y acreedores á sus confianzas por sus talentos, conocimientos, ciencia, probidad

y patriotismo, sofoco los sentimientos de su conciencia, quiera manchar ignominiosamente la gloria de su fama, y vender con tanto escándalo la salud de su Pátria?

Pero supongamos por un momento que haya almas tan débiles que estén dispuestas á rendirse á semejantes sugerencias. Aun en este caso ¿no les habria de contener el grito de la opinion pública, que sin respeto ni temor descubriria el delito, atacaria al delincente, le denigraria á la faz del mundo y clamaria por su inexorable castigo? ¿No habrian de tener consideracion á la voz terrible de la imprenta, que con la velocidad del rayo difundiria por todas partes la censura de su alevosía, concitaria contra ellos la justa indignacion de los pueblos, y haria execrable su memoria hasta en las generaciones futuras? Señor, lejos de nosotros las vergonzosas sospechas, que á más de ser ajenas del carácter español, pugnan directamente con el decoro y dignidad de los representantes de una nacion tan generosa é ilustre como la nuestra; así que, conceptuando de frívolas é impertinentes todas las objeciones que se han opuesto á las sólidas reflexiones con que se ha atacado el contenido del artículo que está en cuestion, y convencido de los gravísimos absurdos que resultarian contra el procomunal de los pueblos si se aprobase en los términos en que está concebido, no puedo menos que ser de dictámen de que el Rey no deba declarar la guerra ni ratificar la paz sin el consentimiento de las Córtes; mas esto no obstante, considerando lo delicado del negocio, la perplejidad con que hablan en él los publicistas, la discordancia de sentimientos entre los individuos de la comision y la variedad de opiniones de los Diputados que han hablado hasta ahora, desearia que las Córtes, procediendo con toda la circunspeccion que les es propia, suspendiesen su soberana deliberacion, interin, que dadas al público las discusiones de estos dias, se oigan las observaciones de los literatos que puedan ilustrar la materia con aquella claridad que exige su naturaleza y consecuencias. No es desconocida la práctica de Atenas y de Roma en el establecimiento de sus leyes: entre las manos tenemos el documento que nos enseña el detenimiento y pulso con que en lo sucesivo se ha de obrar en el exámen y sancion de los proyectos de ley. Y si en unas resoluciones de menor gravedad, de inferior trascendencia y sujetas á oportunas reformas se requiere tanta reflexion y delicadeza, ¿cuál no deberá exigir la que en sí es tan ruidosa, tan complicada, y que quizá podrá ser origen funesto de irreparables males? Es convenientísimo, rapito, que sobre la cuestion del dia se consulte la opinion pública, y se dé en esto á la Nacion el testimonio más público de que no nos animan otros deseos que los del acierto en los difíciles cargos que nos han confiado; mas, sin embargo, V. M. resolverá, como siempre, lo mejor.

El Sr. PLAZA: Señor, soy de dictámen opuesto. Estoy sumamente complacido mirando la ilustracion general que hay en esta parte de España, y la sabiduría con que se tratan todas las materias en este augusto Congreso; y tanto en él como en la comision de Constitucion, es mucho lo que tengo que aprender. Ha visto V. M. que para ilustrar el artículo presente se ha hecho servir á los publicistas, y se ha apurado cuanto hay mejor en erudicion antigua y moderna. Tenemos doctrinas, y se han aventurado pronósticos, que no dejan de ser prudentes; pero vengamos á los hechos. Las Cortes futuras, sobre poco más ó menos, se parecerán á las presentes: digo más, verosímillamente serán más imperfectas, segun que los tres meses de su duracion ordinaria apenas bastarán para adquirir esta facilidad de deliberar, que tanto depende del uso, y que aun entre nosotros, despues de trece meses,

quizá todavia no alcanza para salir de algunos embarazos. Si todas las guerras fueran como la actual, comenzada y sostenida por la Nacion, no seria dificultoso dejar su declaracion á las Córtes; pero en la duda de si la guerra es justa, si es oportuna, si es conveniente, ¿qué sucederá? Vendrá al Congreso el proyecto; se tratará como un problema; cada Diputado tomará su partido; se dividirá la opinion, y llegado el caso de resolver, se expondrá el éxito de la votacion al resultado triste que pueda dar á la mayoría adversa ó favorable un Diputado distraido, ó dos ó tres ausentes. Tenemos de esto una larga experiencia, y ahora mismo podremos añadir otro ejemplar si se pone á votacion el artículo pendiente. Así, pues, á más de la celeridad y del secreto en que se ha pensado por algunos que estribaba toda la razon que ha tenido la comision para presentar su artículo, han concurrido otras muchas que lo justifican, y ya se ha visto que no es despreciable la que acabo de alegar, tomada de la naturaleza de los cuerpos deliberativos, cuya perplejidad aquí y en la comision es tan frecuente.»

Quedó pendiente la discusion.

Se leyeron y mandaron pasar á la comision de Constitucion las siguientes proposiciones del Sr. Ramos de Arispo:

«Señor, las provincias internas del Oriente en la América septentrional, á saber: Coahuila, nuevo reino de Leon, nuevo Santander y la de los Tejas, sufren contra ley y razon una multitud de males gravísimos por no tener un establecimiento proporcionalmente uniforme de cabildos en cada una de sus poblaciones. Yo, que conozco prácticamente estos males y las ventajas que se seguirán de semejantes establecimientos, juzgo ser de mi obligacion solicitarlos de V. M., que tan paternalmente se desenvela por la prosperidad y bien general de la Monarquía. En esta persuasion, hago las proposiciones siguientes, pidiendo á V. M. las mande pasar á la comision de Constitucion:

Primera. Habrá en todas las poblaciones fundadas, ó que se funden en lo sucesivo en las cuatro provincias internas orientales, cabildos, ó líameas municipales, compuestas de un número de vecinos proporcionado al de la poblacion de su distrito, y nombrados popularmente cada año.

Segunda. Para que una poblacion, bajo de cualquier nombre que tenga, deba tener municipalidad, se comprenderá á lo menos de 30 vecinos propietarios, ó que tengan oficio ó alguna industria útil con que subsistir por sí honradamente, y estará situada á lo menos en distancia de dos leguas de otra mayor.

Tercera. Las aldeas, haciendas, caseríos ó estancias que no tengan número suficiente de vecinos independientes para formar poblacion, se entenderán agregadas á la más inmediata.

Cuarta. Si en todo el distrito de la poblacion no hubiere más de 1.000 almas, la municipalidad se compondrá de un alcalde ordinario, dos regidores, síndico, procurador y un escribano público y de cabildo.

Quinta. Si en el distrito hubiese más de 1.000 almas, habrá dos alcaldes ordinarios, dos regidores, síndico procurador, y escribano.

Sexta. Si el distrito tuviere de 2 hasta 5.000 almas, tendrá en su municipalidad dos alcaldes ordinarios, seis regidores, síndico procurador y escribano; y pasando de 5.000 hasta 8.000, se nombrarán dos regidores más.

jefe de los ejércitos, incluso el general Ballesteros, y que recibidos los informes los pasó al Consejo Interino de Guerra, para que en su vista vuelva á consultar lo que se le ofrezca y parezca.

Aprobando las Cortes el dictamen de la comisión de Arreglo de provincias acerca de lo representado por la Junta provincial de Cataluña, sobre que se conceda á sus individuos el goce de los 10.000 rs. que percibían sus antecesores, vinieron en otorgarles alguna ayuda de costa sin ejemplar, dejando el señalamiento de ella al arbitrio del Consejo de Regencia, á fin de que puedan ocurrir á sus precisos alimentos, mientras que sus patrimonios y haberes están expuestos á las invasiones y saques del enemigo.

El Sr. Quintana expuso que en atención á haberse hecho público el asunto de D. Rafael Gomez Roubaud (que se había tratado en sesión secreta), de resultas de los papeles inaprazos, así por el dicho Roubaud como por el mismo Sr. Quintana, tenía por oportuno, y así lo suplicaba al Congreso, que se diese cuenta en sesión pública del informe que ya tenía evacuado la comisión de Justicia sobre este expediente. El Congreso acordó que así se hiciera, y que el Sr. Presidente señalase para ello el día que tuviese por oportuno.

En seguida manifestó el Sr. Presidente que D. Gerónimo Antonio Díez y D. Juan Pérez Villamil, recién fugados de lo interior de Francia, tenían el honor de felicitar por su medio al Congreso por su instalación, ofreciéndose en cuanto sean útiles al servicio de la Patria.

Continuó la lectura del informe de la comisión de visita de causas atrasadas, y en la serie de las pertenecientes al Consejo de Indias se leyeron los extractos de la suscitada contra D. Miguel Luciano Millet y D. Francisco Renovales, y la pendiente sobre infidencia de varios súbditos y establecimiento de una logia de francmasones en la Habana. Acerca de la instaurada contra el Marqués de las Hormazas, D. Estéban Fernandez de Leon y D. Manuel de Albuérne, aprobó el Congreso la siguiente proposición de la dicha comisión: que se dé parte á S. M., aunque sin perjuicio de la ejecución, de la sentencia que recaiga en la causa pendiente contra el Marqués de las Hormazas, D. Estéban Fernandez de Leon y D. Manuel de Albuérne, con noticia suficiente, aunque sucinta, del resultado de la causa, así por la singularidad del caso y sus circunstancias, como para que sirva de gobierno en el exámen de la conducta de los anteriores regentes. También aprobaron las Cortes la propuesta de dicha comisión sobre la causa contra D. Miguel Martínez Escobar, reducida á que si no estuviese ya determinada dicha causa se pase á la Audiencia territorial, que es á quien corresponde su conocimiento, así por la clase del delito como por la del reo, que delinquiró en la Península, y fué preso aquí. Entre las causas pertenecientes al Consejo Supremo de Guerra y Marina, informó la comisión como las siguientes contra Antonio Velazquez, presidiario del de Melilla,

y contra Antonio Coli, artillero de marina, en que se notaba algun atraso.

Continuando la discusión sobre la tercera facultad del Rey contenida en el art. 171 del proyecto de Constitución, acerca del derecho de declarar la guerra, hacer y ratificar la paz; y habiendo renunciado la palabra el señor Dasñas, en atención á lo mucho que se había hablado sobre la materia, dijo

El Sr. TERREÑO: La guerra es uno de los más graves azotes del género humano. Por ella padecen todos los bienes que nos hacen soportable la vida: ésta se aventura en mil frangentes, se pierde en muchos miles. Toda la solicitud de un padre de familia en la lactancia, crianza y educación de su hijo, se vé frustrada con un solo golpe de la cuchilla enemiga, que le divide la cabeza, ó con un rayo que le traspasa el corazón. Con la privación de la vida, perdida su existencia, todo lo perdió aquel jóven con todas sus esperanzas: el padre su consuelo y alegría; la madre el apoyo de su senectud; la esposa y sus hijos el jugo de su subsistencia. Multiplicanse estos desastres en número no fácilmente calculable. Los restos de la sociedad se inundan de amargura, porque se miran asaltados de penosísimas incomodidades, gravámenes, contribuciones, escaseces, dispendios; en una palabra, no queda bien alguno que no sufra su particular ataque, y su visible derrota. ¿Y en medio de un prospecto tan tenebroso, habrá quien discurra y afirme que un solo hombre tiene derecho para decretar semejante trastorno de la vida civil? No será yo sin duda.

Pero apartando la vista de este espantoso cuadro, quiero analizar el punto, con lo que se ochará de ver cuán indispensable sea la auencia de las Cortes para la declaración de la Guerra. Y primeramente, antes de este evento, ya se notan ciertos movimientos que anuncian la proximidad del rompimiento, así como en las graves dolencias del cuerpo humano se presentan síntomas precursoros del dano: hay desavenencias, disgustos, contestaciones recíprocas en las negociaciones diplomáticas. En tal estado de cosas, el Rey para poner á cubierto la Monarquía, ó se juzga con suficientes fuerzas, mediante la ordinaria para repeler cualquiera intempestiva incursión, ó no. Si la que tiene á su disposición le es bastante, sabrá aplicarla dónde, cuándo, y como le parezca conveniente; mas no siéndolo, deberá convocar ó solicitar la convocación de Cortes, para que estas le franqueen la mayor fuerza armada, y los extraordinarios subsidios necesarios en el caso, exponiendo, no la declaración de la guerra, que aun no existe, sino su inminente riesgo. De otra manera no presentaría á las Cortes sus postulados, ni estas harían de otorgarlos. Y hé aquí ya la aprobación de las Cortes. Pero demos que sin requerir mayor armamento que el ordinario declarase la guerra: ¿quién no vé que este sería el mayor de los delirios y desperates que pudiera cometer un Gabinete? Es nocion harto manifiesta que las fuerzas que han de emplearse en el estado borrascoso de la guerra, deben ser superiores en todo aspecto á las que sirven en una situación calma y de tranquilidad. ¿A cuántos males no se expendría la salud de la Patria con una declaración hostil, si en aquella misma crisis no hubiese ya todo el armamento necesario? ¿Qué convulsión no experimentarían la Patria, desprevénida esta, y en cierto modo desarraigada?

La declaró sin embargo, incidiendo en un yerro gigantesco; al punto para ocurrir á los peligros que pudieran

rebrevar, llamará á Córtes, con el fin de que se amplíen los ejércitos, y se administren los subsidios. Se congregan estas para deliberar. Aquí ruego á V. M. fije su atención. O el decreto de las Córtes congregadas ya es libre ó necesario. Este es un dilema, que lo estimo gravísimo, y que estrecha por do quiera horriblemente. Si es libre, luego podrá en algún caso resistirse al otorgamiento ó concesión? ¿Luego podrá negar la asignación del mayor armamento, y de los correspondientes arbitrios si es libre el Congreso? El Rey en tal caso se vería forzado á pedir la paz, acabada de hacer la declaración de la guerra, en descrédito y desestima de la persona y autoridad del Monarca, porque sin ulteriores auxilios mal puede hacerse y verificarse la guerra. Y si por sostener su opinión y decoro continuaba la guerra, perpetuaba las desdichas de la Patria, podría decirse y asegurarse que era monester conclair infelizmente con ella: el enemigo sagaz, astuto, vigilante, sabiendo y entendiendo que el Monarca había deseado, pero no obtenido fuerzas crecidas para prolongar la guerra, aplicaría todas las suyas con la mayor energía para batirnos y acabar con la Nación. ¿Cuál de los dos es mayor mal? Este lo es, siendo libre la sanción de las Córtes. Pero si esta es necesaria, ¿para qué son entonces las Córtes? ¿Para qué su exámen? ¿Para qué su deliberación? Si así como así se ha de conceder lo que exija el Rey en hombres, en armas, en dinero, ¿para qué, para qué son las Córtes? Dígase en un artículo separado, á las Córtes concederán lo que el Rey pidiera, y ni más, ni menos. No engañemos á la Nación diciendo que se pone un contrapeso al Poder ejecutivo, en atención á que la administración de los subsidios queda únicamente al arbitrio de las Córtes. No hay tal cosa. Si necesariamente se han de ceder, ¿cuándo, cómo, de qué manera, ó en qué circunstancias cohiben el desarreglo que pueda sobrevenir?

Por otra parte, el incidente de que una guerra pueda ser sobre desgraciada injusta, no es tan desconocido. Las Córtes en este frangente, ó caso, serian reas, como causas de todos aquellos infortunios que indiqué al principio de mi discurso. Yo espero de la Providencia, del cielo, que jamás me verá en tan estrecho y tráfismo apuro; pero lamento sí, la suerte de aquellos ilustres Diputados, que se hallen en el posible contingente caso de expresar un *fat* ó un *amen* abominable. Tengo dicho.

El Sr. CASTELLÓ (Loyó): No contengo en que se deje al arbitrio del Rey declarar la guerra y hacer ratificar la paz. Si en la ocasión se hallaron juntas las Córtes, deberá preceder su aprobación; y cuando no, la de la Diputación Permanente y la del Consejo de Estado. En su lugar expondré mi opinión sobre que de Córtes ó Córtes se nombre una Diputación compuesta de 40 ó más individuos de todas las provincias de la Monarquía, en proporción, elegidos por ellas mismas antes de disolverse, que represente á la Nación con las mismas y mayores atribuciones que el proyecto de Constitución señala al Consejo de Estado. Como quiera, si nuestra Monarquía se ha de mantener moderada, como está resuelto, no se ha de declarar la guerra, ni hacerse la paz, sin la aprobación de la Nación, representada del mejor modo que ser pueda y lo permitan las circunstancias. En otros términos, y con las facultades y prerogativas que el proyecto de Constitución concede al Rey (parte de las cuales ha sancionado ya V. M., y es regular sancione las restantes), temo mucho que de moderada se convierta en absoluta, arbitraria, despótica, y que nuestros descendientes, tarde ó temprano, se vean en el caso en que nos hallamos; idea cuyo posibilidad me aflige, me estramece, me horroriza. Si los Reyes obraren por sí, siguiendo los impulsos de su co-

razón, yo sería el primero que me abandonaría sin miedo á su discreción y á su justicia. Pero no es así, los Reyes más justos y sábios son manejados por sus Ministros, que devorados por la pasión de acrecentar su poder, diestra y sagazmente les inducen á extender sus facultades, cosa que no puede hacerse sino á costa de la libertad de la Nación. Entre esta y el Rey, ó más bien los Ministros, hay una continua oposición de intereses. El de estos es el dominar; el de la Nación conservarse libre; aquellos obran de consuno con plan meditado, de cuya ejecución están casi seguros antes de ponerlo en práctica; esta solamente con buenos deseos y mejor voluntad: los Ministros serán siempre los hombres más hábiles y ladinos de la Monarquía, que lejos de perder las ocasiones que se les presentan de llevar á efecto sus ideas ambiciosas, proporcionarán cuantas puedan convenirles: los representantes de la Nación serán ciertamente hombres de bien; pero carecerán los más de los conocimientos necesarios para oponerse con fruto á los manejos de los Ministros; estos obrarán con el plomo de las facultades, prerogativas y la autoridad del Rey; aquellos con... pero basta, que sería nunca acabar. Y así, concluyo con decir que nos dejemos de teorías especiosas, y nos fijemos en evitar á nuestros pósteros el riesgo de verse, por culpa nuestra, en la situación en que nos vemos hoy día, y que en vez de bendecirnos, como lo harán si tomamos todas las medidas para conservar su libertad, nos execrerán justamente por nuestra falta de prevision.

El Sr. LUJÁN: Para dar algun órden más á mi discurso, excusar repeticiones en un punto en que tanto se ha hablado, y para no extraviarme, si puede ser, en una mínima, he hecho las apuntaciones que voy á leer, y el Congreso tendrá la bondad de oír (*Leyó*). La materia de que se trata en este artículo, es acaso la más grave ó interesante de las que contiene el proyecto de Constitución, y en que hay mayores dificultades: un pequeño error traerá sobre nosotros y sobre los españoles de todos tiempos males terribles; por eso es preciso oír á cuantos quieran hablar, y que el Congreso tenga la bondad de llevar en paciencia que cada uno manifieste sus ideas, aunque haya algunas repeticiones, si quiera por el buen desco del acierto, y para ilustrar un problema tan dudoso. Se dice en el artículo, que el Rey tendrá la facultad de declarar la guerra y de hacer y ratificar la paz, y esto, sin contar con la Nación, y sin que las Córtes intervengan para nada: por mí, estoy persuadido de que con semejante facultad, puedo hacer un Rey más daño, que con todas las demás que tengan y se han usurpado los Príncipe más despóticos. Lo peor es, que apenas podrá conocerse si sus procedimientos son justos, porque él obra con arreglo á la Constitución, y el Reino sentirá antes el golpe que el amago, y sufrirá las tristes consecuencias de una guerra, sin poder prevenirlas jamás. Yo quisiera que el Rey tuviera las mayores prerogativas, y todas las proporciones y facultades de procurar el bien; pero que le fuese imposible hacer mal. Son los Reyes los pastores de los pueblos, y su alta dignidad, su institución, ni es, ni pudo ser para otra cosa que para la felicidad de los gobernados. En el artículo distingo yo algunas ideas que conviene tratar con separación, porque en cada una puede ser, y es efectivamente, diversa la razón de decidir. Declarar la guerra es lo primero que se expresa que debe quedar absolutamente á voluntad del Rey. La guerra, baldon de los humanos, el azote más terrible con que son castigados los pueblos, es cabalmente el negocio en que estos tienen el mayor interés, y en que un extravío de voluntad, un error de cálculo, ó cualquiera otro incidente, les causa arroyos de san-



gre, deshace las sustancias de los mismos pueblos, y produce su desolacion entera. Y ¿será posible que no se haya de contar con la voluntad de los pueblos, cuando se trata de un negocio que decidirá acaso para siempre su existencia? ¿Cuántos han sido borrados del número de las naciones por una sola guerra mal emprendida y declarada! ¿Y se delegará esta facultad tan absolutamente que ningun conocimiento le quede de ella al pueblo de quien se intenta desprender? Si no es que se crea que todo lo que hacen los Príncipes es justo, y que son inerrables en sus juicios, es preciso cautelarse, cuanto cabe, en la prudencia, por beneficio siquiera de los mismos Reyes. La materia difícil, por sí delicada, y en la que infinitas veces las pasiones más vehementes y lisonjeras inluyen á que ni se conozca ni se respete la justicia, obliga á prevenir una precipitacion de la que acaso será inútil arrepentirse. No es posible que la Nacion resuelva una guerra injusta; al menos, yo no creo que la depravacion de todo un pueblo, si no es conquistador por constitucion, llegue á tanto que condescienda quiera empuñarse en guerras que no sean justas, y se determine á entrar en ellas sin estar bien prevenidos todos los riesgos que pueda correr, y sin hallarse con cuanto necesita para el feliz éxito de empresas tan arduas, objetos que se conseguirán indispensablemente si se concede al Rey la facultad de declarar la guerra en union con las Cortes, para que la Nacion, en que reside, conserve como corresponde un derecho tan precioso. ¿Qué injustos somos los hombres y á qué extremos nos llevan nuestras preveniciones! En una ley que apetece el Reino, que siempre es dirigida á su felicidad, que no pueda traer más que el bien, porque es imposible que se haga con otro fin, somos tan circunspectos que concedemos al Rey la sancion ó veto hasta la segunda vez; y en algunos casos que es yo cuántas lo tendrá, y todo ¿por qué? por el peligro de que sea perjudicial una declaracion precipitada: ¡y para declarar una guerra, que rara vez deja de traer todos los males juntos, ha de prevalecer la voluntad de un hombre solo para meternos en un laberinto del que no podremos salir! ¡Ah, Señor! porque los asuntos de la guerra y su declaracion exigen secreto impenetrable, requieran celeridad, y consultando las Cortes se perderá el mejor tiempo, y la ocasion de hacerla con ventaja, y se dará lugar á que el enemigo se prepare; pretextos vanos, y que á muy poco que se reflexione se desvanecen como el humo.

Es necesario distinguir de guerra ofensiva y defensiva; la invasion es preciso sea meditada; es indispensable que el que piensa ofender se prepare con tiempo, y cualquiera conoce que ninguno se perderá en esperar á que se reúnan las Cortes para negocio tan interesante. Si se quisiera decir que la declaracion de la guerra deberá ser tan pronta como ocurra al Rey el pensamiento, tendré yo tambien la licencia de asegurar que esto autorizaria hasta sus caprichos, y probaria que en todo debe ser absoluto, pues no es un contrapeso suficiente que deba ser oído el dictamen del Consejo de Estado, como han insinuado algunos señores. Porque en primer lugar respondo que no está obligado el Rey á seguir su parecer, ni debe estarlo, pues que con esto se formaba una verdadera aristocracia, inconveniente que, segun mi modo de pensar, destruiria en un momento esta Constitucion tan deseada, y que tantos afanes nos cuesta. En segundo, que entre 40 individuos que acaso habrán de componer el Consejo de Estado, es tan difícil guardar el secreto como en las Cortes, y aun algo más, porque siempre debe tener mayor interés en observar lo la representacion nacional. Y en tercero, que si el punto ha de discutirse en el Consejo de Estado, llevaria

igual tiempo que en las Cortes. En una palabra, cuando se quiera emprender una guerra ofensiva ó de agresion, ni hay riesgo en que se dilate unos pocos dias más en declaracion, ni debe procederse de ligero sin saberle las Cortes, y consentirla y aprobarla.

Si el Rey tiene que contar con las Cortes para los auxilios de armas, tropas y dinero, siempre será preciso esperar á que hagan esta concesion para que la guerra se veifique con fruto; y la declaracion del Rey servirá solo para que el enemigo se prepare y aun se adelante á acometernos. Quizá se dirá que el Rey no procederá á declarar la guerra hasta que sepa de cierto que se le conceden los auxilios, ni pensará en ello sin contar con la voluntad de las Cortes para no sufrir el desaire de una negativa; pero si esto prueba que el Rey siempre ha de ser tan circunspecto que jamás hará una declaracion de guerra hasta despues de haberla anunciado en un Congreso nacional, ¿para qué ponerle en el peligro de que se precipite alguna vez, y se pierda el Reino por una equivocacion, por un error ó por cualquiera otro accidente, contra la mejor, la más sana y la más recta intencion del Rey? Si en efecto, por las facultades con que quedan las Cortes de conceder los auxilios para la guerra, se cree que ninguna podrá declararse contra su voluntad, ¿para qué divertirla ó deslucubrarse al Rey con una facultad vana ó imaginaria? Por mi creo que sería más decoroso conceder al Rey la iniciativa, y que éste, en union con las Cortes, hiciera la declaracion. El argumento que se ha producido de que con las fuerzas y contribuciones decretadas para el tiempo de la paz y de la guerra habia lo suficiente para emprender cualquiera que se declara, es tan mezquino, que no necesita refutarse, pues que es imposible saber ni conocer los auxilios y fuerzas con que debe contarse para una guerra en que no se ha pensado, y jamás ocurre ninguna para la que sean indispensables los mismos auxilios.

Estas reflexiones son infinitamente más convincentes en la guerra defensiva, ó cuando se sufre ó teme una invasion; porque en estos casos, sin contar con las Cortes, puede y debe el Rey rechazarla y prevenirla, como que le está encomendada la seguridad interior y exterior del Reino, y no hay secreto que guardar; y el aumento de fuerzas y auxilios se conseguirá y será acordado por las Cortes cuanto antes se reúnan, haciéndose tambien entonces la declaracion formal de la guerra, que de hecho ya estará declarada. Hasta ahora no se ha respondido á los poderosos argumentos con que el Sr. Argüelles y otros señores han impugnado el artículo que se discute; y mientras que esto no se haga seguiré yo mis principios y apoyaré su dictamen.

Se ha dicho que se degradaría en algun modo la dignidad real no atribuyéndole la facultad de declarar la guerra. Las prerogativas de los señores Reyes, más que para honor y condecoracion suya, deben ser para bien del Reino; y si el argumento prueba alguna cosa, prueba que el Rey debía ser un Monarca absoluto, y que ni para esto ni para cosa alguna habia de contar con las Cortes ni con la Nacion. Mas como está quisiere una Monarquía moderada, parece regular que la moderacion principie y se estienda á lo que interesa más. Dijo el Rey en buenhora aquella importantísima parte de la administracion pública, y cométasle su ejecucion, aunque esto tiene infinitas y gravísimas dificultades; pero no se confunda con el derecho de declarar la guerra, como lo ha hecho alguno de los señores propositos, y no se quiera privar á la misma Nacion del consentimiento de aquello que la constituya. Lo mismo debe entenderse en cuanto á hacer y ratificar la paz que sobre declarar la guerra, porque sea cor-

lativos, y es indispensable no comprometer á la Nación en puntos tan delicados como estos, y particularmente en la declaracion de una guerra, que aunque justa, suele no convenirle, y siempre es de difícil y dudoso éxito, mayormente cuando cae en ella á despecho suyo. El medio que ha insinuado el Sr. Alcecer de que el Rey en las Cortes haga la declaracion de la guerra, á menos no ocurra un caso urgentísimo, extraordinario, y tan purado, que sintiese el Reino un perjuicio grande en no hacerla, es muy racional y oportuno, y yo sería de dictamen que en semejante situacion pudiese el Rey declararla; pero fuera de este caso tendrá la iniciativa, y hará la declaracion de la guerra de consentimiento y con acuerdo de las Cortes. La topografía de la Península, como ya he insinuado alguno de los señores, y el no tener por naturaleza más enemigo que el que ahora nos ha invadido, influye poderosamente para adoptar una medida contraria á la que intenta establecerse. Otros reinos, otras naciones se hallan circundados por todas partes de enemigos naturales, y en ellos es preciso que sean distintas las reglas que gobiernan en este delicadísimo punto. No hago más de esta insinuacion, porque ella es suficiente á persuadir que en este Reino serán menos los motivos de temer una invasion; y por consiguiente que es más fácil prevenirla y menos arriesgada alguna dilacion para hacerla, porque la naturaleza misma le da fortaleza, y con una mediana provision se pueda hallar en estado de que no se una que por aquella parte puedan dar un golpe de mano á los enemigos; y en lo demás está prevenido todo con solo adoptar el medio insinuído por el Sr. Alcecer.

El Sr. FERRER DE CASTRO: Como de la comision, y para ilustracion mayor, me parece oportuno desenvolver ligeramente algunas consideraciones de las muchas que tuvo presentes la comision, aunque dias pasados indicó las principales.

Por mi parte me atrevo á asegurar que si esta cuestion se hubiese de discutir académicamente en un liceo, y á la manera que lo hacen los libros, habria tanto que decir en pro y en contra, que aunque reconozco mi insuficiencia, no tendría reparo en defender uno ú otro extremo sacados á la suerte; pero tratándose el punto para establecer reglas que sirvan en la práctica, creo firmemente que los que sostienen lo contrario al artículo se verian embarazados desde el primer paso que hubiesen de dar en un caso práctico.

Los publicistas, dando señalada dicha cuando se ha alegado y puede alegarse en la materia por los impugnadores, tratan este punto por principios á que de hecho no se acogen en gran parte los actuales Gobiernos. Oyéjese lo que aquellos enseñan sobre el bloqueo, sobre los derechos de los neutrales en tiempo de guerra, y sobre una buena parte del derecho marítimo, sobre las represalias y otros puntos, con lo que se está observando por las grandes potencias del continente, y veamos si esta cuestion no debe tratar académicamente.

»Pero sobre todo, para venir á nuestro propósito, cójense las reglas sobre declaracion de guerra, con lo que acerca de esta se observa actualmente, y se verá que ya no se una manifiestos ni declaraciones anticipadas; que ya no se señala época para dar principio á las hostilidades, ni término á los súbditos de las potencias que van á entrar en la lid para que se precavan y pongan á salvo sus personas y propiedades; en una palabra, que ya no hay más sino que la Nación que ame su existencia debe estar en cierto modo constantemente alerta, y echarse encima de repente, cuando esté segura de que ella quiere prevenirla; porque si espere, es perdida casi

irremisiblemente. Todo lo que debe exigirse de un Gobierno justo es que no tome las armas para robar, ó engrandecerse, ni por frívolas animosidades; pero si descubre al que quiere inquietar á la Nación, al que maquinan en secreto y quiere sorprenderla con ventaja, debe, si tiene fuerza ó intencion de conservar el país, aspirar á ser el primero que descargue el golpe. Así lo hacen los demás: así lo hizo la Inglaterra cuando entendié que unos caudales que navegaban pacíficamente con direccion á una potencia amiga, eran destinados á enriquecer á otra enemiga; así lo ha practicado constantemente la Francia desde que comenzó su revolucion, aunque siempre con la más escandalosa injusticia: así lo hizo la casa de Austria, cuando queriendo no esperar á ser visitada con desventaja por Bonaparte, y sabiendo que el mejor modo de evitar el mal era salirle al encuentro, se anticipó é invadió la Baviera, dando así principio feliz á la guerra más justa, cuyo fruto se perdió despues desgraciadamente por una paz más que antipolítica: así lo hizo la Rusia ántes de la célebre jornada de Austerlitz: así el rey de Nápoles que aparentaba negociar en París mientras sus tropas entraban en los estados pontificios: así... ¿pero para qué me canso? Así lo hacen todos.

¿Y quién no vé que estas medidas en el sesgo que ha tomado la política europea requieren esperar el momento oportuno y crítico, saberla aprovechar, ceñir mañosamente el designio, y anticipar el golpe para salvarse ó mejorar su justa causa, usando siempre del mayor secreto y celeridad? Si todos los demás obran así, ¿qué podremos ó deberemos hacer nosotros si llegare el caso? ¿Podemos por ventura con nuestra Constitucion establecer un derecho de gentes universal, ó siguiendo un rumbo diferente separarnos del nivel general, y quedar de peor condicion? Pues si no podemos ni soñar lo uno ni querer lo otro; si tenemos forzosamente que regularnos hasta cierto punto por la política de los demás; si puede y debe sucedernos con frecuencia que para defendernos tengamos que anticipar el golpe más bien que esperar moderadamente la agresion efectiva, no sujetemos estas materias á discusiones entre muchos, á dilaciones involuntarias ó estudiadas, ni al grave ó inevitable mal de la forzosa falta de secreto, y digamos de una vez que la Nación en quien reside esencialmente la soberanía, comunica al Rey esta eminente prerogativa, no para la utilidad de este, sino para la utilidad comun, y porque así conviene en un grande Estado, en una monarquía aun moderada, reservándose la Nación además del derecho de poner ciertas trabas, que se hallan esparcidas en todo el contexto del proyecto de Constitucion, como ya se ha demostrado, otras veces, el de hacer sus leyes é imponerse sus contribuciones, cosas ambas que con la independencia del poder judicial forman la verdadera y sólida base de una monarquía templada. Lo mismo respectivamente debe decirse de la paz, que mil veces puede ser conveniente concluir con una de las potencias beligerantes sin que lo entienda las demás hasta que se hayan tomado ciertas medidas.

Además de estas consideraciones, sacadas de lo que sucede, no de lo que debería suceder, y en las que se toman el mundo y los hombres como son, no como tal vez convendría que fuesen, ha tenido tambien presente la comision que si lo que se llama y debe ser freno del poder Real se convierte en fuerte ligadura, el frenesí ó la convulsion que ella puede excitar sería capaz de llegar á tal punto, que triplicado las fuerzas del que se pretende enfrenar, para lo este romperlo y destruirlo todo. Rebajar la autoridad Real en esta parte y en otras más da lo jus-

to, no solo sería contra nuestros usos, sino que formaría un degradante contraste con el poder Real en los otros Estados monárquicos, aun los moderados, es de temer se viesse tentada la virtud que quisero suponer en nuestros futuros Reyes. Evitemos este mal contingente, si hemos de ser cautos.

Si estos fundamentos y los demás alegados en estos dias en defensa del artículo dejasen todavía dudas, que vuelva el que las tenga los ojos á la Gran Bretaña, y allí verá prácticamente, á despecho de todas las teorías, que sus Reyes tienen con la mayor amplitud esta facultad de guerra y paz, y la nación prospera. ¿Y seremos tan infelices que no habremos de conseguir lo mismo por los mismos medios? Y cuando todos los Reyes, aun los que hacen constitucionalmente la felicidad de sus pueblos, tienen esta prerogativa, ¿convenirá á la Nación que el nuestro carezca de ella? Habrá variedad de opiniones; toda guerra y toda paz tendrá sus censuras; ¿y qué se hace en el mundo á gusto de todos? Pero esa variedad de opiniones, ese partido de oposicion, deberá ser un bien que, como en Inglaterra, no ha de graduarse por el mal que aun subsista, sino por el que evita. Hubiera el sabio Gobierno inglés oido los clamores de los filantrópicos amigos de una paz imparcial con la Francia, y ya hace tiempo que se habria despreciado la grandezza de la Inglaterra, y en vez del lamentable, pero forzoso sacrificio de algunos miles de sus defensores y de sus guineas, habrian ya desaparecido indudablemente las fuentes de su prosperidad, sin que para ello fuese necesario que el injusto opresor de la Europa hubiese puesto el pié en aquellas islas felices.

Concluyo haciendo una adición al artículo, que pido se vote en su lugar. Conviene que, declarada la guerra ó concluida la paz, las Cortes sepan todos los motivos y además las negociaciones ó contestaciones que hayan mediado, para poder formar un juicio cabal y pronunciar su opinion. La comision pensó en ello, pero no lo especificó, porque se persuadió que eso sucedería naturalmente. Yo pido se extienda el artículo en estos términos:

«Toca al Rey declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando despues cuenta documentada á las Cortes.»

Quedó pendiente para otro dia la discusion de este punto, por ser ya la hora señalada en la sesion secreta

del dia de ayer para que entrase á informar á S. M. el encargado del Ministerio de Gracia y Justicia, el cual, obtenido el honor de la tribuna, leyó una Memoria relativa á facilitar la administracion de justicia en las provincias de la Península por medio de unos ministros ambulantes que al mismo tiempo fomenten el espíritu patriótico de los españoles, oprimidos por los franceses. Daba además idea del estado actual de las provincias de América.

Contestó el Sr. Presidente: «S. M. queda enterado de cuanto le ha expuesto el encargado del Ministerio de Gracia y Justicia, de cuyos conocimientos, celo y patriotismo se promete que continuará procurando con eficacia el bien de la Nación y que clarará que se administre justicia con exactitud y sin excepcion de personas.»

El Sr. MARTÍ: Las últimas palabras de la Memoria que ha leído el encargado del Ministerio de Gracia y Justicia no pueden menos de ser lisonjeras para todo americano, porque hacen justicia al carácter leal de todos los naturales de aquellos países, como descendientes que son de los españoles europeos. Pero, Señor, ni el respeto que por sí mismo se merece este funcionario público, ni las relevantes virtudes que le adornan, ni la hora de ser enviado por el Gobierno á hacer esta exposicion á V. M., deben coartarme para exponer que en algunas de las palabras de su Memoria se halla injuriada altamente la provincia que tengo el honor de representar. V. M. ha visto que se la llama todavía rebelde, acaso por falta de noticias; pero sabe V. M., porque se lo ha hecho presente en sesion secreta, que aquella provincia ha reconocido á V. M., y los representantes del nuevo reino de Granada tenemos documentos auténticos que presentar á V. M., y que no lo hemos hecho por no alterar el orden de sus trabajos ni distraer su atencion de objetos más importantes. Pero ya que públicamente se han vertido especies de esta naturaleza, mañana en sesion pública se presentarán á V. M. cartas oficiales de esa unta que se llama revoltosa, y allí se verán datos positivos de la fidelidad que es característica á aquellos españoles americanos, y los beneficios que han hecho en favor del orden y pacificación.»

Dicho esto, el Sr. Presidente levantó la sesion. }

de luego pasaba por que se posesionase de su empleo; pero que para disolver la Junta se aguardase á la resolucion del Consejo de Regencia, que no podia tardar mucho, y á la que se sujetaba absolutamente. Lejos de acceder el nuevo jefe á tan prudente y legal acuerdo, arma y subleva las ciudades limítrofes y subalternas de Quito, y la infama que la reducimi á cenizas. Los quiteños se preparan para defenderse y rechazar tan injusta y violenta agresion; y cuando iba á representarse una escena sangrienta, llega allí el 20 de Febrero la feliz noticia de la gloriosa instalacion de las Cortes. ¡Ojalá que ella haya sido el fin de tan funestas tempestades! Los cierto es que el actual presidente, el Conde Ruiz de Castilla, y la Junta superior de Quito, llenos de fidelidad y entusiasmo en aquel mismo dia, como si no pudiesen dudar sin dar este nuevo testimonio de su acendrado patriotismo, prestaron la debida obediencia á las Cortes, como ya consta á V. M., no solo por los documentos que se acaban de presentar, sino por el que el mismo Ministerio de Gracia y Justicia remitió antes, y se leyó en la sesion pública de 6 del corriente.

Señor, ¿y esta ciudad mereces el nombre de rebelde? ¿Será justo llamarla revolucionaria? Yo estoy muy lejos, no solo de creerlo, sino aun de ponerlo en duda; á pasar de que el encargado del Ministerio, angeto por lo demás digno de la consideracion de V. M. y del público, haya informado ayer en diferente sentido (sin duda por falta de antecedentes y noticias exactas), y mi convencimiento es tan íntimo que, á pesar de ser mi jefe, ha triunfado en mí el amor á la verdad y á la Pátria sobre el respeto que le profeso. Ruego, pues, á V. M. que, disculpando este paso, como hijo de mi celo, se sirva estar seguro de la fidelidad de Quito, que en lealtad á nuestro legítimo Rey y constante adhesion á la santa causa que sostenemos no cede á ninguna de las provincias más distinguidas del nuevo y antiguo mando. Siga ya V. M., siga, Señor, para bien de la Monarquía en el loable ejercicio de sus augustas funciones.»

Prosiguó la discusion sobre la tercera facultad que en el art. 171 del proyecto de Constitucion se concede al Rey; tomó la palabra, y dijo

El Sr. CAPMANY: Se trata el punto de la guerra, no como guerra, pues aquí no vengo yo á explicarme como militar, sino políticamente. ¿Qué significa declaracion de guerra, porque tambien hay guerra que no se declara? Hay guerra de prevencion, guerra oculta, que precede á la manifiesta y hostil. Este derecho pertenece exclusiva y esencialmente al Rey, al que llamamos Rey, al Monarca en una Monarquía. Hasta ahora todos los señores preocupantes, con mucha erudicion, con mucha discrecion, y aun sutileza de publicistas, han ventilado esta materia. Yo prescindo de sus principios, porque ni soy publicista, ni aquí vengo á formar un discurso académico, como oportunamente dijo el otro dia el Sr. Argüelles. Si ha de ser Monarquía, el Rey debe ser respetado y respetable dentro y fuera de sus Estados. No ha causado grande extrañeza en todas las sesiones anteriores oír de boca de todos los Sres. Diputados que han hablado usar de la voz freno, freno y más freno; palabra que me parece muy indecorosa, y á la cual se debe sustituir otra más templada, como barrena, límite, etc. Parece que vamos á enfrenar un caballo desbocado, ó á encadenar un ferocísimo leon. Hasta ahora se ha tratado esta materia como si el nombre del Rey fuese sinónimo de enemigo de su Nacion

y de su Pátria, pues debe suponerse que han de ser españoles. No sé qué motivo pueda haber para tratar de tanto freno. Del mismo modo opinan los que ponen al Rey trabas: unos y otros parece que le miran como á una fiera, no solo como á un enemigo natural.

Se trata de si puede ó no declarar la guerra: yo digo que puede y debe declararla siempre y cuando convenga. Poner este contrapeso para formar el equilibrio en el modo con que se ha mirado, parece más bien que tratamos de una guerra política; porque yo veo que hasta ahora los medios que se han buscado para contrapesar unas fuerzas con otras son una verdadera táctica política entre dos enemigos domésticos. O tenemos confianza en el Rey, ó no la tenemos. Si la hemos de tener, un Rey tan enfrenado y tan trabado vendrá á ser un esclavo coronado, como se solia decir del Dax de Venecia; y esto no da verdaderamente honor á la Nacion, ni es correspondiente al decoro de la Monarquía. Sea moderada, muy enhorabuena, mas no degradada. El sistema de Constitucion se dirige á evitar todo el mal que pueda provenir á la Nacion de parte del Gobierno. El mismo derecho supremo, que es el de declarar la guerra ó hacer la paz, debe reservarse á una persona; porque no pueda la Nacion declarar la guerra ni en cuerpo, ni en representacion, ni tampoco puede ajustar la paz; y no pudiendo hacerlo por sí, delega á una persona la soberanía en esta parte tan esencial. Si no tiene este derecho, se ve precisado á consultar ó á tomar dictámen, ó bien del Consejo de Estado, ó bien, como algunos han querido añadir, de la Diputacion de Cortes, ó de una nueva convocacion de estas. Dejo de entrar en la definicion y distincion de la guerra ofensiva y defensiva, porque aun la ofensiva siempre lleva el velo y consideracion de defensiva. Si se trata de que los Monarcas de España dejen desde ahora de poder ser conquistadores, todas las guerras deberán considerarse como defensivas, no solo en caso de una invasion, sino tambien para preservar y conservar los dominios de la Corona en Ultramar. Y cuando tenga necesidad el Rey de concertar las fuerzas de otra potencia con las suyas para hacer una guerra poderosa de auxilios recíprocos, la otra potencia, esto es, la amiga que ha de cooperar con nosotros, querrá entrar con nosotros en una confederacion, sabiendo que el Soberano no tiene facultad para hacerlo; sabiendo que no ha de haber secreto, pues tratándose en las Cortes, es tratarse en público, por más reservada que sea la sesion? La libertad de la imprenta y la de los periodistas preguntará al mundo entero todo cuanto se llegue á verificar de esto que se llaman misterios diplomáticos.

En secreto se ha tratado en este Congreso un negocio de suma importancia, y en ciertos papeles públicos de Cádiz he visto ya revenida ó supuesta la contestacion de la corte extranjera. Por consiguiente, yo veo por todas partes necesario que el Rey tenga esta libertad absoluta. No quiero decir con esto que la tenga tan absoluta que por sí solo, esto es, por un capricho, ó por otra causa que no sea justa, pueda declarar la guerra, así como un amo despide á sus criados y manda mudar su casa. Se supone que tendrá Ministros que lo guien y aconsejen.

Tambien he oido tratar á estos como á enemigos natos de su nacion. Parece que en esta discusion se ha declarado la guerra á todo Ministro, suponiéndolos esencialmente malos y enemigos del bien de su Pátria. Terrible sentencia, que no pudiera ser sino en un loco en algun acto de furor, si exceptuamos el Príncipe de la Paz (llamado por otros Príncipe de la Nieblita) más feroz que malo, y más entorpecido que loco, que es aun peor. Podrá haberlos ignorantes, indolentes, ambiciosos; para ser

...diar estos defectos son amovibles. A unos se les tachan de ineptos, y á los hábiles y sagaces se les teme, que es lo mismo que decir que estas calidades son un delito, y no se puede hacer uso de ellas sine en daño de la Patria. Los Ministros yerran como los demás hombres, por no abundan en su opinion: tendrán sus caprichos y genialidades, que podrán agraviar á sus dependientes y á sus pretendientes; pero suponerlos traidores á su Patria sería malicia afectada más que justo temor. Dirían también, que no los Ministros, que el Rey puede abusar de sus supremas facultades; no lo negaré si no se le templa y limita por una sabia y vigilante Constitución que le borra hasta los dedos de aspirar á la tiranía, reconociéndose con poder para burlarse de las leyes. Si Nerón no hubiese vivido más que los seis primeros años de su reinado, se hubicra podido colocar al lado de Trajano; ó si no, reinó demasiado para un Príncipe que no tenía más leyes que los consejos de su primera educación; así, pues, en los últimos años se parvirtió, olvidándose de la doctrina y del maestro, por no acordarse más que de su reinado para medir por él su voluntad. Así vivió y murió como una fiera el generoso y benigno discípulo de Sócrates. Entre nosotros no puede caber semejante temor ni peligro, porque todo lo templó y moderó el cuerpo político de la Constitución segun su sistema en uno y otro extremo.

Lo que he dicho de la declaración de la guerra, lo quiero aplicar al ajuste de la paz. Para esta son menester negociaciones, manejos diplomáticos y preliminares que exigen gran prudencia, sagacidad y secreto. Y como para hacer la paz, no menos que la guerra, se ha de contar con los amigos y aliados, estos se retraerian de declarar sus intenciones á la vista del numeroso Congreso de estas Cortes. ¿Se aguardaría la convocacion tardía y estrepitosa de estas para resolver un negocio que á veces se malograría por no haberse aprovechado un dia, una hora oportuna?

Algunos señores preopinantes han hablado de los peligros que corría la libertad nacional por el grande influjo y predominio que puede tener un Ministro en el ánimo del Rey; y se han olvidado de otro peligro aun mayor, que tampoco se le temió presente en el actual proyecto de Constitución.

¿Este Rey será caído? Si lo es, ¿no habrá una Reina? ¿Podrá el Ministro más que la Reina, cuando estas los quitan á puntapiés? Sobre este otro punto que no se ha tocado, me reservo, si el Congreso lo tiene á bien, proponer un artículo particular. Acerca de la absoluta necesidad del secreto que debe reservarse al Soberano, así en la paz como en la guerra, no necesito citar al Rey Don Jaime: citaré sí al Rey D. Pedro III, quien sin haberla consultado con las Cortes para la conquista de Sicilia, armó 500 navas en Cataluña y Valencia, y embarcó 20.000 hombres con motivo de los derechos que alegaba su mujer. Y tan lejos estuvo la Nación de negarle todos los socorros para esta empresa, que le adelantó las contribuciones de tres años, y no se le preguntó para qué eran, ni á dónde iba la expedición, porque suponian que el Rey no podía hacer ninguna cosa contra el bien de sus súbditos. Despues de estar embarcados preguntó al Rey el almirante: ¿á dónde vamos? Y él respondió: «si la cañica que traigo puesta supiera lo que pasa en mi cuerpo, le pegaría fuego.» ¡Véase qué significacion del secreto! Él fingió que iba contra el África: allí desembarcó su tropa, tomó refresco, y desde aquella costa se dirigió á Sicilia, de cuya expedición resultaron las famosas vicisitudes sicilianas, ¡que ojalá se repitiesen ahora entre nosotros

todas las semanas! Seremos, pues, que en España los Reyes han tenido siempre esta libertad, aun los de Aragón, cuya Constitución era más rígida. No quita esto que los Reyes tengan sus consejos privados que les den sus pareceres: esto se hace en la Cámara del Rey, y en una hora, y con todo secreto. Por tal miro yo el secreto de la guerra. Sobran ejemplares dentro de la Monarquía, y no tenemos necesidad de mandigarlos fuera de casa. Todas las naciones tienen su forma de diplomacia, y á nosotros no nos falta. Así, soy de sentir que el Rey tiene el derecho de hacer la guerra y la paz, pero se supone oyendo á su Consejo de Estado y sus Ministros, y nada más; y si se añadiese alguna cosa, sea como indicó el Sr. Perez de Castro, que á su tiempo se diera cuenta á las Cortes con todos los documentos para satisfacer á la Nación. Me parece que lo dicho basta.

El Sr. SOMETELLA: Señor, no puede convenir con el dictámen ó modo de pensar del señor preopinante, ni en cuanto al juicio que forma sobre el artículo que se discute, ni en orden á los principios que deben tenerse presentes para la discusion. Si la cuestion de que se trata es de derecho público, ¿de qué otros principios nos hemos de valer para decidirla que los de tan noble ciencia? Si diré que no debemos gobernarlos por las máximas generales de dicho derecho; porque esto vendría bien cuando se tratase de constituir ahora de nuevo absolutamente la gran Nación que V. M. dignamente representa; pero es indispensable que nos valgamos de ellos contraidos á la Constitución de la Monarquía española, y á la que V. M. está sancionando.

Bajo de este supuesto, la cuestion debe mirarse por dos distintos medios: primero, segun la Constitución de España, y la de que V. M. está tratando, ¿debe tener el Rey privativamente el derecho de declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, ó no? Segundo, ¿conviene que la tenga, ó no? Y por cualquiera de estos dos puntos que se reflexione, no puedo aprobar el artículo en los términos con que se halla extendido; porque hablando en mi lugar y con la franqueza que acostumbro y es debida, ni debe tener el Rey exclusivamente el citado derecho, ni conviene que lo tenga.

Ya algunos de los señores preopinantes han dicho que por la Constitución de Aragón y Navarra no podía el Rey declarar la guerra, ni hacer y ratificar la paz, sin acuerdo de doce viejos homes, ó de doce de los más ancianos y sábios de la tierra. El señor preopinante que me ha precedido ha citado el ejemplar del Sr. D. Pedro I, Rey de Valencia, hijo y sucesor del señor conquistador, sin duda para persuadir que segun la Constitución de aquel reino, el Rey tenia el derecho de declarar la guerra y hacer y ratificar la paz; pero debe tambien tenerse presente que el Sr. D. Pedro II celebró Cortes en Valencia en el año de 1336 para tratar sobre las diferencias que tenia con su madrastra y amenazaban un próximo rompimiento con el Rey de Castilla; que en el año siguiente convocó Parlamento en la villa de Castellon de la Plana para tratar sobre el mismo asunto; y que en el año 1344 tuvo otro Parlamento en la ciudad de Barcelona con el objeto de las gracias que pensaba hacer á favor del Rey de Mallorca, á fin de evitar la continuacion de la guerra con el mismo; prueba nada equívoca de que los Reyes de Valencia, á pesar de que el conquistador, creyendo que con lo dispuesto en el Fuero de Sobrarbe estaba todo prevenido, nada quiso añadir á la Constitución de Valencia por lo respectivo al punto de declarar la guerra y ratificar la paz; no quisieron defraudar al reino de la intervencion en un punto tan interesante.

En Castilla, si bien por las leyes de Partida el Rey tenía la soberanía absoluta, se varió por los del Ordenamiento, pues por ellas se previno, según está expreso en la ley 2.<sup>a</sup>, título VII, libro 6.<sup>o</sup> de la nueva Recopilación, suprimida en la Novísima, que en los asuntos árduos y graves hubiera de convocar el Rey á las Cortes, no decidiéndolos sin intervencion de éstas, argumento que convence que no debía ni podía declarar la guerra por sí, porque era precisa la concurrencia del Reino como asunto el más árduo y grave que pueda ofrecerse, pues que se trata de la felicidad ó ruina de la Patria por los sacrificios que debe hacer de sangre y dinero, precisos para sostener la guerra. Quiero decir lo expuesto que según las constituciones de los reinos de que hoy se compone la Monarquía española, han ejercido los Reyes el derecho de que se trata en conocimiento y concurrencia de la Nación.

Lo propio debe decirse si nos gobernamos por la Constitución que V. M. está sancionando. Para convencer esta proposición, es indispensable acordar á V. M. dos principios elementales del derecho público. Primero, la facultad de declarar la guerra, y de hacer y ratificar la paz es inseparable de la suma potestad, del sumo Gobierno, de la soberanía, igualmente porque introducida la guerra por la necesidad solo se permiten para que los que no tienen superior que los juzguen, puedan por sí conseguir la vindicacion de la injuria, ó la recuperacion de sus derechos, cuando porque es preciso poder disponer de las personas de los súbditos y de sus efectos para dirigir uno y otro á la preservacion de los derechos, cuyo arbitrio y poderío pertenece únicamente á la soberanía. Segundo, la soberanía consiste esencialmente en el derecho de establecer las leyes, de sancionadas y de ejecutarlas; de suerte que siendo el derecho de declarar la guerra inseparable de la soberanía, y consistiendo esta, segun su esencia, en el derecho de establecer, sancionar y ejecutar las leyes, únicamente el que tiene esta facultad puede declarar la guerra, hacer y ratificar la paz.

A partir de estos principios contraidos á la Constitución que V. M. está sancionando, me ocurren dos brevísimas reflexiones que se hallan en contradiccion con el artículo que se discute. Primero, V. M. tiene sancionado en el art. 15 de dicha Constitución que el derecho de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey; luego si en esto consiste la esencia de la soberanía, y si solamente el que la tiene puede declarar la guerra, hacer y ratificar la paz, recae forzosamente este derecho, segun la Constitución, en el Rey juntamente con las Cortes.

Segunda, la razon más urgente para sentar el principio insinuado de que el derecho de declarar la guerra es inseparable de la soberanía, consiste, segun queda dicho, en que es precisa para el efecto de la facultad de disponer de las fuerzas y rentas de los súbditos, medios que forzosamente se necesitan para hacer la guerra. V. M. ha sancionado en el art. 131 que á las Cortes pertenecen, entre otras cosas, de las facultades que se les conceden, las de fijar los gastos de la administración pública; de establecer anualmente las contribuciones é impuestos; de tomar rendales á préstamo, en caso de necesidad, sobre el crédito de la Nación, y de aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias; de examinar y aprobar las cuentas de la inversion de los rendales públicos; en suma, de cuanto pertenece á exacciones é impuestos, y de consiguiente, á disponer de los rentas y efectos de los súbditos de V. M. Y en el artículo 171 se previene que si el Rey tenga la facultad de disponer de la fuerza armada, y de distribuiría como más

convenga; luego si la facultad sobre los dos puntos referidos es indispensable para el derecho de declarar la guerra y firmar la paz, habiéndose, segun los artículos expresados de la Constitución, en el Rey y en las Cortes, deben concurrir ambos poderes para que se lleven á efecto dicha declaracion y cualquiera tratado de paz.

Varios argumentos se han hecho por los señores proponentes que defienden el artículo en los términos en que se halla extendido; pero bien reflexionados, los más urgentes y precisos se reducen á tres, á saber: que no se guardará el secreto que se necesita en la materia si no se autoriza al Rey para que por sí solo declare la guerra y firme la paz siempre que lo estime necesario ó conveniente: que habrá inconvenientes si para ello se han de reunir las Cortes; porque mientras se verifica la reunion puede frustrarse la disposicion que deba tomarse en utilidad del Reino; y que ninguna Nación querrá tratar con el Rey, si sabe que éste por sí no ha de tomar providencia alguna.

Sobre lo primero han dicho ya los Sres. Argüelles, Aleazar y Gordillo, y demostrado hasta la evidencia, que el secreto que se exige en las declaraciones de guerra y tratados de paz no debe servir de impedimento para dar á la Nación la concurrencia y conocimiento preciso sobre tan importantes puntos, y de consiguiente, basta reproducir por no repetir, segun era preciso, las reflexiones que han deducido oportunamente en apoyo de dicha opinion.

En cuanto á lo segundo, es decir, á los inconvenientes que puedan resultar de la dilacion en reunir las Cortes, propuso ya el Sr. Borruil con la prudencia y madurez que acostumbra, el medio de superarlos; y yo, al paso que le apoyo, creo que debe dársele alguna más extension. Nada digo en orden al dictámen que el Rey debe tomar del Consejo de Estado sobre estos puntos; porque otra de sus atribuciones, segun está expreso en el artículo 235, si mal no me acuerdo, es la de que el Rey oiga su dictámen en los asuntos graves, especialmente para dar ó negar la sancion de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados; pero por lo respectivo á que intervenga tambien la diputacion permanente, opino que este debe verificarse cuando la declaracion ó tratado haya de verificarse despues de disueltas las Cortes, y el Rey juzgue, con dictámen del Consejo de Estado, que corre riesgo en la dilacion de ambos extremos; porque si están aquellas reunidas, ó pueden reunirse sin perjuicio del Estado, no hay razon para que dejen de convocarse; y en el caso de que deba intervenir solamente la diputacion segun lo expuesto, creo que debe añadirse esta facultad á las que se le conceden en el art. 150, respecto á que en otros términos no estará autorizada para asistir y exponer su dictámen sobre tan graves y críticos puntos, quedando obligada á dar cuenta de todo en las próximas Cortes.

Ultimamente, el argumento relativo á la dificultad que tendrían las potencias extranjeras para tratar con el Rey sobre estos asuntos, no estando autorizado por sí solo para resolver, está satisfecho en la misma Constitución que se discute. V. M. tiene sancionado en el art. 131 que á las Cortes pertenece aprobar éstas de su ratificacion los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Pregunto ahora: no pudiendo el Rey llevar á efecto tratado alguno de alianza ofensiva con las potencias extranjeras, de subsidios, ó especial de comercio, sin que proceda la ratificacion de las Cortes, ¿le sirve esto de impedimento para intentar por separado con las potencias extranjeras de tratar con el Rey sobre ambos puntos, porque sepan que han de tomar

conocimiento las Cortes, ó su Diputación, y el Consejo de Estado, y que sin oír su dictamen nada puede resolverse? ¿Si esta intervención de las Cortes se sugiere que no ha e ser inconveniente para negociar dichos tratados, porque V. M. así lo ha aprobado, ¿lo será para cualquiera tanto relativo á guerra y paz? O es menester que procedamos inconsecuentes, ó es preciso confesar que el referido argumento queda satisfecho y superado por la misma Constitución de que se trata.

Señor, el asunto es de los más graves que ofrece la Constitución por su naturaleza y por el trato sucesivo que le subsegue. Vemos que la Nación española tuvo en principio intervención en la declaración de guerra y tratados de paz. Es la más interesada en ellos, porque contribuye con sacrificios de sangre y de dinero. ¿Y será esto que cuando V. M. trata de restituir á su primitiva dignidad, y de asegurar los derechos de nuestro Soberano el Sr. D. Fernando VII y los de la Nación, no se le ó conocimiento ó intervención en los mismos? ¿Será justo que continué despojada de la concurrencia que tan sabias constituciones la han dado? No, Señor. La Nación tiene ó derecho indudable para intervenir en dichos asuntos; yo no puedo por mi parte consentir que se la defraude en un punto de tanta consecuencia, y quiero que al menos se la oiga antes de llevarse á efecto.

Me resumo diciendo que no apruebo el artículo que se discute en los términos en que se halla extendido; que mi opinión es que el derecho de declarar la guerra y hacer la paz sea del Rey con las Cortes; y que en el caso en que el Rey juzgue que la dilación es perjudicial, deba proceder con dictamen de la diputación permanente, y el Consejo de Estado, añadiéndose esta facultad á las que están asignadas á dicha diputación en el art. 160 prebido por V. M., con la obligación de dar cuenta de todo lo ocurrido en las inmediatas Cortes.

El Sr. ESPIGA: Señor, habiéndole tenido el disgusto de haber estado indispuerto en estos dos últimos días que se ha discutido este grande objeto que ocupa tan dignamente á V. M., no he podido tener la satisfacción de oír los dichos discursos que se han dicho sobre este importante objeto; y V. M. me disimulará si no contesto á todas las reflexiones que se hayan hecho en contrario, y si acaso repito lo que ya puede haberse hecho presente. Nada más, Señor, que la facultad de declarar la guerra, teniendo su origen en aquel derecho que tuvieron los hombres de defenderse á sí mismos contra cualquiera agresor, e transmitió como todos los demás derechos al cuerpo soberano de la Nación, que establecieron para asegurar la libertad común; pero nada duda tampoco que el ejercicio de estos derechos se dividió entre varios poderes, para que fijándose así el equilibrio político, y formándose una sabia Constitución, se conciliase la libertad civil y la dependencia nacional con la actividad y energía del Gobierno. Fué fácil marcar los límites que habían de separar el poder judicial del ejecutivo; pero no lo fué tanto señalar la línea divisoria entre el ejecutivo y el legislativo. Este es el origen de las diversas formas de Gobierno que observan en las naciones, y este es también el principio de la variedad y diversa modificación que se halla en las Monarquías templadas, y de que en unas se concedan al Rey los mismos derechos y facultades que se da en otras al cuerpo legislativo. Así es que no son los principios generales del derecho público los que han de decidir esta cuestión, sino, como ha dicho el señor preopinante, la conveniencia pública. ¿Conviene á la Nación española que el Rey tenga el derecho de declarar la guerra, ó será más conveniente que lo tengan las Cortes? Esta es la cuestión

que debe decidirse. Yo no he podido dejar de extrañar que el señor preopinante, que ha fijado estos mismos principios de conveniencia pública, haya querido decidir la cuestión por las leyes generales del derecho público. Tales es, Señor, su primer raciocinio. Si pertenece á la Nación formar las leyes, debe igualmente pertenecerle el derecho de declarar la guerra, pues al mismo á quien corresponde lo primero debe asimismo concedérselo lo segundo. Señor, ¿en dónde estamos? Si la conveniencia pública ha de decidir esta cuestión, ¿no se ve la grande diferencia que hay entre declarar una guerra y establecer una ley? ¿Puede ignorarse que es tan necesario para formar una ley el reposo, la calma, la circunspección, un maduro exámen y la opinión pública, como lo es para declarar la guerra el secreto, la celeridad y la oportunidad de los momentos? ¿Se duda que mientras que no puede haber el menor inconveniente en que se dilate la publicación de una ley, se puede exponer la libertad ó independencia de la Nación si se embaraza ó dilata la declaración de una guerra? Igual diferencia se halla respecto de las contribuciones, cuyo derecho pertenece justamente á la Nación. ¿Quién no ve que para imponer contribuciones con aquella proporción que exigen los haberes de los ciudadanos y los gastos que ha de presentar el Gobierno, basta saber los productos generales de la Nación y de las provincias, cuyos estados deben manifestarse al Congreso nacional con tanta exactitud como evidencia, y la necesidad y verdad de los gastos que están sujetos á un cálculo matemático; mientras que para declarar una guerra es necesario conocer las grandes y complicadísimas relaciones de los Gabinetes, los encontrados y opuestos intereses de las naciones, en sistema político y los tortuosos caminos que suelen abrirse para llegar á sus fines ocultos?

Confesemos que la conveniencia pública es el principio de donde debemos partir en esta discusión, y desde luego yo no puedo menos de observar que todos los señores que han opinado por la facultad de declarar la guerra en favor de las Cortes no han presentado una prueba deducida de la conveniencia esencial, inherente ó inseparable de la naturaleza y circunstancias de la cosa; que todos sus fundamentos consisten en inconvenientes que solo son posibles, y que pueden ser comunes, ora se conceda el derecho de declarar la guerra al Rey, ora á las Cortes; es decir: que los mismos señores preopinantes que pretenden que se dé á la Nación el derecho de declarar la guerra, deben convenir en que si esta cuestión se hubiera de resolver por los principios de la naturaleza del objeto, se debería decidir en favor del Rey. ¿Y cuáles son estos inconvenientes que resalta? El Sr. Capmany ha observado justamente que se habla del Rey como de un enemigo de los derechos de la Nación, y este modo de hablar ni es exacto, ni es justo; ni es decoroso á una nación grande y generosa, que se ha constituido en una Monarquía y que ha puesto á la cabeza de su gobierno á un Rey que habla en su nombre á la Europa y al mundo entero con dignidad y majestad. Yo convengo en que el Poder ejecutivo tiene una natural tendencia á aumentar su autoridad; pero no es menos cierto que un cuerpo nacional la tiene igual á la democracia. ¿Y por esto se han inspirado temores de perfidos, de convulsiones, de disolución y de anarquía? Sin embargo, yo no sé cuál es más rápido, si el paso de este cuerpo legislativo, á quien se conceden facultades desmedidas, á la anarquía, y por consiguiente al despotismo, ó el de una Monarquía templada con una justa balanza. Confundamos los tiempos, y no es mucho que confundamos las ideas. Salimos de un tiempo de esclavitud, en que si había alguna ley fundamental,

era solamente conocida por los sabios como un monumento de erudición antigua, y el citarla hubiera sido un crimen de lesa majestad; y ocupados todavía de aquellos temores, no nos acordamos de que una Constitución sancionada solemnemente por la Nación y sellada con la sangre de nuestros ilustres defensores, es una barrera impenetrable que no volverá jamás el despotismo. Ya no volverán aquellos tiempos en que los Reyes disponían de los derechos de los pueblos como de un patrimonio familiar; porque se borrarán de nuestros Códigos las leyes que inspiraban estas ideas, y recobrarán su vigor las que la arbitrariedad del último Gobierno pretendió que no volvieran á ver los españoles. ¿Qué podemos temer de los Reyes, cuando juntándose las Cortes anualmente, se reformará cualquiera infracción para que nunca se introduzcan los abusos, y se presentará al Rey la Constitución, este Evangelio político de la Nación, para decirlo: estas son vuestras facultades, estos vuestros deberes? ¿Cuál puede ser el instigo de un Ministro, á quien una efectiva responsabilidad anuncia sus destinos? Hubo, es verdad, un Sayan, un Godoy, un Caballero; pero ¿qué era ya el Senado en tiempo de Tiberio, y cuál la Constitución en los días de Carlos IV? Parece, Señor, que no son temibles los inconvenientes que se proponen, y es justo que examinemos ahora las razones de conveniencia pública, por las cuales el Rey debe tener la facultad de declarar la guerra.

Si para declarar la guerra no fuera necesario más que conocer la justicia de las quejas que la pueden haber excitado, qué más las Cortes podrían declararlas con acierto y con oportunidad; pero cuando es preciso ser tan sabio y prudente como justo en una empresa que comprometa la existencia de la Nación; cuando es necesario comparar nuestras fuerzas con las del enemigo, los aliados con quienes podemos contar con los que aquel puede tener en su ayuda; cuando deben tenerse presentes todos los intereses y relaciones reciprocas de las naciones, y penetrar todos los misterios ocultos de sus Gabinetes, ¿podrá esperarse que un cuerpo nacional que no es permanente, cuyos individuos han de renovarse de dos en dos años, y sellando de sus privados destinos, ni pueden haber observado la conducta de los Gabinetes, ni tener aquella experiencia y subiduría que se necesita en los negocios diplomáticos, tenga aquella tan difícil como oscura ciencia que se ha procurado siempre cubrir con nubes misteriosas y tan necesaria para elegir el momento oportuno de la guerra? ¿Podrán tenerla unos Diputados ocupados, unos en sus negocios domésticos, otros en pequeños objetos municipales, quién en la industria, quién en el comercio, este en el foro, aquel en la enseñanza, y ninguno en el sistema político de la Europa, y en los grandes intereses que tienen en perpétua lucha á las naciones? ¿Qué importa que haya de presentarse á las Cortes el expediente, en donde se expresarán las causas y motivos para declarar la guerra, y esperar un suceso feliz? Cualquiera que conoce la naturaleza de los negocios ignora por ventura que no se puede concebir por una sola lectura una idea tan clara como la habrán adquirido los que han observado los negocios, los que han seguido su marcha desde el principio hasta el cabo, los que han descubierto los caminos tortuosos por donde vania encubierta la injusticia? ¿Se ignora que como los hombres así los gabinetes tienen sus pasiones, sus intereses, su carácter, que es preciso observar, estudiar y conocer? Si cuando el Emperador Carlos V pretendió subyugar los Principes de Alemania con pretexto de religion hubiera de haberse resuelto en un congreso católico de la misma naturaleza que

estas Cortes la declaración de guerra contra esta empresa, ¿os creíble que la Francia se hubiera opuesto á las ambiciosas pretensiones del Emperador? No, Señor; pero Francisco I conoció bien presto que no era la religion la causa de esta guerra; sostuvo la libertad con los Principes de Alemania, y evitó un golpe que amonazaba á la Francia.

Tal es la prevision con que debe conducirse un Gobierno si quiere evitar funestas consecuencias, que después tendrían muy difícil remedio; pero no es menos necesario el secreto en la negociaciones si se ha de aprovechar aquel feliz momento que suele decidir de los gloriosos sucesos de una guerra. ¿Y podrá guardarse este secreto, sin el cual no habrá correspondencia política entre naciones cuyos intereses son opuestos y complicados, por 300 Diputados que sin haberse formado por los hábitos y lecciones de la política han de volver á la libertad de su vida privada? ¿Incurtos, inexpertos y sencillos estarán prevenidos para resistir la astucia, la sagacidad y otras usadas artes de los Ministros de las potencias extranjeras? Yo no solo no lo puedo concebir, sino que estoy seguro que ni tendrían un suceso feliz nuestras empresas, ni las naciones querrian negociar con quien habia de descubrir sus micas políticas á su rival. He oido decir á un señor presumpcioso que ni es necesario secreto, ni se puede observar. Yo convengo en que por último llega á saberse cualquiera negociacion; pero tambien es preciso confesar que esto suele suceder cuando el golpe ya no se puede evitar. Por lo demás, es preciso negarse á todo lo que dicta la experiencia y la conducta de todas naciones para empeñarse en persuadir la inutilidad del secreto. Podria ser quizás poco importante alguna vez el deliberar sobre la paz y la guerra en un Congreso permanente y poco numeroso de una Nación cuyos intereses no tuvieran grandes relaciones, y que no teniendo contactos con grandes potencias, no tuviera tampoco que temer. Pero cuando la España extiende sus relaciones á todas las potencias, y sus intereses están unidos con todas ellas; cuando desde el gabinete de Cádiz se da un impulso que se hace sentir en Constantinopla y en San Petersburgo; cuando debe fijarse más que nunca nuestra vigilancia sobre los preciosos dominios de la América, que han excitado siempre los celos de las Cortes de París y de Londres, y que actualmente son el objeto de sus especulaciones, ¿podrá ser conveniente que se discuta la paz ó la guerra, que trae consigo intereses y relaciones de potencias rivales y poderosas, en un Congreso numeroso, para que se hagan públicas nuestras deliberaciones, nuestras intenciones y nuestras providencias? Cuando las demás naciones más poderosas y más sagaces que la nuestra deliberan en lo más secreto de sus gabinetes el modo más seguro de prevenirnos y de sorprendernos, ¿nosotros deliberaremos en un cuerpo nacional? ¿Qué desigualdad! ¿Qué desnivel! ¿Qué desgraciados resultados! Si las naciones que están quizás meditando en este momento las providencias y medidas que han de tomar sobre las Américas en las críticas circunstancias en que se hallan las discutieran en sus Congresos, ¿gloriaríamos nosotros lo que debíamos hacer? ¿Las interesantes negociaciones de Tilsit se hubieran tratado en los Congresos de San Petersburgo, y de París, que se hubiera prevenido mejor la corte de Viena, no se hubiera desengañado la de Constantinopla, y no se hubiera manifestado al Emperador de Rusia al poco en que iba á caer? La seducida España, menos confiada, ¿no hubiera podido prevenir la rápida invasion de su infiel aliado? ¿no hubiera dado entonces del destino de sus tropas? ¿no hubiera insultado al pueblo español, alucinándole con



parentes desembarcos en Africa ó en Irlanda? Y ya que sordido privado hubiese vendido tan vilmente la Nación, el cándido y mal aconsejado Príncipe se hubiera puesto el mismo en manos del tirano? Estas son, Señor, las lecciones que da una sabia experiencia para que V. M. sepa cómo ha de obrar en adelante.

Es necesario prevenir, sorprender y aprovechar un feliz momento; y de otra manera la guerra no podrá tener otro efecto que la estéril gloria de combatir, muchas víctimas inmoladas á la Patria, y ésta huída despues de ser vencedora. Pero los que conceden á las Córtes el derecho de declarar la guerra dicen que no por eso el Rey debe dejar de tener la facultad de empezar las hostilidades antes de la declaracion para prevenir al enemigo; y yo pregunto: ¿las Córtes mandarán, en el caso de que conozcan que es injusta la guerra, que sigan las hostilidades empezadas, ó determinarán que cesa desde luego cuando se declare su injusticia? Si lo segundo, la Nación se aliará en el mismo compromiso que en el caso de que concediendo el Rey el derecho de declarar la guerra, las Córtes se vieran obligadas á mandar cesar las hostilidades convencidas de su injusticia. La misma sangre española derramada, quejas y reclamaciones igualmente justas de una potencia rival, y acoso indemnizaciones no menos necesarias. Si lo primero, es indiferente que las Córtes ó el Rey tengan la facultad de declarar la guerra, pudiendo el Rey empezar las hostilidades cuando le parezca oportuno, y no debiendo cesar sino en virtud de su resolucion. Y quién no ve que en ambos casos amenaza el peligro, si al puede llamarse, el de que el Rey pueda abusar de la fuerza armada? Si este solo temor nos hubiera de obligar á privar al Rey del derecho de declarar la guerra, nos vemos conducidos por este mismo principio á un extraneo impolítico y funesto, á negarle tambien la direccion de los ejércitos. La Nación debe tranquilizarse sobre la justa balanza que se fija por la Constitucion; y si esto no basta, no hay fuerza moral que asegure la libertad nacional. Yo bien sé que hay algunas naciones en que un Congreso constitucional delibera sobre la guerra y la paz; pero son iguales las circunstancias? ¿Han, por ventura, asegurado por eso su independancia? ¿Se tiene presente que los Estados-Unidos son una república y que la España es una Monarquía? ¿Que aquellos se circunscriben á un pequeño espacio sin potencias limítrofes que puedan inspirarles desconfianzas y rivalidad, y que esta se extiende á inmensos dominios, que han sido y serán siempre el objeto de los celos y de la ambicion de muchas naciones? ¿Que su Congreso es permanente y las Córtes temporales? ¿Y que si aquella Nación llega á engrandecerse mudará de política y se pondrá al nivel de los demás? No ignoro tampoco que habiendo tenido el Rey de Suecia la facultad de declarar la guerra, las victorias de Carlos XII, más brillantes que justas, más funestas que ventajosas, obligaron á los Estados reservarse este derecho; ¿pero quién no sabe que en esta época empieza la inconstancia de principios y la esencial debilidad de su Gobierno? ¿Quién ignora que entonces empezaron los proyectos ambiciosos de la Emperatriz sobre este Reino, y que han seguido tenazmente despues sus sucesores? ¿Quién duda de

las diversas y opuestas pretensiones de los Gabinetes de San Petersburgo y Copenhagen, sostenidas desde aquel tiempo alternativamente segun la mediana y variedad de los partidos? ¿Qué mucho que por último haya venido á ser esta Nación presa desgraciada de la tiranía? Si fuera necesario hablaría yo con más extension de las repúblicas de Holanda, de Génova y de Venecia; pero cualquiera que haya leído su historia estará bien convencido de que éstas fueron en el principio más bien unas juntas de comerciantes que unos Estados políticos; que si despues merecieron esta consideracion, conservaron su independancia más que por la fuerza de su Gobierno, por la rivalidad de las potencias que se impedían recíprocamente su conquista; y que desde luego que se levantó una nacion bastante poderosa para esta empresa, desaparecieron de la carta. Concluiré contestando á las observaciones del Sr. Sombrialla que por la Constitucion de Aragon el Rey tenia el derecho de declarar la guerra y la paz con el Consejo, y segun otros, con el conocimiento de los ancianos; que siendo Valencia una parte de la Corona de Aragon, los hechos que se han citado no pudieron alterar su Constitucion, y que jamás las Córtes de Castilla tuvieron esta facultad, de la que usaron libremente sus Reyes, consultando la experiencia y sabiduría de su Consejo. Por todas estas consideraciones me parece que V. M. debe aprobar el artículo como propone la comision.»

Concluido este discurso, se declaró el asunto suficientemente discutido; y habiéndose procedido á la votacion, que á petición del Sr. Calatrava fué nominal, resultó aprobado el punto por 93 votos contra 43.

Señaló en seguida el Sr. Presidente la hora de las once de la mañana del día siguiente para recibir al Consejo de Regencia, el cual avisaba por el Ministerio de Gracia y Justicia que en celebridad del cumpleaños de nuestro muy amado Monarca Fernando VII pasaria á cumplimentar al Congreso.

Aunció uno de los Sres. Secretarios que para acompañarlo é introducirle habia nombrado el Sr. Presidente á los

Sres. Obispo de Calaberra.  
Obispo Prior de Leon.  
Marqués de Villafraanca.  
Llanas.  
Perez.  
Del Monte.  
Castillo.  
Polo.  
Conde de Torano.  
Moragues.  
Power.  
Andrés.

Y se levantó la sesion.

la de las vicisitudes que experimentaron en todos tiempos las instituciones sociales. La Nación, despedazada por odios y parcialidades, será presa del extranjero ó de alguna ambición, que si se halla con fuerzas, la oprimirá en la arte que domina. A esto se conspire cuando los medios no adoptan oscuramente algunos insensatos son para destruir la representación nacional. Oiga V. M. la aproximación de unos hechos que no pueden considerarse como aislados. Su calace bien claro manifiesta la infernal trama que se estaba urdiendo, y de que el Congreso tiene ya en mano quizá el principal hilo. Suchet meditaba la expedición de Valencia, y tal vez hacia sus aprestos, cuando el infernal papel de Alicante extrañaba la opinión pública, soplando el voraz fuego de la discordia para encender guerra civil y cruzar una conflagración universal. Cuando Suchet se aproximaba á Valencia, se apareció en Cádiz, con toda diligencia y artificio, que el general Blake había sido muerto en aquella ciudad en medio de una convulsión popular; al mismo tiempo se decía en la misma capital de aquel precioso reino, que el Congreso nacional había sido disuelto, varios de sus miembros sacrificados públicamente por la rabia de sus contrarios, y los líneas e la Isla entregadas al enemigo. ¿Quiere el Congreso todavía más pruebas del concierto y sistema de tan perversa trama? ¿Son estos hechos aislados, sin conexión, sin correspondencia, sin dirección y á un mismo y determinado fin? La agitación general de aquellos días, el conflicto de la opinión, la incertidumbre universal pintada en los semblantes de tantos y tan verdaderos patriotas, bien claro acia ver que no eran aquellas voces vagas esparcidas por imprudencia de un ocioso, ó la malicia de un malvado. La opinión pública estuvo sorprendida por algunos días. En embargo, el Congreso no vió que se acorrea á esa mendiga ninguna autoridad, cuerpo ni diputación á ofrecer su apoyo, á asegurarlo de su adhesión y lealtad. Si lugar de las Cortes se hubiese hallado, no digo el señor D. Fernando VII, una persona que sonase nombrada diputada por él, amenazada de un leve insulto, ¡qué opor, qué presura, qué competencia á recordarle y á ofrecerle sus servicios! Las Cortes no pueden desentenderse de estos sucesos, que son hechos, no declamaciones. Ellos manifiestan que el sistema que se ha seguido hasta aquí es equivocado, contrario al objeto de la reunión de Cortes generales y extraordinarias. Entre el Congreso y las autoridades, que forman el todo de la administración, no debe haber más que un mismo espíritu, mayor uniformidad, una verdadera identidad en todas sus operaciones del Gobierno. Este debe tener toda la autoridad necesaria para salvar á la Nación; pero sus rentes no han de tener otros principios ni otras intenciones que los que animan al Congreso nacional. Los secretarías del Despacho han de formar en adelante un cuerpo unido y homogéneo. Sus disputas, sus rivalidades, sus despiques deben desaparecer del consejo que forman en sus deliberaciones. Para ello no ha de haber más que una misma doctrina. La diversidad de opiniones no debe menos de turbar la armonía, introducir la desconfianza en el Gobierno. Su responsabilidad ha de estar asegurada con la publicidad de su proceder, y al so que forma un consejo entre sí, han de estar en atínuo contacto y consonancia con el Congreso nacional. Lo contrario es perderse todo. Consideraciones á nos particulares comprometan la salvación de la Pátria. El remedio urge; y pues que es conocido, no pueda ferirse sin grande peligro. Antes de concluir, preciso que llame la atención de las Cortes sobre una nueva trama que se le hace bajo el insidioso disfraz de hacer

respetable al Gobierno. Una lluvia de papeles, dirigidos á presentar como necesario un Príncipe ó persona Real al frente del Gobierno, no pueden estar dictados por el amor á la Nación. Los derechos del Sr. D. Fernando VII, si tal sucediese, quedarían comprometidos. La Nación iniciada con celo y desconfianza en paso tan aventurado, tan impolítico, y en un dictámen tan antipatriótico. El Congreso no debe perder de vista esta nueva guerra que se le hace. Bajo el pretexto de consolidar el Gobierno, el verdadero fin que en esto se proponen los promotores de tan fatal proyecto es destruir la institución de Cortes, anular sus decretos, evitar que se plantee la Constitución, restablecer á su sombra el tan suspirado régimen arbitrario que nos ha per lido. Las sospechas que aparentan tener de los miras ulteriores de algunos Diputados, con un lazo grosero que tienden á los incautos y á los necios; lazo en que solo pueden caer los que se han dejado arrastrar de los infinitos fantasmas que se les han presentado en todos tiempos por los enemigos del bien público, tan fáciles de desentrañar al que los observa con alguna atención. He desahogado en parte mi corazón: V. M. hará el uso que quiera de estas reflexiones, mientras toman las providencias que no puede retardar sin aventurarlo todo. Los que opinan que todo debe despreciarse, que el Congreso debe descansar en su proceder, ó desconocen la historia de las sociedades, ó se olvidan de lo que han debido examinar y observar. Luego que acontecen los sucesos, nada vale decir: «¿Quién lo hubiera creído? Nadie lo podía esperar.» El éxito de la Junta Central, el pago dado á sus individuos por los que más benedictos habían recibido de su mano, es una lección bien enérgica y reciente de lo que es la ingratitude humana. Medidas, medidas fuertes y bien sostenidas son las que solo pueden salvar la Pátria.»

Continuó la discusión del proyecto de Constitución. A la tercera facultad del Rey, contenida en el artículo 171 y aprobada ya por las Cortes, propuso el señor Rio la siguiente adición: «Con consentimiento del Consejo de Estado.»

Habiéndose dicho por algunos Sres. Diputados que no debía votarse esta adición por ser contraria al párrafo aprobado, dijo

El Sr. POLO: No es proposición particular, sino voto de un individuo de la comisión.

El Sr. RIO: He visto que otras veces los votos de los individuos de las comisiones se votan, no como proposiciones, sino como votos particulares.

El Sr. LUJAN: Me opongo á que se haga esta adición y á que se trate de discutirla sin preguntar primero si há lugar ó no á deliberar. Pocos días hace que determinó el Congreso, á propuesta del Sr. Llanera, que antes de admitir para que se discutiera una proposición, se haya de ver y declarar si es contraria á lo determinado, porque si lo fuese, no debía admitirse, con el saludable, racional y justo objeto de no detenerse á discutir una cosa que, ó no puede aprobarse, ó que si se aprueba, es preciso que esté en contradicción con lo acordado. Esta regla debe observarse religiosamente, y mucho más cuando se trata del proyecto de la Constitución, por la delicadeza, trascendencia y gravedad de la materia. La adición que se propone es absolutamente contraria á lo que las Cortes sancionaron el día 13, pues que entonces se concedió al Rey la facultad de declarar la guerra y hacer y retener la paz; y guardar ahora que esta facultad de declarar la

guerra sea en union y consentimiento del Consejo de Estado, es lo mismo que someterla enteramente al Rey, ó circunscribirla á los términos más estrechos á que se intentaba reducir antes de que se aprobara el artículo. Sobre esto se discutió toda la discusión, y no se alcanza seguramente el motivo de reproducir una proposición desechada. Yo fui de dictámen de que no tuviese el Rey la facultad de declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, sino en union con las Cortés, por consideraciones que ni con él se tuvieron por despreciables; pero decidílo ya el punto respecto de la declaración del Congreso, no puedo permitir que se quiera trastornar lo determinado, con protesto alguno, por espacioso que sea.

Si se adoptase lo que se propone en la adición, resaltarían inconvenientes terribles, y mucho más si se atienda á que admitirla era lo mismo que destruir los principios que dirigen el proyecto y la voluntad y conducta de la Nación. En mi voto manifesté que si se daba al Rey, en union con el Consejo de Estado, la declaración de la guerra, sería establecer una verdadera aristocracia, que esto iba á producir inconvenientes incomparablemente mayores que teniendo el Rey por sí solo semejante facultad; que nosotros, las Cortés y la Nación entera no queríamos Gobierno aristocrático, sino una Monarquía moderada, y es preciso mantener y corroborar estos fundamentos de la Monarquía. Serenos, pues, consiguientes, y no se trate ya, no digo de admitir la adición, pero ni aun de deliberar sobre ella.

El Sr. **ARCE**: He padecido equivocacion por el señor procurante. Es el Reglamento que se pueden hacer adiciones á los artículos aprobados. Esta es la segunda, pues hay otra anterior del Sr. Calatrava. Yo sé que muchos señores aprobaron el artículo en el concepto de que se admitirian adiciones. Véyanse, pues, votando por orden.

El Sr. **CAMPOMAYOR**: Propónganse dos ó tres adiciones, para que la sabiduría del Congreso elija la que mejor le parezca. Yo añadiría: «consultando á su Consejo de Estado, si lo tuviese por conveniente.»

El Sr. **GONZALEZ**: Es necesario considerar la cosa bajo su verdadero punto de vista. Dice el Sr. Luján que por estar aprobado el artículo, no se puede deliberar sobre la adición del Sr. Ric. En el artículo se dice que las Cortés ó la Nación no deben tener parte en la declaración de la guerra ó ratificación de la paz. V. M. lo aprobó ya; pero esto no impide que el Consejo de Estado haya de dar su aprobacion.»

Interrumpiéndolo el Sr. **Muñoz Torrero**, pidiendo que se preguntase si se admitia ó no á discusión la adición del Sr. Ric, y habiéndolo verificado el Sr. Secretario Oliveros, resultó no quedar admitida.

Habiéndolo sido la del Sr. Perez de Castro, que dijo así: «dando despues cuenta documentada á las Cortés.» dijo -

El Sr. Conde de **TORREO**: Está bien que se apruebe; pero los Ministros son responsables, y no podrá hacerse efectiva su responsabilidad sin que presenten los documentos.

El Sr. **VILLANUEVA**: Una cosa es que se presenten los documentos, si se piden, y otra cosa es que se han de presentarlos siempre que se declare una guerra ó se haga una paz; porque si se ven los Ministros que necesariamente han de presentar los documentos, se andarán con más tiento.

El Sr. **ARCE**: El Ministro es responsable de todas sus operaciones á las Cortés; pero como que se han efectuado esta responsabilidad, es preciso que haya alguna acusacion contra él. Y es bien claro que pueden pasar diez

ó doce años sin que haya por qué recurrir á un Ministro.

El Sr. **ARGENTIERS**: Desde luego se me presenta una dificultad; á saber: ¿se ha de obligar á los Ministros á que presenten la correspondencia íntegra, ó solo la parte perteneciente al negocio que se trate? Ya se vé que los Ministros no querían presentar los documentos si no se les piden. Pero con decir que entre la correspondencia hay notas de otra potencia que no quise que se sepan, quedará eximido.

El Sr. **MUÑOZ TORRERO**: Cuando se trate de los Ministros, se podrá ventilar este punto.

El Sr. **PEREZ DE CASTRO**: La explicacion de mi adición es muy sencilla, y está apoyada por la práctica de una gran nacion, de tal modo que no puede ya graduarse de una teoria ó idea especulativa. Redúcese á que despues de declarada la guerra, ó ratificada la paz, haya el Rey de comunicar á las Cortés, no solo este acontecimiento y sus motivos, sino tambien los documentos que existen sobre él, esto es, las notas, memorias y oficios que hayan mediado. El extracto de los motivos se ilustrará y apoyará en estos documentos oficiales, y de todo ello resultará una instruccion que ha de poner en evidencia la justicia de la guerra, la mayor ó menor conveniencia de la paz. Así quedan instruidas á fondo las Cortés y la Nación; se forma una opinion fundada y juiciosa, y hasta los debates en pró y en contra, aclarando la materia, dirigen por medio de la opinion pública las operaciones en grande del Gobierno. El presentarse toda la correspondencia ó documentos, no excluye que convenga alguna vez reservar alguno que pudiendo por su naturaleza comprometer el secreto del Estado, pudiera acarrear en su publicacion graves inconvenientes, porque si todo lo que pasa con una potencia hubiera de ver la luz pública, nada tratada con nosotros. Este misterio, que solo puede ser necesario alguna vez, y con uno que otro documento, no versa en cosas que se dirijan á daño de la Nación, sino en cosas que pueden tocar al interés de otras naciones, en lo que es necesario ser sumamente circunspectos.»

Quedó aprobada la adición del Sr. Perez de Castro.

Pidió el Sr. **Caliza**, que ya que se había concedido al Rey la facultad de declarar la guerra y hacer la paz, se veriese la sétima facultad de las Cortés en estos términos: «aprobar antes de su ratificacion los tratados de alianza, los de subsidios y los de comercio.» Para que así vinasen comprendidos los tratados de alianza *defensiva*, y los *generales* de comercio.

Acordaron las Cortés que la comision de Constitucion exponga su dictámen sobre este particular.

«Cuarta. Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales á propuesta del Consejo de Estado.»

Aprobada.

«Quinta. Proveer todos los empleos civiles y militares.»

El Sr. **LAFRAYZABAL**: Señor, esta facultad de privativamente al Rey la de proveer todos los empleos civiles y militares, siendo así que la inmediata anterior le ha permitido la de nombrar los magistrados de todos los tribunales á la propuesta del Consejo de Estado. ¿Por ventura exige menor cuidado y atencion el nombramiento de los magistrados que el de todos los empleos? La experiencia ha certificado que la falta de acierto en esta parte ha causado los mayores males de la Nación; y si en los tiempos pasados no alcanzaron á evitarlos las consultas ó propuestas que hacian al Rey la Cámara y otros departamentos, mas tarde serán bastantes á impedirlos la justicia y el

A N E X O III

ANEXO III

DICTAMEN DE LA COMISION ENCARGADA DE DICTAMINAR.

DIARIO DE SESIONES DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1936, Nº  
40, PAGINA 411.

La Comisión especial encargada de presentar a las Cortes su dictamen sobre la comunicación que en siéte del corriente les hizo el Gobierno de S.M. por medio del Secretario del Despacho de Estado de órden de la Reina Gobernadora, pidiendo la autorización de las Cortes para poder concluir, sobre la base del reconocimiento de la independencia, tratados de paz y amistad entre España y los nuevos estados americanos, ha meditado con la mayor detención este importante asunto.

No quisiera la Comisión entrar en el examen de las causas que han producido la separación de nuestras antiguas colonias; pero no omitirá decir que considera como principal origen de este suceso el trastorno que la invasión de Napoleón produjo, no solamente en España peninsular, sino en todos los países ultramarinos, sujetos a su dominación; y mirando ya como un hecho consumado la situación política de los nuevos estados americanos la Comisión se ha limitado a considerar la cuestión bajo el aspecto de conveniencia, y utilidad que produce la autorización que el Gobierno de S.M. solicita.

Veinte y seis años de discordias y de vicisitudes funestas hacen necesaria la reconciliación entre los individuos de una misma familia; y los principios de una sana política aconsejan restablecer entre ellos las re-

laciones de paz, amistad y comercio. La España tiene el más alto interés en la prosperidad del continente americano; y esta verdad felizmente reconocida por el Gobierno actual, se halla confirmada con el ejemplo que nos ofrece el reconocimiento de la independencia de sus antiguas colonias, hecho por la gran Bretaña.

El decoro y la dignidad de la Nación española exigen en concepto de la Comisión, que en este importante negocio obran las Cortes generosamente, y que en la emancipación de sus antiguas colonias no se mezclen miras poco dignas de la nobleza de su carácter. Este desprendimiento, y la hidalguía de su proceder serán el cimiento más sólido para perpetuar los vínculos que han de estrechar a pueblos que tienen un mismo origen. Reconocida de este modo la independencia de los nuevos estados americanos, veremos restablecida la tranquilidad en aquellas regiones; cesará la ocasión de que renazcan las discordias civiles, y la humanidad recobrará sus derechos.

En varias épocas han manifestado las Cortes su opinión acerca de la necesidad y provecho de reconocer la independencia de nuestras antiguas posesiones continentales de América; pero las vicisitudes de que hemos sido testigos y víctimas, han hallado siempre en el Gobierno absoluto un obstáculo, para que esta opinión llegase a producir resultados tan efectivos, como la nación deseaba.

El sentimiento de la madre patria al separarse para siempre de sus hijos americanos es natural y fundado; pero este mismo sentimiento se convierte en una agradable emoción de orgullo nacional al considerar que aquella vasta familia, en el corto período de trescientos años que ha estado regida por las leyes de la metrópoli, ha llegado al grado de educación y de madurez necesarias para despedirse de su madre, y empezar la carrera de su emancipación, constituyendo naciones independientes.

Partiendo de estas consideraciones, ha examinado la Comisión detenidamente todos los documentos exhibidos por el Secretario del Despacho de Estado, que invitado para asistir a sus sesiones, no ha reservado ni omitido ninguno de cuantos datos y explicaciones se han estimado oportunas; pudiendo asegurar los que suscriben, que han quedado satisfechos del celo y prudencia con que el Gobierno de S.M. ha conducido estas negociaciones.

Algunas de ellas se han llevado al punto que el Gobierno ha podido llevarlas por sí solo; pero no siendo dado concluir tratado alguno sin que por nuestra parte sea reconocida la independencia de los respectivos estados, y se haga renuncia de todo derecho territorial ó de soberanía sobre ellos; y no estando tal reconocimiento y renuncia en las facultades de la corona, considera



das las disposiciones de los artículos 10, 173 y de la restricción 4ª del 172 de la Constitución de la monarquía, el Gobierno ha acudido a las Cortes, solicitando su autorización.

Por tanto la Comisión tiene el honor de proponer a la deliberación del Congreso el siguiente

#### ARTICULO UNICO

"Las Cortes generales del reino autorizan al Gobierno de S.M. para que, no obstante los artículos 10, 172 y 173 de la Constitución política de la monarquía, promulgada en Cadiz en el año de 1812, pueda concluir tratados de paz y amistad con los nuevos estados de la América Española, sobre la base de reconocimiento de su independencia y renuncia de todo derecho territorial ó de soberanía por parte de la antigua metrópoli, siempre que en lo demás juzque el Gobierno que no se compromete ni el honor ni los intereses nacionales."

Las Cortes, sin embargo, resolverán lo que crean más conveniente y acertado.

Palacio de las Cortes en Madrid a 27 de noviembre de 1836.= Joaquín María de Ferrer.= Manuel Joaquín Tarancón.= Olegario de los Cueros.= Juan Ramon de Arana.= Antonio Flores Estrada.= Mauricio Carlos de Onís.= Jacinto Félix Domenech.= Antonio Seoane.= Miguel Cabrera de Nevares, Secretario.

A N E X O I V

ANEXO IV

DEBATE DEL ARTICULO 47, 48 DEL PROYECTO DE CONSTITUCION.

DIARIOS DE SESIONES DE LOS DIAS 24 y 25 DE ABRIL DE 1837, PAGINAS 2.959-2.962 Y 2.980-2.981.

Miguel Gaston, por hallarse en caso semejante al de D. Rafael de Cuéllar.

A la misma, otro expediente remitido por el referido Sr. Secretario del Despacho, con informe favorable de la comisión de Exámen de pensiones, promovido por D. Juan de Mesa y Tapia, dignidad de tesorero y cura párroco de Ceuta, en solicitud de que se le continuase el abono de la pensión de 5 rs. diarios concedida á su difunto padre por Reales órdenes de 26 de Agosto de 1764, 21 de Abril de 1765 y 14 de Diciembre de 1809, con traslación á su mujer ó hijos.

Procediéndose á la órden del día, y continuando la discusion del art. 47 del proyecto de Constitucion, se leyó el párrafo núm. 3.º, que decia:

«3.º Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando despues cuenta documentada á las Córtes.»

El Sr. GORGARRI: Señores, el Sr. Olózaga, que suele favorecerme con sus elogios, acompañado de correctivos, creyó ver en mi discurso de ayer «más palabras que ideas» yo creo ver en el art. 47 redactado por la comision «más concision que órden.»

El art. 47 de la comision es este:

«Además de las prerogativas que la Constitucion señala al Rey, le corresponde:

1.º Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que sean conducentes para la ejecucion de las leyes.

2.º Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

3.º Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando despues cuenta documentada á las Córtes.

4.º Nombrar todos los empleados públicos.

5.º Conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo á las leyes.

6.º Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

7.º Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias.

8.º Cuidar de la fabricacion de la moneda, en la que se pondrá su busto y nombre.

9.º Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion pública.

10.º Indultar á los delinquentes, con arreglo á las leyes.

11.º Nombrar y separar libremente los Ministros.»

MI colocacion es esta:

«Además de las prerogativas que la Constitucion señala al Rey, le corresponde:

1.º Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que sean conducentes para la ejecucion de las leyes.

2.º Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

3.º Indultar á los delinquentes, con arreglo á las leyes.

4.º Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando cuenta documentada á las Córtes.

5.º Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

6.º Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias.

7.º Cuidar de la fabricacion de la moneda, en la que se pondrá su busto y nombre.

8.º Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion pública.

9.º Nombrar todos los empleados públicos.

10.º Conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo á las leyes.

11.º Nombrar y separar libremente los Ministros.»

El Sr. SANCHE: El órden de este artículo 6 de las facultades que en él se dan á la Corona, está tomado de la Constitucion del año 12. Podrá haber alguna facultad que pudiera estar antes segun el órden que cada uno establezca en la cabeza; pero la comision ha creido que no debia alterar el órden con que estas facultades estaban puestas en dicha Constitucion. Si se quiere, podria observarse el órden que prescribe la importancia de cada una de las materias; pero tambien se puede seguir el que marca la relacion que tienen estas entre sí. Repito que en esta parte la comision no ha hecho más que copiar las facultades que en el art. 171 de la Constitucion del año 12 se daban al Rey, y las ha copiado por el mismo órden en que en ella se encuentran: si se ha suprimido alguna, en el caso de que se ataque esa supresion, la comision contestará.

El Sr. GORGARRI establece un órden que, segun he entendido, es por la trabazon que las materias tienen entre sí: tal vez los individuos de la comision que propuso aquella Constitucion lo establecieron por otra base, y yo creo que hasta ahora no se han alegado razones que puedan inducir á variarlo.

El Sr. COROSARRI: El Sr. Sancho ha dicho que la comision ha seguido en su redaccion la marcha de la Constitucion del año 12. Pero así como ella se ha desviado en mucha parte y con acierto de la redaccion de la Constitucion del año 12, pudo y debió haberse desviado aqui.

El Sr. FIERRO MONTEAOS: Señores, será breve en mi discurso, porque estoy persuadido que no hallaré muchas simpatías en el Congreso, pues las ideas generalmente recibidas y la comun opinion de los publicistas no son favorables á mis doctrinas; sin embargo, creo de mi deber dejar consignada mi opinion sobre tan importante, tan grave y trascendental materia.

Por la tercera cláusula del artículo que se discute, se dice que el Rey tiene la facultad de declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando despues cuenta documentada á las Córtes. Sobre la primera parte de esta cláusula voy á hacer mis ligeras observaciones.

Yo, señores, distingo el acto de la resolucion ó de deliberar el hacer la guerra, del acto de declarar la guerra, de la misma manera que distingo la formacion ó confeccion y deliberacion de las leyes, de la promulgacion y ejecucion de las mismas. Me explicaré. Resolver, decidir, determinar si una Nacion está en el caso de declarar la guerra á otra Nacion; decidir, resolver, determinar si conviene á los intereses verdaderos y bien entendidos de un pueblo el hostilizar á otro pueblo; decidir, determinar, resolver si real y efectivamente el interés, la seguridad, la gloria, el honor de un Estado exige que se ponga en lucha con otro Estado ó Gobierno, es, señores, indudablemente una atribucion del legislador, no objeto de la ley; porque el acto de acordar y decidir la guerra envuelve consigo necesaria y evidentemente la imposicion de obligaciones muy penosas á los ciudadanos, les impone una gran suma de deberes, y crea hasta cierto punto derechos y obligaciones respectivas.

Y qué, señores, crear derechos y obligaciones que es de la competencia exclusiva, no es una condicion necesaria de la ley? Estos sacrificios terribles y dolorosi-

imos, cuales son las contribuciones de sangre y de dinero que trae en pos de sí precisa y directamente la declaración de guerra, ¿no son atribuciones especiales y necesarias del Cuerpo legislativo? Claro es que sí.

En la Constitución de 1812, en el proyecto que discutimos, en las Constituciones de todos los países en que se conoce el sistema representativo, se declara que la facultad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey, ó sea en los brazos del Poder legislativo, y que las contribuciones de sangre y de dinero no pueden ser exigidas por el Poder ejecutivo sin que hayan sido votadas por el Poder legislativo. Ahora bien; si es necesario, si es indispensable que estas leyes se voten por el Poder legislativo, también es asimismo indubitable que al mismo compete deliberar y decidir si conviene ó es necesario hacer la guerra, porque en esta resolución van implícitamente comprendidos los más caros y preciosos intereses que son materia y objeto de la ley, y que deben ser cuidadosa y esmeradamente protegidos y conservados por el legislador.

Siendo, pues, objeto de una ley la resolución de la guerra, es claro que á ella deben concurrir los tres ramos del Poder legislativo, y no es ni debe ser, lógicamente hablando, una prerrogativa exclusiva de la Corona. Esta, ó sea el Poder ejecutivo, cumple, lleva á efecto, pone en ejecución, halla resolución, como principalga y ejecuta las leyes; y á este acto, á este hecho, á esta atribución, es á lo que yo llamo y á lo que debería reducirse únicamente la facultad de «declarar la guerra.» Es decir, ejecutar la voluntad del legislador, «hacer la guerra.»

No se crea que esta es una distinción puramente ideal y metafísica, porque parezca que vienen á confundirse casi ambas ideas en una sola; no, señores: es fácil demostrar la diferencia de los dos actos, por lo mismo que dice la comisión al final de la cláusula tercera de este artículo, á saber: «que el Poder ejecutivo dará despues cuenta documentada á las Cortes.» Pues bien, señores: ¿no se pone á la deliberación de los Cuerpos Colegisladores la utilidad, la necesidad, la conveniencia de la guerra? ¿No se les faculta para juzgar si deberá ó no continuarse? Claro es que sí. La Asamblea nacional, vistos los motivos, las razones que ha tenido el Gobierno para declarar la guerra, resolverá si ha sido acertada la decisión del Gobierno, si ha sido conveniente, si ha cumplido con su deber el Poder ejecutivo; y en el caso de que no lo considere así, exigirá la responsabilidad á los Ministros; y si, por el contrario, reconoce que ha tenido razón para declarar la guerra y que el interés de la Nación lo exigía, entonces dará su beneplácito al Poder ejecutivo y le facultará para que continúe en la lucha.

Ahora bien: ¿no dicta la buena lógica, no exige la razón, no aconseja la prudencia, no reclama el interés público bien entendido, que preceda esta deliberación, este juicio de los Cuerpos Colegisladores, al acto de declarar y hacer la guerra? ¿No será mejor y más prudente que en vez de esperar á que el hecho se haya consumado, evitemos los males y sacrificios que trae consigo la guerra, cosa que se puede lograr habiendo deliberado antes sobre la conveniencia, necesidad y utilidad de hacerla? Parece que sí, señores; á lo menos mi razón así lo siente.

A esto se opondrá una objeción, y se dirá: hay casos urgentes, imprevistos; hay ocasiones en las cuales el interés público mismo reclama que no se dé publicidad á los motivos por los que el Poder ejecutivo se ve

precisado á declarar la guerra á otra Nación, y que tal vez la demora puede originar males incalculables y frustrar el objeto que el Gobierno se propone. Es cierto; estas reflexiones tienen alguna fuerza; pero es necesario tener en consideración que el estado actual de la Europa nos preserva hasta cierto punto de estos temores.

La política aplicada, ó sea lo que se llama la diplomacia, ha llegado á tal grado de perfección; las relaciones que hay entre las Naciones de Europa, las circunstancias morales y económico-políticas en que se encuentran las más vecinas á nosotros, todo esto nos prueba de una manera indudable que no habrá esas guerras de irrupción que había antiguamente, esos ataques bruscos é inesperados, esas invasiones de trueno, ese sistema de conquista audaz, injusto y atrabiliario de que hemos tenido ejemplares no hace mucho tiempo. Pero sea de esto lo que se quiera, yo creo que siendo cierto, como lo es, que los Gobiernos por medio de sus embajadores, de sus agentes diplomáticos que tienen los unos cerca de los otros, y por los demás medios que están al alcance de los hombres de Estado, saben con anticipación cuáles son las circunstancias, cuáles los designios, los motivos y hasta las intenciones que puedan impulsar á que una Nación haga la guerra á otra; es decir, que los antecedentes se conjeturan, se saben, se conocen y aprecian con la anticipación suficiente para que la Nación que tema el ataque, pueda estar prevenida, y acaso ganar la vez á sus contrarios.

Dos ejemplos han sucedido en Europa recientemente, que acaso podrán presentarse en defensa del principio que combato; tales son la entrada de nuestras tropas en Portugal en persecución del rebelde D. Carlos el año de 1834, y la ocupación de Ancona por los franceses. Pero, señores, yo no creo que estos sean verdaderamente actos de declaración de guerra, ni que fuesen casos imprevistos. En primer lugar, la entrada de nuestras tropas en Portugal en persecución del rebelde D. Carlos ha sido una cosa que estaba ya indicada hacia mucho tiempo, reclamada y exigida por la opinión pública, y no ha sido tanto una declaración de guerra hecha á D. Miguel como usurpador del Reino de Portugal, sino como una medida de precaución tomada en favor de la Nación española. De consiguiente, aunque entonces hubiera habido gobierno representativo en España, y hubieran existido todas las fórmulas que contiene la Constitución del año 12 y las que presenta el proyecto de Constitución que ahora discutimos; seguramente aunque se hubiese propuesto esa medida á las Cortes, bien fuera en sesión pública ó bien en secreta, siempre hubiéramos obtenido el mismo resultado, porque antes de entrar nuestras tropas en Portugal ya se habían pasado dos meses y todo el mundo lo sabía, y es bien seguro que no fué un secreto para D. Miguel.

La ocupación de Ancona por los franceses, todos estamos persuadidos de que no ha sido una declaración de guerra al Austria, y que esta Potencia no temió por eso que se verificara, ni para hacer aquella era menester que el Gobierno francés hubiera sometido á la deliberación de las Cámaras este acto de prudencia y precaución para la seguridad del país. La Francia sabía muy bien que el Estado romano, á quien pertenece Ancona, no se resentiría por esa ocupación; de consiguiente, no creo que sea muy oportuno hacer mención de estos dos casos en contraposición de las doctrinas que he sentado.

Hay otra circunstancia que no debe desatenderse, y

que tambien se me objetará, y es, el caso en que invadiese nuestro territorio fuerza armada de una Nacion extranjera, y que fuera preciso rápidamente, sin demora, acudir al peligro. Pero esto es erento que no tiene relacion con la cláusula de que ahora nos ocupamos. Una de dos: ó precedía declaracion de guerra de la Nacion invasora respecto de nosotros, ó no; si precedía esta declaracion, ó daba treguas ó se precipitaba como un torrente. Si la declaracion de guerra era, digámoslo así, simultánea con la invasion, el Poder ejecutivo, sin acudir á la Asamblea legislativa, estaba en el deber de oponerse á este atentado y repeler la fuerza con la fuerza. Señores, la declaracion de guerra de que yo hablo no es esta: cuando el Gobierno ó la Corona cree que el interés de la Nacion, su gloria, su honor, su prosperidad, su seguridad, su ventura, exigen que se haga la guerra á una Nacion extranjera. Yo pregunto si en el estado actual de la Europa, en los progresos que ha hecho la civilizacion y la diplomacia, se podrá temer de buena fé que un Ministerio previsor, prudente, y que haya tomado las medidas convenientes para saber los movimientos, las miras y aun los secretos de los Gobiernos con quienes está en más contacto ó de quienes más deba temer, pueda ser sorprendido de modo que comprometa la seguridad y el honor de la Nacion, sin que antes tenga conocimiento de que se pretende atacarla. Si efectivamente no puede llegar este caso porque los antecedentes existen con alguna anticipacion, pregunto yo: qué inconveniente podrá resultar de que el Gobierno, antes de declarar la guerra á una Potencia cualquiera, venga á las Cortes y diga: estas son las razones, estas son las motivos que manifiestan la necesidad, la conveniencia de que la Nacion española declare la guerra á tal ó cual Nacion?

Señores, la fortuna, el honor de millares de ciudadanos, la existencia de los mismos, comprometida por todos los males y calamidades que trae consigo la guerra, ¿no merecen bien que se tenga esa prevision, esa precaucion, y que se trate de evitar aquel azote por todos los medios posibles? Yo creo que sí, señores, y creo que sería muy conveniente hacer esta innovacion en nuestro derecho público, en nuestro sistema constitucional, y que nuestros compatriotas nos darian las gracias por haber procurado evitarles tantos perjuicios, males y desgracias como trae consigo las consecuencias de la guerra.

Conchuyo suplicando á la comision que si bien no adoptase, como no adoptará, la opinion que he manifestado, tomase al menos en consideracion una pequeña adiccion que haria al final de esta cláusula. Dice así ahora, segun la presenta la comision: «Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando despues cuenta documentada á las Cortes;» y yo descarta que se substituyera: «dando inmediatamente cuenta documentada á las Cortes si estuvieran reunidas, y si no, las reunirá en el término más breve posible.» He dicho.

El Sr. GONZÁLEZ (D. Antonio): El Sr. Ferro acaba de manifestar que creia que la comision no accederia al deseo manifestado por S. S. y que insistiria en defender el artículo segun lo ha presentado á las Cortes. Su señoría no se ha engañado, pues la comision está resuelta á defender el artículo, porque cree que así lo exige la conveniencia pública.

Cuando se considera aislado un artículo de un proyecto, es muy fácil impugnarle y hacer observaciones sobre él; pero no lo es tanto cuando se considera con relacion al todo de que hace parte.

Yo voy á considerar el artículo que se halla sometido á discusion como una parte del proyecto de Constitucion, que es del modo como debió considerarle el señor Ferro. El Sr. Ferro ha supuesto que es posible que llegue el caso de que un Monarca pueda declarar la guerra en perjuicio de los intereses de su país, y su señoría quiere que haciéndose la distincion entre la declaracion de la guerra y su ejecucion, así como se hace entre la formacion y ejecucion de las leyes, se diera á las Cortes la facultad de declarar la guerra.

Permítame el Sr. Ferro le diga que eso es considerar á la Corona como un ente aislado y que no está sujeto al influjo de los Cuerpos Colegisladores, á los cuales quiere cometer S. S. esa declaracion. ¿Puede suponerse, señores, que el Jefe de un Gobierno, contra la voluntad del país y contra la mayoría que gobierna, pues en todos los gobiernos hay mayoría, declare la guerra? ¿Puede concebir el Sr. Ferro que un Gobierno fuera tan estúpido, que contra la voluntad de la mayoría declarase la guerra á una Potencia extranjera, teniendo que declarar otra guerra á la mayoría que sostuviera á aquel Gobierno? ¿Puede creerse, señores, que un Rey, contra la voluntad del país, declare la guerra á una Nacion extranjera?

Esto no puede creerse, comprendiendo bien lo que es un gobierno representativo, como creo lo comprende S. S. Estos argumentos no tienen contestacion. Además, el Sr. Ferro ha debido considerar que el representante de una Nacion para tratar con otras es el Poder ejecutivo, el Monarca, y hasta ahora no ha habido Nacion alguna que haya podido dar estas atribuciones más que al Poder ejecutivo, que es al que corresponden. ¿Sería posible, señores, que un Cuerpo legislativo pudiera entender en todas las relaciones diplomáticas, y que un Gobierno pudiera entenderse con una multitud de hombres que componen los Cuerpos Colegisladores, siendo tal vez en número de 200 ó 300, para hacer una negociacion en beneficio general del país? Esto no sería posible; sería introducir la confusion y la discordia, y admitir un principio por el cual el gobierno representativo no podría nunca consolidarse.

Por estas razones, señores, al Monarca, como representante de la Nacion y como parte del poder nacional, para que pueda entenderse con los Gobiernos de las demás Naciones, es á quien toca nombrar los embajadores y demás empleados diplomáticos, á fin de que le den las noticias convenientes del estado y demás circunstancias de los países extranjeros. Así es que el Jefe del Gobierno es el único que puede tratar de hacer esos convenios, puesto que al Cuerpo legislativo por su naturaleza le es imposible.

Los ejemplos que ha citado mi amigo el Sr. Ferro, de España con Portugal y de Francia respecto á Ancona, no tienen aplicacion á la cuestion presente; y si tuvieran alguna, probarian solo contra la doctrina expuesta por S. S. Dice el Sr. Ferro que puede haber algun caso excepcional en que la conveniencia pública exija que el Gobierno haga por sí la declaracion de guerra sin necesidad de consultar al Cuerpo representativo, y esto solo debería bastar para que S. S. se convenciese de la utilidad de dejar esta facultad al Gobierno.

Si el ejemplo de Portugal pudiera tener alguna aplicacion en el caso presente, solo probaria contra S. S.; porque yo pregunto: si el Gobierno español de 1834 se hubiera visto en la necesidad de consultar á las Cortes sobre la determinacion de hacer entrar nuestras tropas

dicho Reino, ¿se hubieran conseguido las ventajas e produjo aquella invasión? Es claro que no, porque Miguel hubiera estado prevenido, y no se hubiera seguido su destrucción como se consiguió á la aparición de nuestro ejército: es bien seguro que no hubiera sido destruido con tanta facilidad si no hubiera sido sorprendido como lo fué.

El otro hecho de cuando el Gobierno francés envió un fuerte destacamento á ocupar á Ancona, corrobora simismo la idea de que es conveniente que el Monarca tenga la facultad de declarar la guerra, pues el Gobierno francés pudo obrar con la prontitud y el silencio necesarios para obtener los buenos resultados que consiguió, y que acaso no hubiera logrado si hubiese tenido antes que dar parte á las Cámaras y consultar su voluntad. Estas razones y ejemplos históricos nos convencen de la conveniencia de que el Rey tenga la facultad de declarar la guerra á otras Naciones.

Habiendo contestado á los dos ejemplos citados por el Sr. FERRO, haré para concluir una ligera reflexión, y es la siguiente: si el Sr. FERRO hubiera presentado sus observaciones antes de la aprobación del art. 45, hubieran tenido más oportunidad, porque por aquel artículo se ha encargado al Rey la conservación del orden público en el interior y la seguridad del Estado en lo exterior, para lo que es necesario que se halle revestido de la facultad de que ahora se trata, pues de otro modo sería inútil la disposición de dicho art. 45.

Las razones que las Cortés acaban de oír son las que han movido á la comisión á proponer esa facultad, y en cuya virtud creo que debe aprobarse esta parte del artículo 47.»

Declarado el punto suficientemente discutido, fué aprobado el párrafo núm. 3.º

Leyóse el párrafo núm. 4.º, concebido en estos términos:

«4.º Nombrar todos los empleados públicos.»

El Sr. CALDERON DE LA BARCA: Tomo la palabra sobre una sola de esta facultad. Se dice: «Nombrar todos los empleados públicos.» Yo me opongo á la palabra *todos*, porque soy de opinión de que los empleados de dos establecimientos particularmente deben ser esencialmente independientes del Gobierno, y que su nombramiento debe ser exclusivo del Congreso de Diputados. Los dos establecimientos á que me refiero son el Tribunal de Contaduría mayor de cuentas (y no entraré yo ahora á promover la cuestión de si le es adecuado ó no este nombre), y el otro lo que se ha llamado hasta aquí *Crédito público*.

Respecto al Tribunal de la Contaduría mayor de cuentas, es bien claro que este es un establecimiento dedicado á fiscalizar las cuentas de los gastos que se hayan hecho, y á ver si los ingresos se han invertido conforme se halle prevenido en las leyes; y de consiguiente, es necesario que los empleados de dicho establecimiento sean independientes del Gobierno, porque no se podrá exigir á un empleado que sea un héroe, y que cuando el Gobierno le presente unas cuentas en las que le convenga usar de oscuridad, tenga aquel la suficiente energía para dar la claridad necesaria y no pasar por las cuentas cuando no las crea justas. Esta es la razón que he tenido para pedir que estos empleados sean independientes del Gobierno y nombrados por el Congreso de Diputados; y digo por el Congreso de Diputados, porque estando dispuesto que las leyes sobre contribuciones sean votadas por el Congreso de Diputados primeramente, y que si luego sufriesen alguna al-

teración en el Senado, y los Diputados no quisiesen adoptarla, pase la ley á la sanción tal como éstos la hayan votado, creo que es al Congreso de Diputados al que debe pertenecer más bien este nombramiento.

En orden al Crédito público, que ahora creo que se llama Caja de amortización, me fundo para proponer que sus empleados hayan de ser nombrados por el Congreso de Diputados, en que diciéndose en la Constitución que la deuda pública estará bajo la salvaguardia de la Nación, es necesario que para que esto pueda verificarse enteramente, los empleados de este establecimiento sean nombrados por el Congreso y que estén colocados bajo su dependencia, libres del influjo del Gobierno.

Si los señores de la comisión acceden á esta humilde indicación que he tenido el honor de exponer acerca de esos dos establecimientos, yo aprobaré el artículo; pero de otra manera no podré verificarlo.

El Sr. FERRER (D. Joaquín): Antes de contestar á mi amigo el Sr. Calderón de la Barca, debo recordar que esta parte del artículo es la quinta facultad de las que concedía la Constitución de 1812 al Poder Real, á saber: la de proveer todos los empleos civiles y militares. Ahora contestaré á la objeción importante que ha hecho S. S. contra este artículo, de que las Cortés deben tener alguna intervención en el nombramiento de los empleados de la Caja de amortización y del Tribunal mayor de Cuentas.

Señores, es necesario hablar con franqueza: novicias en la carrera del sistema representativo, las Cortés de Cádiz y las de los años 22 y 23, de que tuve el honor de ser individuo, cometieron algunos errores. Las Cortés no pueden proveer ningún empleo que lleve consigo responsabilidad en el manejo de caudales ó exámen de cuentas, porque podría recaer sobre ellas la responsabilidad en cierta manera.

No cabe tampoco en mi cabeza cómo las Cortés pueden mezclarse en esta clase de nombramientos. Una cosa es que las leyes fijen las calidades que deberán tener tales ó cuales empleados, y otra que se conceda al Congreso de Diputados la facultad de hacer los nombramientos de los empleados de algunos establecimientos; porque en ninguna parte se manifiesta más nuestra incapacidad que en las cuestiones de personas, pues no podemos prescindir de las debilidades de los demás hombres, y estamos expuestos á padecer muchas equivocaciones, al paso que el Gobierno se halla más en disposición para conocer el mérito y la capacidad de los individuos en la provisión de los empleos.

La comisión, pues, no puede acceder á hacer variación ninguna en esta parte. Otra cosa es que cuando las Cortés lleguen á discutir los asuntos del Crédito público y del Tribunal mayor de Cuentas, fijen las calidades que deben tener las personas que hayan de desempeñar los cargos de estos establecimientos. Por lo demás, yo creo que la reunión de los dos párrafos 4.º y 5.º que la comisión propone, á fin de que el nombramiento de empleados sea también con arreglo á las leyes, lo mismo que la concesión de los honores, debe satisfacer los deseos de todos los Sres. Diputados, pues en ello da una prueba la comisión de su docilidad, conformándose con las ideas emitidas por algunos señores.

El Sr. SAN MIGUEL: Yo renuncio la palabra, pues habiendo la comisión propuesto reunir ambos párrafos en uno solo, no tengo ninguna objeción que hacer, porque solo pensaba manifestar que si el Rey ha de conceder los honores y distinciones con arreglo á las leyes,

poderos de los Diputados eclesiásticos; y cuarta, del Sr. Pascual, sobre declaración á los patriotas de haber merecido bien de la Pátria. —El Sr. Andrade apoya una proposición sobre el fomento público de los pueblos de Galicia, que se declara de primera lectura. —Igual resolución recae sobre otra que apoya el Sr. Mouco, sobre el órden de las sesiones de las Córtes. —Segunda lectura de la proposición del Sr. Osea (*Véase núm. 166*), que pasa á las comisiones de Legislación y Hacienda. —Segunda lectura de la de los Sres. Franco y Andrado. (*Véase núm. 168.*) —Admitida á discusión, el Sr. Castro pide la lectura de los decretos á que se refiere. —El Sr. Presidente, en tanto que vienen los decretos, da la palabra al Sr. Almonaci. —Usan de ella este Sr. Diputado y los Sres. Castro, Gomez Acebo, Osea, señor Presidente y Valdés. —Se acuerda que no se suspenda el asunto por la no lectura de los decretos, y pasa á la comisión de Restablecimiento de decretos. —Se da segunda lectura, y despues de apoyada por su autor, pasa á la comisión de Reforma de la Constitución, la proposición del Sr. Gorosari, inserta en la sesión del 21 del corriente. —Se declara de primera lectura otra proposición, que como suya apoya dicho Sr. Diputado, sobre reglas para declarar en su caso el interregno del estado legal. —Se proroga la sesión por una hora. —Interpelación del Sr. García (D. Gregorio) al señor Secretario de la Guerra. —Contestación de este funcionario. —Rectifican ambos señores. —Se declara terminado este asunto. —Pasa á la comisión de Legislación un recurso de D. Ramon Lafita sobre dispensa de edad. —A la misma, instancia de D. Fernando Guiral sobre el mismo objeto. —A la de Guerra: primero, solicitud de Juana Alba, vecina de Toro, sobre exención de su hijo del servicio; segundo, instancia de Isidro Guerra, vecino de Berlanga, sobre igual objeto; y tercero, á la misma y sobre dicho objeto, otras muchas solicitudes de individuos de varios pueblos y provincias. —Pasa á la comisión de Diputaciones provinciales una exposición de la de Barcelona sobre el Jurado de imprenta, sobre la que usan de la palabra los Sres. Armondariz y Vila. —Pasan á dicha comisión: primero, recurso de D. Miguel Robles Fontecilla, de Huelva, sobre que se le sostuviese en el cargo de diputado provincial; y segundo, exposición de la de Salamanca sobre recaudación de prepios. —A la de Instrucción pública, solicitud de D. Agustín Gonzalez sobre permata de matrículas. —A la de Infracciones, representación de Juan Marco, vecino de Cifuentes, sobre exigirse responsabilidad al Ayuntamiento de dicha villa y Diputación de Guadalajara. —A la de Hacienda, exposición de Don José María de Bustos y otros jefes políticos cesantes, sobre jubilaciones. —Se aprueban sin discusión los siguientes dictámenes: primero, de las comisiones de Caminos y canales y Hacienda reunidas, sobre proposición del Diputado Sr. García Paten; segundo, de la de Crédito público, sobre exposición de varios vecinos de la parroquia de Cornellana (Oviedo); tercero, de las de Crédito público y Beneficencia, sobre instancia del Ayuntamiento de Rous; y cuarto, de la de Poderes, sobre los de D. Bruno Bolaños, Diputado por Huelva. —Queda sobre la mesa un dictamen de la misma comisión sobre comunicación del jefe político de Castilla. —Orden del día para mañana: Asuntos pendientes, y cartel de inválidos. —Se levanta la sesión á las cuatro y cuarto.

Abierta á las once y cuarto, se leyó y aprobó el Acta de la sesión anterior, mandándose agregar á la de este día el voto particular del Sr. Cabrera de Navares, adhiriéndose á la aprobación de los artículos del proyecto de Constitución desde el 2.º al 47 inclusive, excepto el 23, cuyo voto presentaba por no haber podido asistir á las sesiones á causa de su enfermedad.

Se leyó un oficio del Sr. Secretario interino del Despacho de la Guerra, con el que acompañaba, para el Archivo de las Córtes, el que se mandó pasar, un ejemplar impreso de la Memoria y de la Carta geógrafo-topográfica de la isla de Cuba, que el ingeniero general remitió á dicho Sr. Secretario para el mismo objeto.

Continuando la discusión del proyecto de Constitución, se leyó el art. 43, que decía:

«Art. 43. El Rey necesita estar autorizado por una ley especial:

- 1.º Para enajenar, ceder ó permutar cualquiera parte del territorio español.
- 2.º Para admitir tropas extranjeras en el Reino.
- 3.º Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, y los que estipulen dar subsidios á alguna Potencia extranjera.
- 4.º Para ausentarse del Reino.
- 5.º Para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan las personas que sean súbditos suyos y

estén llamados por la Constitución á suceder en el Trono.»

Abierta discusión sobre el párrafo número 1.º, dijo

El Sr. VIADERA: Señores, dos observaciones me ocurren sobre el art. 43, sometido á la discusión y deliberación de las Córtes. La primera de ellas es el echar de menos la prohibición de que el Rey pueda enajenar, ceder y permutar parte alguna de los bienes nacionales sin la previa autorización de las Córtes, conforme se halla prevenido en la Constitución del año 12. La segunda se funda en no expresarse que el Rey necesita del consentimiento de las mismas Córtes para abdicar, ceder y renunciar la autoridad Real ó alguna de sus prerogativas, segun lo expresa igualmente la citada Constitución del año 12 y otras, entre ellas la de Bélgica y la de Portugal.

Las dos prohibiciones que he indicado son tan interesantes como necesarias y justas, motivo por el cual me prometo de la ilustración y de la decidad de la comisión que consentirá gustosa que se abadan á continuación en el artículo, á fin de dejar de este modo bien consignadas las limitaciones de las prerogativas de la Corona, al paso que mejor desincludas y garantidas las facultades de las Córtes. La primera prohibición me parece que puede incluirse muy fácilmente en el artículo 1.º continuando á la conclusión de su primera parte las solas palabras «y de los bienes nacionales,» con las que tendrán un completo sentido. La otra me parece que solo puede tener lugar oportuno en el final del artículo, añadiendo á esto otro apartado,



424

Por todo lo dicho, pues, espero que la comision no retardará el ofrecernos otra prueba y otro testimonio de su patriotismo, de su buen celo y de su noble á la par que justificada condescendencia.

El Sr. GONZALEZ (D. Antonio): Las Córtes habrán observado que el Sr. Viadera no ha hecho una objeccion directa al artículo que se discute: solamente ha hecho observaciones para que se comprendan algunos puntos que no se contienen en el artículo. Contesto á S. S., y manifiesto á nombre de la comision, que ésta creyó necesario comprender en el artículo las dos partes que han sido objeto de la impugnacion del Sr. Viadera.

Ha dicho S. S. que el Rey no tiene en este artículo la restriccion de deber obtener el consentimiento de las Córtes para poder enajenar ó ceder los bienes nacionales. Bajo dos puntos de vista puede contestarse á esta observacion.

En primer lugar, las Córtes han aprobado ya un artículo en el cual se garantiza el derecho de propiedad; y como por el sistema constitucional está adoptado que ese derecho no pueda ser atacado en ningun caso, claro está que aquella propiedad de los bienes que pertenecen á la Nacion no pueden ser atacados de ningun modo por el poder. La propiedad de la Nacion es tan respetable como la de un particular, y así como el Rey no podría atacar la propiedad de ningun particular, tampoco podría atacar la de la Nacion.

Además, el art. 74 del proyecto de Constitucion, dice que se necesita igual autorizacion para disponer de las propiedades del Estado, y para tomar caudales á préstamo sobre el Crédito de la Nacion; y vea aquí el señor Viadera cómo la comision ha quitado, no solo que pudiera el Rey disponer de los bienes de la Nacion, sino hasta del crédito sobre los mismos bienes. Así que queda contestada esta observacion, y no hay motivo para que la comision la comprenda en este artículo.

Dice tambien el Sr. Viadera que cree que el Rey debería necesitar una autorizacion particular para renunciar cualquiera de las prerogativas que le concede la Constitucion. Pero, señores, ¿ha cabido en la cabeza de nadie que el Rey pueda renunciar á aquellas prerogativas que corresponden á la Corona?

El Rey no es árbitro de renunciar ninguna de las prerogativas que se le han concedido, no en obsequio de la persona que obtiene esta dignidad, sino en obsequio de la Nacion misma, porque las Naciones tienen á los Reyes por conveniencia particular de ellas mismas. Así reconocerá el Sr. Viadera que no son renunciabiles las prerogativas del Rey. Estamos en una Monarquía constitucional, y estas prerogativas constituyen deberes para el Monarca, así como la Nacion tiene los suyos. La conveniencia pública exige que se establezcan estos derechos y estas obligaciones, y por consiguiente, ni á unos ni á otros les es permitido renunciar á ellas.

Con esto quedará satisfecho el Sr. Viadera y conocerá la razon que ha habido para poner este artículo en los términos que se ha presentado.

El Sr. VIADERA: No me he echado á decir que se consentan las limitaciones de las facultades del Rey en términos que no pueda sin el consentimiento de las Córtes renunciar alguna de sus prerogativas, pues que anteriormente he dicho otro tanto con respeto á la autoridad Real; y sobre si es justo, necesario y útil que se consiga la prohibicion predicha, me contentaré con citar los ejemplos de la Constitucion del año 12, y de las de Bélgica y Portugal, que la contienen, y que en mi concepto ofrecen una prueba no desatendible:

El Sr. GONZALEZ (D. Antonio): El ejemplo que ha citado el Sr. Viadera para confirmar su opinion, no destruye las observaciones que acabo de hacer. Sin embargo, diré que en el caso de que el Rey se imposibilitara para desempeñar las funciones inherentes á la Corona, entonces las Córtes se hallaban en el de resolver sobre esa incapacidad, único caso en el cual serian renunciabiles las prerogativas de la Corona.»

Declarado discutido dicho párrafo primero del art. 48, y no habiendo número suficiente de señores para votar, el Sr. Secretario Vallejo, propuso para que las Córtes decidiesen, si se suspenderia la discusion de este asunto hasta que hubiese mayor concurrencia, diciendo con este motivo.

El Sr. BURBELL: Las Córtes, secundando los deseos de algunos Sres. Diputados, acordaron que se abriesen las sesiones á las diez, para que se emplearan tres horas en discutir la Constitucion y quedase tiempo despues para el despacho de los demás asuntos. Sensible es decirlo, pero toda vez que por falta de Sres. Diputados no se puede votar este artículo, no parece que el Congreso se halla en el caso de acordar votacion nominal, para que se vea los señores que se hallan actualmente en la sesion.»

Se hizo la pregunta de si continuaria la discusion sobre el proyecto de Constitucion; y habiendo pedido el Sr. Vazquez Parga que se preguntase si la votacion seria nominal, se acordó que lo fuese, resultando estar por la afirmativa los 92 señores presentes en la forma siguiente:

- Sres. Vallejo.
- Laborda.
- Onís.
- De Pedro.
- Fernandez Baeza.
- Torrens y Miralda.
- Yagüe.
- Ferrer.
- Accevedo.
- Florez Estrada.
- Heros.
- Vazquez Parga.
- Fernandez de los Rios.
- Becerra.
- Sancho.
- Gonzalez (D. Antonio).
- Olózaga.
- Diez.
- Calatrava.
- Franquet.
- Goyanes.
- Monterde.
- Casajús.
- Campauer.
- Ladron de Guevara.
- Houpanera.
- Polo.
- Torrens.
- Suances.
- Estorch.
- Ferrer y Garcés.
- Gil (D. José).
- Sarjá.
- Cebrian.
- Sosa.
- Araujo.

A N E X O V

ANEXO V

INTERPELACION SOBRE LA VENTA DE CUBA.

DIARIO DE SESIONES DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1854,  
PAGINAS 702-709.

Pero como los autores no pueden querer que quede sin efecto lo que piden, como quedaría si no pasase á las secciones, porque no llegaría á ser ley, de aquí es la necesidad de que pase á ellas. De forma que la Mesa ha estado en su derecho, y la resolución del Congreso deberá determinar el modo de que esto llegue á ser una ley.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. San Miguel está en el uso de la palabra, y despues que concluya S. S., la Mesa demostrará cómo ha estado en su derecho en lo que ha hecho.

El Sr. SAN MIGUEL: Continuaré en el uso de la palabra si no se me interrumpe, porque tengo poca voz y pocos medios de esforzarla. No abusaré de la bondad de las Córtes, y poco tengo que añadir á lo que he dicho antes. Apruebo la proposición, apruebo sus sentimientos, aprobaré la ley que se presente, y todo con mucho gusto y con la efusión de mis sentimientos; pero digo que tal como está escrita no puede ser una ley, porque una ley debe ser más clara y terminante, y si la Nación acuerda que los emigrados ó extranjeros vengan á España, es preciso armar al Gobierno con los medios suficientes de oponerse á una introducción que pueda llegar á ser fatal á los intereses del Estado. Yo he estado en países extranjeros y no he conspirado nunca contra las leyes del país. Concluyo, pues, diciendo del modo más solemne, que apruebo la ley, pero no en este momento, tal como se presenta: que pido pase á las secciones, como debe pasar, para que tengamos esa ley: pues tal como ahora está escrita y extendida, podrá llegar á ser funesta, que es mi última palabra.

El Sr. BERTHIAU: Está la proposición admitida á discusión, y debe continuar ésta, por lo cual tengo derecho á reclamar el uso de la palabra.

El Sr. SECRETARIO (Huelves): La Mesa tiene que oír lo que han manifestado los autores de la proposición. Se va á preguntar á las Córtes si consideran esto como un proyecto de ley.

Hecha la pregunta, se acordó afirmativamente, y en su consecuencia se anunció que el proyecto pasaría á las secciones para el nombramiento de Comisión.

El Sr. GARRIDO: Protesto contra la determinación que ha tomado el Congreso, porque en ella ha habido infracción del Reglamento.

El Sr. PRESIDENTE: Su señoría puede protestar. Yo declaro que la mayoría al votar ha estado dentro del Reglamento.

El Sr. Conde de las NAVAS: Quisiera dirigir una pregunta á la Mesa.

El Sr. PRESIDENTE: Si lo consiente el Sr. Mariátegui, que ha pedido la palabra...

El Sr. Conde de las NAVAS: Es cosa de un momento. Breves palabras. Quisiera que la Mesa tuviese la complacencia de pedir al Archivo de las Córtes los datos que hay, creo que son del año de 1810, sobre la formación de una Comisión para que investigara si el primer testamento de Fernando VII había sido cumplido por su viuda, y el estado que tenían las alhajas de la Corona. Creo que fué en el año 40 cuando se nombró esa Comisión, y me acuerdo que sobre el particular habló, y quisiera que ahora se buscase para unir los antecedentes, á fin de que se tengan presentes por lo que ha de entender en el asunto.

El Sr. PRESIDENTE: Los antecedentes que haya sobre la materia se buscarán en el Archivo y los tendrá S. S. á su disposición, para que haga de ellos el uso que quiera.

El Sr. Conde de las NAVAS: Nada más que para que pasen a la Comisión.

El Sr. PRESIDENTE: Eso será despues.

El Sr. GAMINDE: Pido la palabra.

El Sr. PRESIDENTE: Antes que el Sr. Gamindo la tiene el Sr. Mariátegui, que se ha acercado á la mesa en el momento de abrirse la sesión.

El Sr. MARIÁTEGUI: Señores Diputados, la importancia del asunto que motiva mi interpeleación pudiera tan solo inducirme á ocupar la atención de la Asamblea. No sé si mi imaginación exagera su gravedad; pero lo que los Sres. Diputados pueden creer es, que he titubeado al tomar la palabra, y que únicamente al ver que pasan días y semanas, señores, pasan días y semanas y que ningun otro Sr. Diputado ha recordado que existe un imperio ultramarino, un imperio ultramarino cuya pérdida nos haría bajar todavía de la escala en que nos encontramos en las Naciones, al ver que despues de todas las nubes que han descargado sobre esta Asamblea en forma de proposiciones, de preguntas y de interpeleaciones, ninguna ha sido dirigida al Gobierno de S. M. para averiguar en qué estado se encuentran las relaciones y negociaciones diplomáticas del Gabinete de Washington con nuestro Gobierno, me he atrevido á abordar la cuestión. Señores Diputados, seré lacónico, pero aun así necesitaré de la benevolencia de la Asamblea. Antes de pasar adelante quisiera saber si el Sr. Ministro de Estado se halla en disposición de contestar á las interpeleaciones que tengo que hacerle. *(El Sr. Ministro de Estado manifiesta hallarse dispuesto á contestar á su señoría.)*

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Ministro de Estado está dispuesto á contestar. Yo he dejado á S. S. usar de la palabra porque sabía que el Sr. Ministro de Estado le contestaría.

El Sr. MARIÁTEGUI: He dicho que seré sumamente lacónico, pero que aun así necesitaré de la benevolencia de la Asamblea. Ni por mi carrera ni por mis estudios he sido preparado para hablar en público, mucho menos en este recinto. Reconozco que ante las lumbreras que aquí se encierran, cumpliré mucho mejor con mi mandato no haciendo perder jamás el tiempo, votando segun mi conciencia las cuestiones que aquí se ventilen, sin ocuparme, como decía el gran Canciller de Inglaterra, de que pueda desagradar mañana al que tenga la suerte de contentar hoy. Reconozco los graves inconvenientes de traer á la discusión cuanto se roza con los asuntos diplomáticos del país; pero si hay inconvenientes, también hay ventajas, y pesando las ventajas y los inconvenientes, he optado por las primeras. Pudiera muy bien suceder que me equivocase; pero el Sr. Ministro de Estado, mi antiguo y respetado amigo, tendrá entonces el derecho de encerrarse en el silencio, en ese silencio que es propio de los diplomáticos. Pero yo me lisonjeo con que S. S. ha de poder pronunciar en este recinto algunas palabras que lleven la tranquilidad á los puertos, á las plazas mercantiles de la Europa, y cruzando los mares, á todos los habitantes de la reina de las Antillas.

Señores Diputados, por primera vez hemos debido la mayor parte de nosotros á nuestros conciudadanos la alta honra de ocupar estos escaños. Esto es muy cierto; pero no éramos ajenos á la política, no hemos necesitado entrar por las puertas de esta Asamblea para saber los graves peligros que amenazan á nuestro imperio ultramarino de Occidente; peligros que no deben su origen al descontento de aquellos habitantes, si bien claman por grandes reformas políticas, económicas y administrativas; peligros, señores, que no deben su origen á maquinaciones infernas en busca de una independencia que solo les proporcionará las desgracias que lloran sus hermanos del continente. No, no, señores: todos sabemos que los peligros que amenazan á nuestro imperio ultramarino de Occidente, y principalmente á la isla de Cuba, proceden de una democracia desenfrenada; porque la democracia, señores, cuando llega á imperar de veras sobre un país, cuando con ese orgullo que los distingue, y para designarse á sí mismo yo tantas veces les he oído decir: «somos una Nación de soberanos» (porque soberanos se llaman); la democracia en aquel entonces aventaja á todas las tiranías; la democracia en aquel entonces no reconoce ley; la democracia en aquel entonces no reconoce tratados; la democracia en aquel entonces no se detiene siquiera ni ante la idea de que pueda perder su país la posición de respetabilidad que gozara antes que por desgracia ellos hubieran venido á dominarlo todo.

Y téngase bien entendido, señores (y sobre esto han de permitirme los señores taquígrafos les haga una súplica: que á pesar de las malas condiciones de este salón, no traten de tergiversar mis ideas), téngase bien entendido que al expresarme así, nada más lejos de mi imaginación, nada más lejos que dejarla extravíar llegando hasta el fundador de la más grande de las Repúblicas, hasta aquellos hombres revestidos de tanta dignidad y grandeza; que apenas si mi imaginación puede llegar á concebir, aquellos hombres que tuvieron la dicha de legar á la posteridad uno de los documentos más grandes de que puede vanagloriarse la historia de un país. No; no juzgo en este momento á Washington ni á aquellos virtuosos republicanos, ni los principios que nos dejaron consignados.

La democracia de que me ocupo es esa democracia europea que arrojada de Europa, convencida de que no ha llegado todavía el reinado de sus doctrinas, y que yo me permitía decir no ha llegado y espero no llegará jamás el día que nos precipiten en semejante abismo, atravesó el Atlántico y fijó su residencia en la Union Americana. La democracia de que me ocupo es esa democracia que en la persona de ese hombre que aquí hoy tanto se ha exaltado, que en la persona de Kossuth y otros muchos fueron á los Estados-Unidos y van diariamente (*El Sr. Orense pide la palabra*) sabe el Sr. Orense á qué, si ha leído los discursos de los Estados-Unidos; y S. S. me permitirá que le diga que los discursos de los Estados-Unidos son diferentes de los de Inglaterra; van allí á predicar, ¿y qué? que el testamento de Washington, el padre de la gran República, sea arrojado á los pies de los caballos, y sustituyéndolo, ¿por qué? por la doctrina que á los que no los conocían decían que era la doctrina de los autócratas de Europa, la doctrina de las conquistas, de la guerra, del fuego, de las devastaciones. Esa es la democracia que fué á corromper el espíritu de gran parte de los Estados de la Union; á esa democracia se deben los peligros que han amenazado y amenazan á la isla de Cuba. Las

expediciones de 1850 y 1851 prueban el aserto de esta verdad.

Señores Diputados, ya os sentéis en la izquierda, ya en la derecha, exáminadlas; ved de qué se componían aquellas expediciones, compuestas de filibusteros y de piratas, capitanes (siento decirlo, señores) por un desgraciado general español que en mal hora fué empleado á la isla de Cuba en 1811, y que despues, abusando de la generosidad de sus jefes, en lo que ciertamente convendrá conmigo el Sr. Ministro de la Guerra, abusando de la generosidad de sus jefes, despues de la salida de S. S. de la isla de Cuba, vino á manchar el uniforme que vestía. Aquellas expediciones vinieron á escandalizar toda la Europa; aquellas expediciones demostraban un vicio orgánico en la constitucion de un país, si tales empresas podían armarse y salir á vista de tantos y tantos funcionarios públicos y empleados, en una de las ciudades más populosas de los Estados-Unidos.

Pero aquellas expediciones, señores, vinieron á demostrar una gran verdad: vinieron á enseñar á los anglo-americanos que habian vivido en un grave error: aquellas expediciones, particularmente la segunda, porque la primera no hizo más que desembarcar y volver á marcharse, aquellas expediciones, señores, demostraron que la isla de Cuba encerraba dentro de sí elementos de una gran defensa, que no era empresa tan fácil apoderarse de Cuba como les fué apoderarse de una parte de Méjico.

Y un castigo terrible, señores, terrible sí, pero justo, debió á la energía del digno general Concha, es lo que desde entonces nos ha libertado de nuevas expediciones: si los sucesores de aquella digna y celosa autoridad no han tenido que hacer uso de las armas para defender la isla, débese á aquel terrible castigo.

Pero, Sras. Diputados, ¿han desaparecido por eso los graves riesgos que amenazan á la isla de Cuba? Lejos de eso, señores, éstos quizá se han aumentado. Los unos por odio á todo lo que manifiesta el poder de la vieja Europa en América: el demócrata, porque en la prosperidad de Cuba tiene el argumento más fuerte de que también los hombres pueden ser felices bajo instituciones monárquicas; que los intereses materiales lo primero que piden es orden y gobierno, y bueno será que la Asamblea no pierda esto de vista; y los Estados del Sur, los más inmediatos á Cuba, y además los más interesados en su anexión, no por una idea de libertad, sino por el deseo de ir á Washington con la erección de tres nuevos Estados esclavos á equilibrar el poder de los Estados libres; todos estos elementos, digo, conspiran de consuno á que cuanto antes llegue el día del conflicto.

Pruebas evidentes tiene la Asamblea de lo que acabo de decir.

Pero pasando por alto algunas, por consideraciones de fácil apreciacion, solo me permitiré recordar la conocida cuestion del *Black-Warrior* y la nota de reclamaciones que de pública voz y fama se dice que el Sr. Ministro de la Union en esta capital presentó al Gabinete español en los últimos días del Ministerio Sartorius. ¿A qué no dió lugar, señores, la cuestion del *Black-Warrior*, tan sencilla en sí, pues que debía su origen á la falta cometida por su capitán? Toda España, y acaso más que España todo el mundo mercantil, que se ocupa de Cuba más que la España misma, todos recuerdan aquella mañana en que se recibió la proclama del Presidente de los Estados-Unidos, y todos

creyeron entonces que la hora del conflicto había llegado, que la guerra entre los Estados-Unidos y nuestro país era inevitable. Con una ligereza increíble, dando completa fé á los relatos de un cónsul que pronto vino el tiempo á desmentir, se arroja al público aquel documento; se despacha un enviado á Cuba, como pudiera hacerse á un Poder independiente; alistase una pequeña escuadra que pronto surca los mares de las Antillas, y se encarga á Soulié que reclamé no sé qué, señores, pero si mis noticias son ciertas, el relevo de todas las autoridades que directa ó indirectamente habían tenido que ver en aquel asunto, y además una cantidad enorme como indemnización de los daños y perjuicios que se dicen sufridos. Pero se creyó, señores, que la oportunidad era magnífica: un vapor americano detenido por autoridades de un país que no le quedan más que pergaminos y el recuerdo de sus grandes glorias.

Con semejante grito se creyó no podrían dejar de inflamarse las pasiones de los Estados libres del Norte, más morigerados que los del Sur, con una cuestión que se rozaba con la de la dignidad y seguridad del pabellón americano, cuestión tan popular en aquel país eminentemente mercantil: se creyó que el Congreso y el Senado no podrían separarse sin votar los deseados 10 millones de duros para hacer la guerra, ó Dios sabe para qué. Pero las ciudades del Atlántico de los Estados-Unidos, acostumbradas un día y otro á ver detenidos los vapores ingleses por infracción de sus leyes de aduanas, no quisieron participar de ese furor ministerial de Washington; tampoco los primeros hombres de Estado; unas y otros aguardaron con paciencia, y bien pronto pudieron convencerse de que en Washington se había hecho demasiado ruido de un negocio que no lo merecía.

Las representaciones del consignatario del *Black-Warrior*, en que se reconocía que toda la falta había estado de parte de su capitán, no se hicieron esperar un solo momento. Aquellas reclamaciones, si bien revestidas convenientemente, estaban fundadas en una gran falsedad, puesto que aquel consignatario conocía nuestro idioma tan bien como cualquiera de los señores Diputados; pero en ellas se suplicaba al capitán general y se impetraba de S. M. que los dueños no sufrieran los perjuicios y las multas á que se habían hecho acreedores por la ignorancia pretendida. Y Su Majestad tuvo á bien perdonar hasta la miserable multa de 6.000 duros que el general Pezuela había impuesto por toda confiscación y pena. ¿Pero se dieron por satisfechos los Estados-Unidos al ver que toda la culpa estaba de parte del capitán del buque, y que el capitán general de Cuba no se había excedido? ¡El Ministro de la Union Americana cesó en sus reclamaciones! ¡Ah, señores! Los papeles ingleses, americanos y franceses nos han dicho, y continúan diciendo todos los días que la cuestión de *Black-Warrior* está todavía sobre el tapete. Es más; el ministro de la Union Americana en esta corte parece que presentó las reclamaciones á que antes me he referido, y que no están fundadas en base alguna. Y ¡por qué no lo diría yo! creó haber tenido en mi mano una nota de esas reclamaciones, y no puedo ménos de ocuparme de la más importante, si bien por ello no sea la más injusta. Por aquella reclamación se pide á nuestro Gobierno que indemnice á varios americanos ciertos derechos indebidamente pagados, y que suben á una cantidad de consideración; y en qué se fundan para hacer reclamación de tanta cuantía? ¿tienen algun derecho para

hacerla? La fundan en que las autoridades de Cuba el año de 1846 declararon libres de derechos ciertos artículos de liño comercio, que abrieron los puertos por seis meses, y que despues, por orden emanada del Gobierno de la Metrópoli, se restablecieron las tarifas antes de espirar el término.

Nunca, Sres. Diputados, nunca hubiera yo creído ni por un momento que el Gabinete de Washington hubiera sido capaz de hacer semejante reclamación: nunca hubiera yo creído que el señor ministro representante de la Union Americana en esta corte hubiera querido ser el órgano en este caso de aquel Gabinete; porque no obstante no haber nacido en aquel país, sus talentos le abrieron las puertas del Senado, y por lo tanto está bien enterado de la política de su país adoptivo.

Señores, por una circunstancia muy particular me hallo en el caso de hablar muy alto en esta cuestión. Yo lamenté en aquel entonces la determinación del Gobierno de mi Reina. Yo, señores, que me hallaba al frente de la Junta de comercio de la Habana, acudí con mis compañeros á los piés del Trono para representar, sí, con respeto, pero con energía, para decir una verdad, pero verdad que acaso y sin acaso, como otras muchas, por la manera como aquí se miran los negocios de Ultramar, mereció los honores de ser arrojada á los piés de un Sr. Ministro como otros papeles inútiles.

Entonces decíamos á S. M. que un pueblo tan leal como el de Cuba que tantos servicios había hecho durante la guerra civil debía ser tratado de otra manera: representamos á S. M. sobre la inconveniencia de hacer perder el prestigio á las autoridades de aquel país, porque cuando ménos en aquella disposicion en que desgraciadamente se invocaba el nombre de S. M., se hacia comprender que no eran ciertos los motivos que habían inducido á aliviar de algunas cargas á los habitantes que más habían sufrido los efectos del huracán.

Pero los Estados-Unidos, señores, ¿tienen algun motivo por esto para hacer la reclamación de que me ocupo, y que es la más importante de aquella nota? Lejos de eso. Las autoridades de Cuba, al tomar en 1846 semejante resolución, no se sujetaron á la sancion soberana? Sí; pero aun cuando no lo hubiese hecho, ¿no es un principio admitido de derecho público que las Naciones pueden en un dia cambiar sus tarifas ó aranceles como mejor les parezca? El gran Sir Roberto Peel y sus discípulos, ¿se han detenido jamás en sus grandes medidas económicas por el temor de que el simple anuncio de alguna de ellas pudiera aumentar ó disminuir en un 15, 20 ó 30 por 100 el valor de ciertas mercancías? No, señores. Pero hay más: ¿quién ha abusado más de este derecho que los Estados-Unidos? Yo voy acaso á decir lo que muy pocos señores Diputados conozcan, pero que no por esto dejará de ser verdad y conveniente saber en las negociaciones que puedan tener los Estados-Unidos con nuestro Gobierno.

En el año 42 el Tesoro de los Estados-Unidos no estaba tan repleto como hoy: en aquel entonces el comercio no había tomado las proporciones gigantescas que despues tomó con los descubrimientos auríferos de las Californias y la Australia. Era necesario llenar aquel vacío, y como el Gobierno federal no tenía más manantiales que las aduanas y las tierras, decidióse que lo más conveniente era acudir á los aranceles. Convinieron en aumentarlos en aquellos artículos que ménos

podieran influir en el conyan de la población. A paso de carga, y tan precipitado como el de Luchana, señores, se votaron entonces los nuevos aranceles, porque no querían de ninguna manera que se les escapasen los cargamentos que navegaban en dirección de los Estados Unidos. Entonces el mundo mercantil, y el señor Orense conoce estas cosas como yo, el mundo mercantil vió uno de los escándalos mercantiles más grandes, que no se creyó conveniente aguardar á que en un día señalado se pudieran plantear en todos los puertos de la Union los nuevos aranceles, sino que al día inmediato regían en los puertos más inmediatos, como en Nueva-York, en Boston á los dos, y en puertos lejanos como Nueva-Orleans, á los siete á ocho. De este modo se trató de llenar el vacío del Tesoro. Entonces los comerciantes de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas tuvieron quebrantos mayores que los que ahora se reclaman de nosotros, y bien será que el Sr. Ministro de Estado lo tenga presente cuando llegue el tiempo oportuno.

Señores, con la consideración que el asunto lo requiere, y usando de las ménos palabras posibles, voy á ocuparme ahora, por último, de lo que acaso pudiera muy bien ser tan solo una de las muchas noticias que nos dan los diarios; pero la prensa extranjera nos dice que es cierta, las correspondencias más autorizadas insisten en ello; todos convienen en que el Congreso anglo-americano celebrado en Ostendo en el verano último no tuvo más objeto que la isla de Cuba; todos convienen en que se declaró allí que se presentaba la mejor ocasión para apoderarse de la estrella que más había de brillar entre las de aquella República. Aquel Congreso declaró que el momento era sumamente propicio, cuando ocupadas las dos grandes Potencias occidentales en una cuestión que por desgracia ha tomado últimamente mayores proporciones que las que se creyeron en un principio, ninguna ayuda podían dar á la España en los mares de las Antillas. Allí se convino, señores, si es cierto lo que nos dicen esos periódicos, se convino en que el Gabinete de Washington presentara una nota redactada con valentía á nuestro Gobierno para manifestarle que por motivos políticos, geográficos y otros, el interés y la seguridad de aquella Nación exigían que Cuba fuese norte-americana, y que por lo tanto España podía reclamar por ello la indemnización que creyese conveniente; añadiendo que en caso de no acceder, aquel Gabinete se vería en la precisión de obrar con la energía necesaria. Yo creo en esta nota como en un artículo de fé.

Puede muy bien suceder (yo no lo sé) que no haya llegado esa nota á poder de nuestro Gobierno; puede muy bien suceder tambien que tenga algo que ver en esa cuestión la modificación del Gabinete de Washington que se nos anuncia, los movimientos en el personal de sus arsenales, de todo lo que no dudo que el Gobierno de S. M. tendrá la correspondiente noticia. Pero, señores, lo que aquí me importa declarar de una manera muy solemne, es, que si los Estados del Sur llevaron un grandísimo chasco con las expediciones de los años 50 y 51, mayor sería todavía el del Gabinete de Washington, si impelido por la presión del elemento democrático, obedeciendo á su impulso, apelase á los arcos de una guerra. Y hablo así porque no creo que en mi país pueda existir ningún partido ni ningún hombre político, dentro ni fuera de esa Cámara, capaz de perder la razón hasta el punto de venir aquí á pro-

ponernos la venta de la isla Cuba. Esto es lo que creo: por eso hablo con esta energía; yo creo que nadie puede llegar á perder la cabeza hasta el punto de venir á proponernos aquí la pérdida de la isla de Cuba.

Y este es el momento, señores, de que yo tribute las más rendidas gracias al Emperador de los franceses, que al principio de la primavera... (*Rumores.*)

El Sr. VICEPRESIDENTE (Infante): Nadie tiene derecho á interrumpir al orador.

El Sr. MARIATEGUI: Repito, señores, que este es el momento, porque yo no miro más que los favores, vengan de donde vinieren, de tributar las más rendidas gracias al Emperador de los franceses, que en la primavera pasada mandó á su almirante Duquesne que rechazase con la fuerza todos los atentados contra la isla de Cuba. Esto es lo agradecer siempre. Pero yo que soy hombre político, que no vivo de ilusiones, no concebí la idea de que con la misión del malogrado Duquesne estaba salvada la isla de Cuba. Conozco demasiado la historia contemporánea para estar bien convencido de que Inglaterra arrastró á la Francia en la cuestión de Oriente; la Francia no arrastraría tras sí á la Inglaterra en una guerra con los Estados Unidos, y que no pudiendo conseguir esto, no haría suyo el conflicto el Emperador de los franceses. Bueno es no vivir de ilusiones, para que, llegado el día, no nos encontremos chasqueados. La gran Inglaterra ablicó todo su poder en el Occidente desde la batalla de Orleans. Cuando el general Jaksson levantaba aquellos parapetos de balas de algodón, detrás de los cuales solo podía salvar á sus milicianos de una derrota, proclamó á la Europa, sin saber lo que se hacía, una gran verdad. Decía: para vosotros, Naciones industriales, no necesitamos nosotros ni ejércitos, ni escuadras, ni pólvora, ni balas de hierro, nos bastan estas balas de algodón. Y el tiempo vino á confirmar esta verdad.

Esto decía el general Jaksson, y el tiempo vino á confirmarlo. En la cuestión de las fronteras del Nordeste, en la de Tejas, en la de Méjico, en la del Oregon, en la de pesquerías y en todas, hemos visto ceder á los ingleses las exigencias de sus hijos. Pero si esto es verdad, si los Estados Unidos poseen tal elemento contra las Naciones industriales, no es menor el que nosotros poseemos tambien en contra de esa presión democrática, en contra de las exigencias de que estamos resueltos á apelar ante los Estados Unidos: proclamando y declarando muy alto que nunca nos encontraremos dispuestos á renunciar voluntariamente á nuestro imperio ultramarino de Occidente, volveremos á Cuba la tranquilidad de que tanto necesita. En la Coruña y en el Ferrol, en San Sebastian y en Pasajes, en todos los numerosos puertos del Mediterráneo, en los cabos de Matzi y San Antonio, y en las posesiones geográficas de Puerto-Rico é islas Filipinas está la defensa de la isla de Cuba. Que se sepa que no hablo por mí, sino que toda la Cámara abunda en mi opinión. Declaremos que no somos una Nación como Rusia, aun cuando esto parezca una paradoja; que no estamos, repito, como la Rusia, encerrados por dos estrechos; que tenemos todos los elementos necesarios para acabar con el comercio de la segunda, si no la primera Nación mercantil del mundo, y que á ellos acudirémos. Declaremos tambien, señores, que no profesamos esa idea de que solo á los buques de alto porte les es permitido ir á la mar á acabar con una Nación; que sepan que hay otros elementos y acudirémos á ellos.

Esto debe ser nuestro lenguaje, dando en nuestra

conciencia y en la justicia de nuestra causa. Al mismo tiempo, manifestar debemos á los Estados-Únidos que en la contienda la isla pudiera perder su civilizacion, que pudiera llegar á realizarse la profecía de uno de los hombres más grandes del siglo, que llegase el caso de que desapareciese la raza blanca en todo el Archipiélago y que la raza negra se entronizara en las bocas del Mississipi, donde existen los depósitos de esclavos.

Este, repito, señores, debe ser nuestro lenguaje, si bien como buenos vecinos, me atreveria á indicar al Sr. Ministro de Estado que procure allanar todas las reclamaciones, las de ellos y las nuestras, pues éstas todavía tienen más importancia.

Y aquí recordaré el negocio de la goleta *Amistad*, y al mismo tiempo leeré cuatro líneas sobre la manera como fué juzgada dicha reclamacion por la Comisión del Senado en la parte de negocios extranjeros; aquellas ideas emitidas en 1844 contrastan con la política que se sigue despues por los Estados-Únidos.

El presidente de la Comisión decia: (*Leyó*). Así se explicaba el presidente de la Comisión de negocios extranjeros en el Senado en 1844.

Señores Diputados, reconozco que he abusado demasiado de la benevolencia de la Cámara; pero recuerden los Sres. Diputados lo que dije antes: esta cuestion es sumamente grande, de la mayor importancia; nosotros todavía figuramos como Nación de segundo orden, y el día que por desgracia perdiésemos el imperio ultramarino de Occidente, no sé, señores, á dónde llegaríamos.

Resumiendo, señores, suplico al Gobierno de S. M. que por boca del Sr. Ministro de Estado se sirva manifestar á la Asamblea en qué estado se encuentra la cuestion del *Black Warrior*; si el señor ministro de la Unión insiste en la nota de reclamaciones que presentó á la Administración Sartorius en los tiempos de su dominacion; y finalmente, si se ha presentado alguna nueva nota al Gobierno que tenga relacion con la cesion de parte del territorio.

El Sr. Ministro de ESTADO (Luzuriaga): El señor Mariátegui ha empezado por reconocer, y las Cortes estoy seguro lo reconocerán igualmente, el deber que tiene el Gobierno de ser sumamente circunspecto en esta cuestion. Lo único que puedo decir para tranquilidad del Sr. Mariátegui, y para tranquilidad tambien de los habitantes de nuestras posesiones ultramarinas, y es en lo que puedo ser más explicito, que vender la isla de Cuba equivaldria á vender el honor del país. (*Señales de aprobacion en todos los bancos.*) No hay nadie que piense en esto.

Respecto á lo demás, diré á S. S. que el Gobierno en todas sus relaciones internacionales procurará asegurar siempre sus derechos con el respeto á todos los demás países, cualquiera que sea su forma de gobierno, y con la justicia en todas las transacciones particulares, y de este modo tendrá el derecho de exigir tambien respeto á su independencia con la esperanza de obtenerlo. Y sobre todo, no perderá nunca, nunca el derecho que tiene de mantener vigilancia y conservar la dignidad del país para cuidar de la integridad de su territorio.

El Sr. Marqués de ALBAIDA: Seré sumamente breve. En dos cosas estoy de acuerdo con el Sr. Mariátegui: siendo la primera, que nunca ha habido en España quien abrigue la idea de vender, ni mémas regalar la isla de Cuba. Esto, señores, podrá ser una opi-

nion más ó ménos generalizada; pero hay que conceer que aun en tiempo de la mayor corrupcion, en tiempo en que el Gobierno era capaz de venderlo todo, algunos extranjeros me preguntaron sobre esto y les dije: «se venden otras cosas, se vende cuanto se quiera; pero la isla de Cuba, no hay quien tenga valor para eso.» En América hay un partido que lo desea; pero no es el partido que desea la libertad verdadera en toda su extension; es el partido que sostiene la esclavitud en su país. Los Estados que tienen esclavos quieren evitar la preponderancia de los otros, porque temen que las leyes opuestas puedan triunfar en el Senado de la Federacion, y por eso desean la anexion. ¿Cuál es la política que debe adoptar la España para contrabalancearla? Debiera ser la de Francia ó Inglaterra, que fué, la abolicion de la esclavitud.

Yo no espero que esta opinion, que es mia, se adopte por el Gobierno ni por la mayoría de la Cámara, y acaso tampoco por los que se sientan en estos bancos; pero yo no vacilaria un momento en proclamar la abolicion de la esclavitud con indemnizacion, como lo hicieron la Inglaterra y la Francia, y ese seria el mejor medio de arrojar fuera á ese gran partido que pretende la anexion. Conozco que la abolicion de la esclavitud presenta graves dificultades; pero ninguna de estas grandes medidas se toma sin arrostrar grandes dificultades. Yo bien sé que no somos ricos como los ingleses, que destinaron 2.000 millones á los dueños de los esclavos para conseguir su emancipacion; pero si bien no podremos hacer esto, podremos adoptar otros medios para que se vaya aboliendo la esclavitud. El último Ministerio dió una ley sobre los esclavos, y ni siquiera se atrevió á abolir la esclavitud para el servicio doméstico. Se dice que no podria continuar la agricultura sin la esclavitud, y sin la esclavitud continúa en los dominios ingleses y franceses. De todas maneras, esta será cuestion para el campo, pero no para la esclavitud doméstica, toda vez que los habitantes de los países templados podrian prestar este servicio. Sobre esto presentaré un proyecto que, aunque no llegará á obtener la mayoría, será como todas las ideas, que irá poco á poco haciendo su camino. Pero de todos modos, conste que no solo es opinion mia, sino de personas muy ilustradas de Inglaterra, que el medio de salvarnos de la preponderancia americana es declarar la abolicion de la esclavitud en nuestras Antillas.

En punto á que nos opongamos á la anexion de las Antillas á los Estados-Únidos, en esto todos estamos de acuerdo, no hay opinion alguna discrepante. Se ha dicho, sin embargo, y sabemos todos que el Gobierno de Washington ha proclamado á la faz del mundo, que estaba dispuesto á defender la democracia de Europa. Naturalmente, todos han querido ver lo que significaba esa proteccion, y el resultado ha sido que nada han hecho los Estados-Únidos en favor de la democracia de Italia, de Hungría, ni de punto alguno. Declaro, pues, aquí que la democracia de toda Europa, sin excepcion ninguna, no tiene nada que agradecer á la Union, más que alguno que otro discurso que han hecho, y esto ya ven las Cortes que es de bien poco valor.

El Sr. Ministro de MOMENTO (Laxáa): Tengo que hacer una observacion sobre las que acaba de presentar el Sr. Marqués de Albaida, pues es ciertamente importante lo que ha dicho, y de consecuencias de mucha importancia. El Sr. Marqués de Albaida, deján-



dose llevar de sus deseos, ha manifestado que el Gobierno español debía adoptar como uno de sus actos oficiales, para asegurar la posesion de las Antillas, el abolir la esclavitud en esas posesiones, y que S. S. se proponia presentar un proyecto sobre esto. Yo le rogaria al Sr. Marqués de Albaida, y se lo ruego, que un asunto de tanta gravedad vea cómo lo trata. Yo no le haré más que una reflexion. Yo deseo la libertad del género humano tanto como S. S.; pero confieso francamente que se me contrista el corazon al pensar que medios de esta especie, no estando preparados por el tiempo y por la educacion, pudieran hacer caer sobre las desgraciadas provincias de Ultramar las calamidades que cayeron en otro tiempo sobre las provincias de Santo Domingo; y cuidado que esta es cuestion de suma gravedad; cuidado que las palabras que aquí se dicen circulan por Europa, que pueden llegar á la isla de Cuba, que la poblacion de Cuba se compone en su mitad de gente de color, y que pudieran traer graves consecuencias para aquellos habitantes, cuyas vidas y cuyas fortunas están bajo la salvaguardia del Gobierno como las de todos los españoles. Esos habitantes nos pedirian cuenta, y con razon, de que palabras imprudentes que pudiéramos decir aquí traerian una catástrofe sobre las Antillas.

Vuelvo, pues, para concluir, á rogar encarecidamente, en ausencia del Sr. Ministro de Estado, al señor Marqués de Albaida, que por cuanto más caro hay en el mundo, mérito mucho el proyecto que piensa presentar á las Cortes.

El Sr. PRÍNCIPE SOTOMAYOR: Señores Diputados, esta cuestion, tan grave como es, me sorprende; yo, señores, tengo en la isla de Cuba, no tan solo el asiento de mi fortuna, sino tambien el de mi gloria; y entiéndase que no comprendo solo por gloria la de las armas.

He oido con mucho gusto á mi amigo el Sr. Mariátegui, y aun con más al Sr. Ministro de Estado, que ha llenado cumplidamente los deseos de la Asamblea. Sin embargo, me resta que añadir alguna pequeña observacion á lo dicho por el Sr. Ministro de Estado y por el Sr. Marqués de Albaida.

Se comenzó la interpelacion por el anuncio de peligros que felizmente no se han probado, porque esos peligros no existen, y hablo en nombre del pueblo español. Lo que el Sr. Ministro de Estado ha dicho al señor Marqués de Albaida, ha merecido el asentimiento de toda la Cámara: el pensamiento de anatematizar á todo español que pueda comprender ni por un momento como aceptable la idea de vender la isla de Cuba. Este seria el único peligro posible, y como no existe, no me ocupo de él, y paso á otra cosa.

Hay conatos en efecto: los Sres. Diputados saben que algunos se estrellaron ya en el patriotismo de los habitantes de aquellas islas: pueden reproducirse, segun las noticias que hoy recibimos; pero se encontrarán en Cuba, cuando el caso llegue, con algunos Empeccinados, Minas y demás héroes de esta clase, que siempre el pueblo español presenta cuando al pueblo se busca. Yo conozco perfectamente aquel país; puede haber en él pensamientos de divergencia en pequeña escala, puede haber descontentos, como en todos los demás países; pero allí hay un elemento europeo que no existe más patriota en la tierra. El día que se toque á dejar de ser españoles, dejaremos de ser hombres, ese país desaparecerá: podrá reducirse aquello, no á otro Santo Domingo, pero sí á otra segunda Troya. No tan

solamente el país de los Estados- Unidos es impotente para llevar adelante los planes demagógicos que se forman, sino que hasta la primera de las Naciones será impotente para arrebatarnos aquella posesion, siempre que el Gobierno español sea lo que es, lo que debe ser y lo que será.

Nosotros recordaremos que cuando esta Nacion, bajo el régimen de un Rey absoluto tenido por débil, gobernaba medio mundo y era la primera Nacion marítima del globo; cuando tenia que defender 25 millones de almas en la América, y del uno al otro Polo fuertes, plazas marítimas y Naciones, recibió grandes ataques de la Potencia Británica en Cartagena de Indias, en el Rio de la Plata, en Puerto-Rico, en Canarias y en todas partes, lo mismo que en Cádiz y en el Ferrol, y aquellos se han estroliado siempre contra el pundonor español: seria, pues, una ceguedad desconocer hoy la existencia y la fuerza de esto.

Señores, en la América no somos, como ha dicho el Sr. Mariátegui, una Potencia de segundo orden, sino la primera Potencia militar y la segunda marítima. Los medios con que cuenta esta Nacion, y lo digo para satisfaccion de todos los Sres. Diputados, de la España, del mundo entero que nos contempla; los medios, digo, con que cuenta son más que sobrados para tirar al rostro de la República del Norte el guante que algun día tuviera la locura de arrojarlos.

Debemos rendir aquí un homenaje justo y santo á todos los Gobiernos que nos han precedido, y voy á hablar de un sistema que detesto: el del partido moderado. Todos los Gobiernos anteriores han demostrado y dado pruebas de patriotismo español, como las dió Mina en las montañas de Navarra.

En tiempo del ilustre general que hoy es Ministro de la Guerra ha habido algunos amagos en la Habana de falta de respeto á sus autoridades, y se han reprimido con la valentía con que un hombre de honor venga un ultraje. En tiempo del general Roncali, allí estaba yo, desembarcó el malhadado Lopez, como ha dicho el Sr. Mariátegui: 25 hombres mandados por un oficial de caballería han lanzado al mar á 300 perdidos de esos que venian á conquistarnos. Hay más; mantuvieron la bandera de las dos zonas tremolando sobre una casa sin defensa en el pueblo de Cárdenas, ínterin estuvieron allí esos facciosos. En aquel tiempo se han visto ejemplos de esa bravura que siempre sigue á los españoles en todas partes, llegando hasta lanzarse al mar algun ginele y caballo en persecucion del enemigo.

En tiempo del general Concha desembarcó segunda vez Lopez, y todos los Sres. Diputados saben lo que pasó. Si ha habido alguna falta, habrá consistido en el sobrado caballerismo, que es el sentimiento y la condicion de los españoles.

En tiempo del general Pezuela se ha suscitado la cuestion del *Black-Warrior*, cuestion en la que ha quedado nuestro honor tan puro como es puro el aire de nuestras montañas. Resulta, pues, señores, que hasta el día no ha habido, que yo sepa, un momento de debilidad por parte del Gobierno ni por parte del pueblo. Así, pues, los peligros de que se habla desaparecen, y no encuentro motivo para interpelar al Gobierno; y por el contrario, lo que éste ha dicho debe causar la mayor satisfaccion á los Sres. Diputados.

Ultimamente, el Sr. Marqués de Albaida, llevado, como ha dicho el Sr. Ministro de Estado, de sus ideas filantrópicas, ha propuesto un medio de tranquilizar

aquel país; pero toda vez que S. S. ha anunciado que presentará un proyecto, para ese día me reservo explicar mis ideas sobre este asunto. Hoy solo digo al Sr. Marqués de Albaida que cuando despues de ese acto de filantropía que los ingleses y los franceses han ejecutado, tuve el gusto de recorrer las montañas de la Jamaica y otras islas inglesas en busca de la civilización que debía venir despues de la libertad, he encontrado el pauperismo, el proletarismo, la vagancia y la barbarie; la raza blanca ha tenido que emigrar ó humillarse; la balanza mercantil es casi nula; el orden que reina, generalmente hablando, escandalizaria á los Diputados si yo lo explicase; y en cuanto á la raza negra, está más desgraciada que cuando era esclava, ó por lo ménos no es tan feliz. He dicho.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Sagra tiene la palabra. (*Rumores.*) Va á ser muy corto, señores.

El Sr. SAGRA: Señores, no he dado pruebas de ser largo hasta hoy. No haré un discurso; solo sí algunas indicaciones muy concisas.

Se ha hablado del objeto de los Estados-Unidos para la anexion de la isla de Cuba á esa gran Confederacion. Se ha querido atribuir solamente esta tendencia ó ambicion á los Estados del Mediodía. Creo que este es un error: que además de esa tendencia, que es local, y como se ha explicado ya, es para mantener la preponderancia del estado de esclavos en Washington, hay otra general, que es la conveniencia para los Estados de la Union de apoderarse de la isla de Cuba. No hay más que fijar la vista sobre el mapa, y se verá la gran conveniencia de la posesion de Cuba para los Estados-Unidos. Es una cuestion política de gran importancia, y no hay que desconocer este principio. No hay americano del Norte que no desee la anexion de esta poderosa isla á la Confederacion Americana.

Respecto á los medios de defensa que tenga el Gobierno español en el interior de la isla para resistir las asechanzas de esa República polerosa, conviene reflexionar. Desgraciado país, señores; desgraciada la isla de Cuba el día en que no tenga más medios para repeler la agresion que el de la fuerza armada! Esa resistencia llevaria la anarquía al interior de la isla; y sabiendo bien cuáles son los elementos terribles de que se compone aquella poblacion, se puede inferir cuáles serian las consecuencias.

Los medios de repeler la agresion están en la praxia de los habitantes, bien conocido, en el Gobierno español y en esta Asamblea. El Gobierno puede hacer muchísimo, y esta Asamblea más, para asegurar la tranquilidad de Cuba, resistir toda tendencia de invasion, y hacer perder á la Confederacion Americana toda esperanza de apoderarse de aquel país.

En esa gran tendencia del Gobierno y de las Cortes para asegurar sobre bases más sólidas que las bayonetas y los cañones la conservacion de la isla de Cuba, entra alguna de las indicaciones que ha hecho el Sr. Marqués de Albaida; no porque yo apruebe la medida del modo general que se ha indicado; antes bien, rogaria al Sr. Marqués, como lo ha hecho prudentísimamente el Sr. Ministro de Fomento, que tuviera en cuenta que las medidas de defensa moral y de conservacion de la isla de Cuba, dependiendo de un plan sabiamente combinado, en el cual entra el porvenir de la raza de color, que será libre más ó ménos tarde sin necesidad de proclamar su emancipacion, pues á ella camina por las leyes naturales, una vez suprimido el tráfico; plan en el cual entra tambien la

transformacion del trabajo esclavo en trabajo libre, el aumento de la poblacion blanca, una nueva organizacion administrativa y otras grandes reformas; que dependiendo, digo, tales medidas de un plan de esta importancia, seria imprudente anticiparse á la presentacion de ese plan con un proyecto de ley peligroso y que no podemos discutir aquí sin el gran cúmulo de datos que requiere.

El Sr. PRESIDENTE: Se ha presentado á la Mesa una proposicion incidental que va á leerse.»

Fué leida por un Sr. Secretario la proposicion siguiente:

«Pido á las Cortes se sirvan declarar que han oido con satisfaccion las explicaciones dadas por el Gobierno sobre la conservacion de la isla de Cuba.

Palacio de las Cortes 18 de Diciembre de 1854.— Olózaga.»

Obtuvo, para apoyarla, la palabra y dijo

El Sr. OLÓZAGA (D. Salustiano): Siento muy sinceramente ocupar, aunque sea por pocos momentos, la atencion de las Cortes, porque ha pasado el día y aun no hemos entrado en la órden de él señalada en la última sesion; pero no creo, señores, que despues de las grandes explicaciones que han mediado con motivo de la interpelacion del Sr. Mariátegui, pueden las Cortes dejar de manifestar su voluntad y su opinion, que es indudablemente la de la Nacion entera.

Se ha traído aquí una cuestion altamente antifinancional, y se ha traído con prudencia por el Sr. Mariátegui. Se han pronunciado en las Cortes españolas las palabras cesion y venta de una colonia importante, de una provincia riquísima que contribuye á dar más importancia y lustre á la Corona de Castilla que provincias interiores de la mayor consideracion, y hemos tenido el gusto de oír de boca del Sr. Ministro de Estado que vender la isla de Cuba seria vender el honor del país. A esas palabras patrióticas deben asociarse las Cortes de España, pues de otro modo, fuera de aquí podria dudarse y habria muchos interesados en hacer dudar si las Cortes pensaban en esto como el Gobierno. Importa que se vea que todos, absolutamente todos pensamos del mismo modo; importa que concluya con provecho, con honor para las Cortes españolas, esta interpelacion que ha ocupado gran parte del día.

Pero no solo me propongo ese objeto, sino que creo tambien altamente importante que no demos lugar á que se desfiguren por los periódicos de los Estados-Unidos, por los agentes de la Union, las palabras que ha dicho con muchísimo patriotismo y grande humanidad el Sr. Marqués de Albaida. Su señoría desea la abolicion de la esclavitud. ¿Y qué hombre de medianos sentimientos no la desea? ¿Y quién no desearia, si fuese posible, la igualdad de las razas, y que pudieran emanciparse para bien suyo, y no hubiese, en mengua de la humanidad, hombres esclavos de otros hombres? Pero la abolicion de la esclavitud en relacion con la conservacion de Cuba es una cosa que puede interpretarse muy contra las ideas del Sr. Marqués de Albaida. En la isla de Cuba no pueden improvisarse reformas tan trascendentales, y pesarosos están, aun cuando no lo declaren, los Gobiernos que cediendo á una opinion humanitaria han precipitado la emancipacion de sus esclavos.

Sea lo que quiera de esto en un porvenir lejano, y esperemos que ha de ser más favorable á la humanidad y á la igualdad del género humano; no asociemos la idea de la conservacion de Cuba á la idea de la abo-

hicion de la esclavitud; porque no se crea que necesitamos de esa ni de alguna otra reforma para conservar aquel territorio; porque no se crea que además del valor de nuestros soldados, de la ilustración del digno capitán general que manda aquella provincia, de las reformas empezadas por el Gobierno anterior y de las demás que se hagan, necesitamos de otras armas. No vayamos á dar lugar con palabras que se fuerzen y se interpreten mal, á que se entienda que aquí se desea esa abolición, y de este modo se produzca una insurrección en aquellos desgraciados esclavos, que sin hacer mejor su condición, ponga en peligro á la isla. Asociémonos también á las palabras del Sr. Ministro de Fomento, en demostración de que esto no es cuestión de partidos, y demuéstrela así nuestra conformidad á las explicaciones que han salido de aquel banco.

Para concluir manifestaré que espero que basten los elementos que hay para la conservación de la isla de Cuba, pero que no debemos fiarnos absolutamente en los medios materiales de defensa; que debemos atraernos la voluntad de aquellos isleños procurándoles beneficios, dando á sus hombres ilustrados alguna participación en la administración propia, para que vayan teniendo Patria y vayan queriéndola; y queriéndonos á nosotros que se la damos, querrán también esta Patria común, que es hermana verdaderamente y no tirana.

Estos son los sentimientos de todos los Sres. Diputados; esto han manifestado los Sres. Ministros, y creo muy importante que recaiga un voto unánime sobre esta proposición, para expresar la satisfacción con que hemos oído las explicaciones prudentes y patrióticas que se han dado por el Ministerio.»

Concluido este discurso, se preguntó si se tomaba en consideración la proposición del Sr. Olózaga, y á petición de muchos de los Sres. Diputados se declaró que por unanimidad.

También por unanimidad fué aprobada esta continuación.

Concluido este incidente, ocupó la tribuna el señor Ministro de Hacienda (Collado), y leyó tres proyectos de ley, á saber:

El de los presupuestos generales de gastos é ingresos del Estado para el año de 1855. (*Véase el Apéndice primero al Diario núm. 37, que es el de esta sesión.*)

El de la autorización provisional que solicita de las Cortes para que desde 1.º de Enero próximo recaude el Gobierno é invierta las contribuciones y rentas públicas según los presupuestos generales presentados á la aprobación de las mismas, sin perjuicio de las alteraciones que hicieren al examinarlos y discutirlos. (*Véase el Apéndice segundo á este Diario.*)

El de autorización al Gobierno para emitir títulos de la deuda pública consolidada al 3 por 100 en cantidad bastante á producir en negociación 500 millones de reales efectivos para extinguir la deuda flotante. (*Véase el Apéndice tercero á este Diario.*)

La mayor parte de los Sres. Diputados durante la lectura se colocaron en derredor de la tribuna, oyendo con la más profunda atención.

Concluida la lectura de los tres proyectos, dijo

El Sr. PRESIDENTE: El primer proyecto, con todos los documentos que le acompañan, pasará á la Comisión de Presupuestos. Los demás pasarán á las se-

ciones para el nombramiento de la respectiva Comisión. Con este motivo propondré al Congreso que mañana despues de la sesión, si lo tiene por conveniente, se reúna en secciones.

El Sr. Ministro de HACIENDA (Collado): Si V. S. me lo permite, pido la palabra.

El Sr. PRESIDENTE: La tiene V. S.

El Sr. Ministro de HACIENDA (Collado): Me parece que los tres proyectos tienen entre sí tal conexión, que parecen inseparables, y que de derecho corresponde su exámen á la Comisión de Presupuestos. Esta es mi opinión, aun cuando por lo demás las Cortes lo decidirán.

El Sr. PRESIDENTE: El de la autorización pedida por el Gobierno de S. M. desde luego tiene que pasar á una Comisión especial, porque es independiente de los presupuestos, con los que nada tiene que ver. Los otros podrán, en efecto, pasar á la Comisión de Presupuestos.

El Sr. SECRETARIO (Huelvos): ¿Pasarán á la Comisión de Presupuestos los otros dos proyectos?»

Se resolvió afirmativamente.

Hecha despues la pregunta de si se reuniría el Congreso en secciones mañana despues de la sesión, se acordó que sí.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Gaminde tiene la palabra para una pregunta al Gobierno; aun cuando yo le rogaria que si no tenia inconveniente lo dejase para mañana.

El Sr. GAMINDE: En atención á lo avanzado de la hora y á la súplica del Sr. Presidente, si Ss. Ss. lo permiten, dejaré mi pregunta para mañana. Pero tengo que suplicar al Sr. Ministro de Hacienda, tenga la bondad de venir preparado para contestar á mi interpe-

El Sr. PRESIDENTE: Rogaría á los Sres. Diputados que pasasen á ocupar su asiento, porque vamos á entrar en la órden del día, pues no se ha concluido la sesión, y puestos así no se oye.

#### ORDEN DEL DIA.

El Sr. PRESIDENTE: Continuación de la contestación al discurso de la Corona. (*Véase el Apéndice quinto al Diario núm. 29, y Diario núm. 36.*)

Tiene la palabra el Sr. Prim para rectificar.

El Sr. PRIM: Mucho siento, Sres. Diputados, molestar vuestra atención en materias que poco ó nada deben interesar, por la sencilla razón de que poco ó nada deben interesar al país. Hubiese tenido el deseo de haber podido contestar al Sr. Ordax Avecilla inmediatamente despues de haber S. S. pronunciado su discurso el sábado último. El Sr. Presidente no lo tuvo por conveniente, por más que yo reclamé, y tuve que resignarme ante su inderable autoridad. No lo hago de ello un cargo á S. S., pues si yo en aquel día me encontraba sereno, como sereno estoy hoy, porque es muy difícil que

A N E X G V I

ANEXO VI

NOTIFICACION A LAS CORTES DE LA DECLARACION DE --  
GUERRA A MARRUECOS.

DIARIO DE SESIONES DE 22 DE OCTUBRE DE 1859, PAGI  
NAS 2.700-2.708.

el dictámen de la comision de Actas sobre la de Salanova, y los de las respectivas sobre los de reeleccion de los Sres. Hernandez Finzon y Aguirre de Tejada. = En atencion a lo avanzado de la hora se suspende la reunion de las secciones hasta el lunes. = Orden del dia para el lunes: discusion de los tres dictámenes referidos, y reunion de secciones. = Se levanta la sesion a las tres y menos cuarto.

Se abrió la sesion a las tres y menos cuarto, y leida el acta de la anterior, quedó aprobada.

Se mandó pasar á la comision de Peticiones la lista de las presentadas en Secretaría desde el dia 15 del actual en que se dió cuenta de la anterior.

Número 138. D. Alfonso Moreno Viviente solicita que por la audiencia de Albacete se dé curso á un expediente instado por el mismo y que esta paralizado.

Núm. 139. Doña María Yamañonde y Bordia, viuda del capitán graduado D. Domingo Pelicido, solicita se confirme por las Cortes la pensión de 4.380 rs. que tiene concedida por varias Reales órdenes.

Núm. 140. D. Joaquin Sala solicita que el Congreso, reformando las leyes de enjuiciamiento é inquilinatos, en la parte que hacen referencia á los demandantes y dueños de edificios, adicione lo necesario para evitar los abusos que se está cometiendo por los tribunales en descrédito de la recta administracion de justicia.

Núm. 141. Mr. Meiner, escribano de Colonia, en representacion de varios tenedores de títulos de la deuda del 3 por 100 de 1831, solicita se haga justicia á las reclamaciones que tienen hechas en diferentes épocas sobre este asunto.

Núm. 142. D. Salvador Zamora solicita se le abone el sueldo y los atrasos vencidos que tiene asignados como maestro de escuela del pueblo de Castillo de Oniego.

Núm. 143. El marqués de Rivas de Jerama, apoderado de los prestanistas al antiguo consulado de Cádiz, solicita se exija al Gobierno á fin de que presente al Congreso para su aprobacion el proyecto de ley declarando acreedores del Estado á dichos prestanistas, convirtiendo sus capitales en títulos de la deuda del 3 por 100 y los intereses vencidos á la de segunda clase.

El Congreso quedó enterado de que la comision nombrada para emitir su opinion sobre el caso de reeleccion del Sr. Aguirre de Tejada, habia nombrado por su presidente al Sr. Leon y Medina, y secretario al Sr. Alvarado.

Asimismo lo quedó de que la comision nombrada para dar dictámen sobre el caso de reeleccion del Sr. Hernandez Finzon, habia elegido presidente al Sr. Ulla y secretario al Sr. Garcia Torres.

Se recibieron con aprecio y mandaron archivar dos ejemplares de la obra titulada *Tablas de correspondencia reciproca entre los medidas y pesas del nuevo sistema métrico decimal y las que actualmente están en uso, y el gran número de las mismas, que remitan D. Francisco Menoyo y don A. Rouby.*

Se leyó por primera vez y pasó á la comision general de Presupuestos la siguiente caminata:

«Por lo que al Congreso que en el capítulo 34, art. 4.º del presupuesto de gastos del Ministerio de Fomento, se fija el sueldo de 300.000 rs. en lugar de los 140.000 que

se reclaman para la publicacion de la obra sobre monumentos arquitectónicos de España.

»Palacio del Congreso 22 de Octubre de 1859. = Francisco Millan y Caro. = Fidel de Sagarminaga. = Juan de la Cruz. = Luis Gonzalez Brabo. = Salustiano Olózaga. = Alonso Martinez. = Vicente Barantes.»

Asimismo pasó á la comision de Presupuestos la siguiente comunicacion y el estado que la acompañaba:

«MINISTERIO DE HACIENDA: Exemos. Sros: Debien dar de formar parte del presupuesto extraordinario de 1860 de la institucion militar en el concepto de que se ha sido aprobado por el Congreso, la Reina (Q. D. G.) se ha servido mandar que se redacte y se remita á V. E. como lo verifico para que surta sus efectos en la comision general de Presupuestos, el estado letra C, que comprende los ingresos y gastos extraordinarios para 1860.

»De Real orden lo digo á V. EE. para los efectos correspondientes Dios guarde á V. EE. muchos años. D. 21 de Octubre de 1859. = Pedro Salaverria. = Sres. Secretarios del Congreso.» (Vase el Apudice p. 148, que es el de esta sesion.)

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Presidente del Consejo de Ministros tiene la palabra.

El Sr. Presidente del CONSEJO DE MINISTROS (conde de Lucena): Señores, despues de las palabras que ayer tuve el honor de dirigir al Congreso, creo que uno de los Sres. Diputados está preparado á recibir la noticia que el Gobierno tiene que comunicarle. Na relaciones con Marruecos, no solamente están interrumpidas, sino que el Gobierno ha creído que era llegado el momento de apelar á las armas, para recibir para recibir la satisfaccion del agracio hecho al honoracion española, y para conseguir los medios de evitar en lo sucesivo se vuelvan á repetir los hechos de que me he dado cuenta al Congreso: porque cree el Gobierno necesario de dar cuenta documentada á las Cortes en virtud de la Constitucion del Estado (Aplausos), de lo que ha tenido para proceder así, cree sin embargo participar que estamos ya en estado de guerra con Marruecos, deben saberse las principales causas que han dado lugar á esta declaracion, y sucintamente el curso que ha seguido este negocio.

Nuestras relaciones con el imperio de Marruecos: lo de nuestras posesiones en Africa, se dividian en tres clases: las unas hacian referencia á la plaza de Ceuta, otras á nuestros presidios menores de Alhucema, Melilla y el Peñon. En estos últimos, por los tratados existentes con el Emperador de Marruecos, no tenia este responsabilidad alguna de los hechos que cometian las tribus que se llamaban semisajaves que los rodean: y así es, que segun el Gobierno español estaba autorizado para rechazar el mortero y el cañon (es la expresion que usa el tratado), toda agresion por parte de los moros. Pero desde el tratado de 1845, al señalar los límites de la plaza, y declarar un campo neutral, se habia establecido una autoridad de los marroquíes con una fuerza allí llamada moros de rey, que eran los que cumplian el deber para impedir todo acto de agresion contra

la plaza. ... definitivamente ... esta plaza ... que depus ... sa los que e ... guardia que ... y echaron ... de España ... y el españ ... inferencia ... lupo, y el gobe ... al mismo tiem ... cando. Pero ... tal, y se hizo ... mogataces q ... ppos. Mient ... se presenta ... ban de 500 ... que salieron de ... torios para ... as y se batieron ... la agresion. ... ando el Gobiern ... al consuli nu ... encargado de ... Sultan, que el ... hora tolerar si ... de conatarse, ... tra la voluntad ... ar ya la agresion ... satisfaccion ... lio las armas ... a español frase ... de los muros ... fuesen castigad ... Ministro del ... toria: dijo que ... que se habian ... posiciones con ... lino, que los ... rada que la em ... la plaza: disc ... era admisible ... de los límites qu ... era negar ... ddo, y cuyo des ... que están las ... las instruccione ... de España ... diez días de ... nario. En este ... cos: y el minist ... ban disponer ... sente el estado ... se establec ... ocurra siempr ... Gobierno españ ... asplata más ... da dar una ... fiaba poco en ... plazo por vent ... dedido este plan ... otro la guarnie ... y hubo dos comb ... ababan de ... la sangre españ ... no podix ser ...

de la plaza. Este estado se ha conservado desde 1845: efectivamente desde entonces nuestras relaciones con esta plaza han sido amistosas y no ha habido ni- que deplorar. En Agosto último fué cuando los sea los que estaban de guarnicion, sea los que per- guardia que se acercaran, vinieron sobre nuestro y echaron abajo la piedra en que estaban puestas mas de España, que servia de limite entre el campo qui y el español. El gobernador de Ceuta por la ma- conferenció con el cabo que mandaba el Serrallo; éste culpó, y el gobernador dió cuenta á nuestro cónsul en al mismo tiempo que al Gobierno de S. M. del he- cecido. Pero aquel dia ya se cometieron mas actos de dad, y se hizo fuego sobre los centinelas de la com- de mogataces que se estableció en los limites de los campos. Mientras venian las reclamaciones al Gobierno M., se presentaron ya en número considerable, pues aban de 500 ó 600, y atacaron las fuerzas de la guar- que salieron de la plaza hasta llegar al limite de los territorios para defender el nuestro, hicieron fuego so- ellas y se batieron; hubo pues este acto mas conside- de agresion.

Quando el Gobierno tuvo conocimiento de estos hechos, no al cónsul nuestro en Tánger, y por consiguiente no encargado de negocios, que hiciese saber al Minis- del Sultan, que el Gobierno español no podia de ningun- manera tolerar el insulto y los actos de agresion que aca- de cometerse; que creia, ó queria creer, que habian contra la voluntad del Sultan; pero que habiendo teni- ger ya la agresion, debia seguirse pronto la correspon- de satisfaccion; por consiguiente que se restableciesen sitio las armas de España por los marroquíes, que el en español fuese saludado por sus autoridades, y que de los muros de Ceuta y de las autoridades mar- que fuesen castigados los culpables.

El Ministro del Sultan dió contestacion completamente victoria; dijo que estaba dispuesto á dar las satisfac- que se habian pedido; que en aquel momento daba oposiciones conducentes para prender á los culpables. ultimo, que las llevaria á efecto, sin embargo de que braba que la culpa la tenía la guarnicion de Ceuta que de la plaza; disculpa que como comprende el Congre- era admisible; porque si la guarnicion no podia salir de los limites que eran suyos, esto era un contraprin- que era negar la propiedad del territorio que nos es- elado, y cuyo deslinde está hecho por señales de pic- que están las armas de España.

En las instrucciones que se habian dado al encargado de negocios de España; se le habia prevenido que en el tér- de diez dias debía exigir la satisfaccion ó retirarse de territorio. En esta situacion murió el Emperador de moros; y el Ministro del Sultan, manifestando siempre estaban dispuestos á dar la satisfaccion que pediamos, presente el estado del imperio, la necesidad de dar tiem- que se estableciese allí el Gobierno, por las dificultades que ocurren siempre en las variaciones de sucesion.

El Gobierno español que no queria mas que la justicia; aspiraba mas que á la satisfaccion de los agravios y queria dar una nueva prueba de su moderacion, aun- que habia poco en la buena fe de los marroquíes, pro- pizo por veinte dias. Durante este tiempo, y despues de este plazo, lejos de haber cesado las agresio- de la guarnicion de Ceuta, se repitieron en mayor y hubo dos combates con los batallones de cazadores que iban de llegar á Ceuta, combates en los cuales se derramó sangre española, pues tenemos varios heridos; la no podia ser mayor, y naturalmente la reparacion

tenia que subir en la misma escala de las ofensas que nue- vamente se habian recibido.

Volvió á pedirse un plazo de nueve dias por los mar- roquíes, reconociendo como siempre nuestros derechos y diciendo que estaban dispuestos á satisfacerlos. Les dimos el tercer plazo, pero con la condicion de que nos habian de dar tambien garantias para el porvenir; y en esa nota que se pasó, al mismo tiempo que se encarecia la necesidad de darnos satisfaccion de las ofensas hechas, se decia que una de las condiciones que exigiamos era sacar á Ceuta de ese círculo, por decirlo así de hierro, en que estaba enclavada, y que se nos habia de ceder el terreno necesario y los pa- rajes y alturas convenientes para la seguridad de la plaza y el indispensable desahogo de la guarnicion.

El 13, dos dias antes de espirar el plazo, el Ministro del Sultan manifestó que tenia plenos poderes del Empera- dor para terminar la cuestion pendiente con España; que aceptaba en principio todo lo que pediamos, y que se con- cederia la extension de Ceuta hasta las alturas y parajes con- venientes para la seguridad y desahogo de la plaza de Ceuta. En este estado, el Gobierno creyó que tratándose de llevar á cabo efectivamente el arreglo de las cuestiones pendientes y estando el Ministro del Sultan plenamente autorizado para ello, debía fijar las cuestiones de la manera siguiente:

Satisfaccion del agravio. Que el bajá de Tanger y Tetuan viniese al frente de Ceuta á restablecer las armas de España en el mismo sitio en que fueron quitadas. Que tropas del Sultan han de acompañar al Bajá y han de saludar al pabellon español en desagravio de las ofensas que se le han hecho; que los reos del delito, á quienes el Gobierno marroquí debia conocer, debian venir al frente de la plaza de Ceuta á sufrir el castigo en el mismo sitio en que habia corrido la sangre española. Además estuvimos todo lo moderado, que podiamos estar en la cuestion de limites. Convenidos en que era preciso marcar ciertas alturas y parajes, dijimos al Sul- tan que nombrase dos comisionados y nosotros nombraríamos por nuestra parte dos ingenieros, que de comun acuerdo hicieran las nuevas limitaciones, tomando por base la sierra de Bullones; pero como esta es muy extensa, se pre- vino se hicieran en ella las limitaciones convenientes.

Así las cosas, el Congreso comprenderá cuál habia sido la sorpresa del Gobierno de S. M., cuando despues de con- diciones tan moderadas y prudentes ha contestado el Minis- tro del Sultan, no diciendo que no acepta las condiciones, sino que lo que se le pide es mucho y que no tiene poderes suficientes para hacer esta negociacion, que tiene que con- sultar al Emperador de Marruecos y este decidirá. ¿Qué se habia de contestar á esto, despues de las consideraciones y de la moderacion que habiamos usado? ¿Debiamos por ven- tura conceder un nuevo plazo al Gobierno marroquí? No, señores, porque á la concesion de ese nuevo plazo se opo- nia la dignidad nacional (*Aplausos*), y hasta el honor del Go- bierno y del país, que habian dado muestras de moderacion y de templanza concediendo ya tantos plazos y no aprovechán- dose del estado del imperio marroquí, con lo cual habrá contestado á los que creian que un espíritu de conquista y no de justa reparacion nos llevaba á Africa.

De consiguiente, se manifestó al encargado de negocios, á consecuencia de esta nota, que en ella habia varias in- exactitudes, y que desde luego las relaciones quedaban ro- tas y la suerte de las armas decidiria quién tenía razon: la fuerza de las armas, que es la última razon de los Reyes y de los pueblos. Hemos pues venido con confianza á mani- festarlo todo al Congreso, porque tenemos la conviccion de que el Gobierno ha obrado con toda la moderacion y tem- planza propias de una nacion que es grande, aunque se crea lo contrario, que tiene grandes medios para hacer respetar

su honra y dignidad, como lo hará siempre, poniéndolas á la altura de la nacion que las tenga mas altas. No vamos animados de un espíritu de conquista, no. El Dios de los ejércitos bendecirá nuestras armas, y el valor de nuestro ejército y de nuestra armada hará ver á los marroquíes que no se insulta impunemente á la nacion española, y que iremos á sus hogares, si es preciso, á buscar la satisfaccion. (*Fuertes aplausos.*) No nos lleva un espíritu de conquista; no vamos á Africa á atacar los intereses de la Europa, no; ningún pensamiento de esta clase nos preocupa; vamos á lavar nuestra honra, á exigir garantías para lo futuro; vamos á exigir de los marroquíes la indemnizacion de los sacrificios que la nacion ha hecho; vamos, en una palabra, con las armas en la mano á pedir la satisfaccion de los agravios hechos á nuestro pabellon. Nadie puede tacharnos de ambiciosos: nadie tiene derecho á quejarse de nuestra conducta. Firmes en nuestra razon y en nuestro derecho, el Dios de los ejércitos hará el resto. (*Grandes y repetidos aplausos.*)

El Sr. **PRESIDENTE**: Se va á leer una proposicion que se ha presentado en la mesa.

El Sr. **SECRETARIO** (Carballo): Dice así:

«Pedimos al Congreso se sirva declarar que ha oido con la mayor satisfaccion las palabras del Gobierno de S. M., y que este puede contar con el firme y decidido apoyo del Congreso de los Diputados para defender la dignidad española y los altos intereses de la nacion.»

En el Palacio del Congreso 22 de Octubre de 1859.—Emilio Bernar.—Diego Borrajo.—José G. Miranda.—C. Martin de Herrera.—Adelardo L. de Ayala.—M. M. Yañez de Rivadeneira.—E. Florentino Sanz.»

En su apoyo dijo

El Sr. **LOPEZ DE AYALA**: Sres. Diputados, en tanto que la cuestion cuyo resultado definitivo acaba de manifestarnos el Gobierno de S. M., caminaba por las vias diplomáticas, yo no me hubiera atrevido á solicitar la atencion de la Cámara, porque sensible como todos á los agravios recibidos, entusiasta de nuestras tradiciones, y ansiando sobre toda que demos á la Europa siquiera una prueba de que nuestra paciencia no es tan infinita como se supone, no podia reprimir una ardiente simpatía por la guerra, y temia manifestándola contribuir, siquiera de un modo débil é indirecto, á sacar esta cuestion de los términos de la prudencia, y á someterla exclusivamente á los impulsos del entusiasmo. Afortunadamente el Gobierno de S. M. ha hecho, á pesar de las continuas excitaciones con que de todas partes se pedía la guerra, cuanto estaba en su mano, para poner de su parte toda la razon; que nunca están de sobra justificadas las resoluciones que piden sangre. Pero la paz se hizo incompatible con la honra, y la guerra es irrevocable. El asentimiento unánime de la opinion de todas maneras manifestada, prueba que el Gobierno de S. M. ha cumplido con los deberes que el depósito de nuestra dignidad le imponia. Yo por ello le felicito, y creo poder hacerle en este momento solemne en nombre de toda la nacion; y si los que fueron nuestros adversarios políticos no lo consienten, pues por nada quisiera que se alterase el carácter de serenidad y templanza que debe distinguir la ocasion presente, yo le daré las gracias por haber acudido, al par que al desagravio nacional, á la justificacion de nuestra conducta, si necesita justificacion la de aquellos que siguen su conciencia; pero ya los que nos llamaban partidarios de la espada tendrán en cuenta que al menos lo hemos sido de una que sin descañarse mantiene el orden interior y al primer llamamiento del patriotismo, ministro de la justicia nacional, brillara bien pronto en las costas de Africa. Abierto dejó el campo á todas las manifestaciones patrióticas, tanto mas elocuentes, cuanto mas opositoristas hayan sido los que las

hagan. Este es el único objeto de la proposicion que he tenido la honra de presentar y que he apoyado á excepcion de mis amigos con la brevedad que en mi entender exige el momento en que nos encontramos. No es lícito dudar que será unánimemente votada.»

Consultado el Congreso si tomaba en consideracion la proposicion, acordó que sí, y habiéndose preguntado si discutiria en seguida, la resolucion fué afirmativa.»

Puesta á discusion la proposicion, dijo

El Sr. **CALVO ASENSIO**: Señores, he tenido necesidad de pedir la palabra en contra para llenar la fórmula del Reglamento. No es el deseo de hablar en estos momentos, que otros mas autorizados que yo llenarán dignamente el puesto que me obliga á dirigir la palabra al Congreso. No voy á hacer un discurso ni voy á hablar tampoco el diputado de la minoría progresista; es el representante de la prensa que ha tenido el alto, el para mí inolvidable honor de recibir hace pocos momentos una carta la mas satisfactoria que ha podido venir á mis manos, y en donde se ven enlazadas las firmas de los hombres que trabajan por el triunfo de todas las ideas, pero unidas por un lazo comun, el amor á la patria, el orgullo nacional. El Congreso me permitirá que remita esta carta al *Diario de sesiones*, por lo mucho que honra á la prensa española, favoreciendo en su grado á la vez á mi humilde persona:

«Sr. D. Pedro Calvo Asensio:—Muy señor nuestro: Los periodistas que suscriben, deseosos de manifestar en el seno de la Representacion nacional los sentimientos que los animan con motivo de la próxima guerra con Marruecos, ruegan á V. S., como compañero, que se haga intérprete, si le es posible, del entusiasmo que siente en estos solemnes momentos toda la prensa española, sin distincion de colores políticos.»

«Con este motivo se ofrecen á la consideracion de V. S. sus afectísimos S. S. Q. B. S. M.—Manuel Garcia Gonzalez.—Luis Mon y Velasco.—Cárlos Rubio.—J. M. Redondo.—García Nuñez de Arce.—José Gomez Diez.—Julian Manuel de Sabando.—Mariano Soldevilla.—Manuel de Liano y Persi.—Damián de Moraza.—Vicente Morales Diaz.—S. de Movellan.—Diego Dominguez Arrivas.—Pedro Antonio de Alarcon.—Antonio Maria de Luna.—Eduardo Asquerino.—Francisco de Paula Montemar.—Francisco M. Tavino.—Manuel Angel Couto.—Bernardino de Isulegui.—Pedro Beciana.—Narciso Blanchard.—Leandro Perez Cosío.—José O'pizzo.—Francisco Vaguel Perilian.—Agustín Peiro.—Domingo Rilova.—Luis Rodríguez Seoane.—Juan Corrales Mateos.—R. Robert.—Juan Compañel.—Cárlos de Pravia.—Cárlos Navarro.—Juan Antonio Biedma.—Mateo Fernandez de Alarcon.—Nicasio García.—Gabriel J. Anduaga.—Bartolomé Iñiguez.—Luis Garcia y Garcia.—Arturo Marcoartu.—Ramon de Campoamor.—Francisco de Paula Madrazo.»

Como se ve, la prensa periódica, representada por los que viven de las letras, de la opinion y para la opinion, por los hombres de todas las ideas, está hoy unánime en un solo pensamiento, que es el del entusiasmo nacional, y me permite rigir esta carta, en que se me hace el honor de proponerme que sea intérprete de los sentimientos que animan á los escritores de toda la prensa española. Yo tengo el dolor de decir, sin reserva de ningún género, que no sirvo para interpretar dignamente tanto entusiasmo y tanto patriotismo. Pero á falta de otra cosa, tengo por lo menos el deseo y el deber necesario: esto al menos suplirá el fuego y la elocuencia que falta á mis palabras.

Sres. Diputados, de lo que acaba de decir el Sr. Presidente del Consejo de Ministros se deduce la prudencia y moderacion, la extremada mesura con que el Gobierno español ha procedido en este asunto, pidiendo pacíficamente



paracion de los ultrajes recibidos y de los insultos he-  
 -a nuestro pabellon. No hay que dudar pues de parte  
 aién están la razon y la justicia, así como la prudencia  
 ha presidido á la última y extrema resolución. La bue-  
 -ansa de España hace mucho tiempo que ha sido reco-  
 -da por las naciones extranjeras: los hombres de todas  
 -ones, y el espíritu público, que es toco remedo de la  
 -de Dios, han dicho ya que la razon y el derecho están  
 -arte de la España: con la razon y el derecho se funda  
 -tra pretension, y Dios no puede menos de bendecir las  
 -es españolas concediéndolas el triunfo que merecen, co-  
 -acaba de decir el Sr. Presidente del Consejo de Minis-  
 -Honroso es, señores, levantarse desde estos bancos,  
 -de donde se combate ruda pero desapasionadamente al  
 -dero por las doctrinas que plantea, oponiéndole doctri-  
 -y principios contrarios á los suyos; honroso es, digo, y  
 -facioso en extremo, levantarse para decir que desde  
 -bancos en la cuestion presente no saldrán mas que  
 -ames y felicitaciones para el Gobierno que tiene en su  
 -de la honra de la nacion española; pero doblemente hon-  
 -es hacer esa manifestacion en nombre de la prensa es-  
 -pañola, órgano y eco legítimo de todas las opiniones, de to-  
 -los sentimientos, de todas las aspiraciones del país. En  
 -bre pues de ese país legítimamente representado en to-  
 -la prensa peninsular, elevo mi débil voz para ofrecerle  
 -reserva alguna el apoyo de todos los españoles de cla-  
 -deas y condiciones. Ese país, cuyo órgano es la pren-  
 -confía en que el Gobierno sabrá elevarle al alto puesto  
 -que en épocas de mas riesgo, pero tambien de mas glo-  
 -ria ha estado el nombre español: ese nombre lo va á enal-  
 -tecer ahora nuestro bizarro y entusiasmado ejército al fren-  
 -te de esa morisma, que si ha sido osada para insultar, no lo  
 -para contener el arrojo y la bravura de nuestros sol-  
 -dos, que llevan por divisa el honor de su patria y el lim-  
 -nombre de nuestros gloriosos predecesores.  
 -Yo creo que el dedo de Dios es el que traza el rumbo  
 -de seguir la nacion española: Dios ha cegado á esa  
 -indómita y salvaje, pues solo así se explica que se  
 -negado á darnos las satisfacciones pacíficas que se le  
 -pedido; sí; la Providencia es la que guía á la España para  
 -que vaya allí donde el testamento de una Reina, tan célebre  
 -en catolicismo como por su heroicidad, dejó marcado el  
 -camino de los progresos de España.  
 -Aquellas playas y en aquellas tostadas arenas fueron  
 -destruidos los restos de la ruín morisma que por siete siglos  
 -dominó la España sin poderla sujetar á sus leyes y religion;  
 -fueron expulsados por los bravos caudillos de Isabel I, y  
 -del sitio retoña esa raza salvaje en quien es preciso  
 -reparar los agravios que ha hecho al pabellon español; y al  
 -de esos ultrajes, tendrán que recordar que una vez mas  
 -se ha pisado por el suelo la media luna al embate de la ense-  
 -ña de la cruz y de la civilizacion. Por fortuna nuestros bra-  
 -vones tienen en aquella region y por todas las partes  
 -que atiendan su vista, ejemplos que imitar y glorias pa-  
 -ra que les sirvan para conquistar las presentes: nuestra  
 -historia se los ofrece allí á cada paso, haciéndoles palpitar  
 -de entusiasmo. Antes de partir tenderán una mirada de or-  
 -den a los muros de Tarifa, en donde el gran Guzman el  
 -bello dio una muestra de su grandeza y heroismo,  
 -y al hijo de sus entrañas por no permitir que la  
 -morisma profanase los muros de una plaza en que  
 -el pabellon de Castilla.  
 -España tiene necesidad de volver por su honra ul-  
 -tra el pisar la africana costa nuestros soldados, aho-  
 -ra de indignacion, volverán la espalda á un peñon que  
 -de nuestras costas, y que se eleva como padron de  
 -nuestra nacionalidad. Sí; que vuelvan la es-

palda á aquel sitio para que los extraños no vean escalda-  
 -das las mejillas de nuestros soldados por el llanto que les  
 -produzcan tristes pero gloriosos recuerdos. Esto doblará su  
 -fe; acrecerá su entusiasmo, y servirá para que redoblado su  
 -arrojo, sientan los africanos haber despertado el dormido  
 -leon de España.  
 -Ellos nos llaman con su imprudencia y su temeridad.  
 -Pues bien: en aquel sitio, señores, es donde está el porve-  
 -nir de nuestra patria. Nosotros no vamos, no hemos inten-  
 -tado ir por la mezquina ambicion de mando, ni por el de-  
 -seo de ensanchar nuestro territorio; la suerte es la que nos  
 -abre el camino del porvenir; el dedo de la Providencia es el  
 -que nos indica la senda que debemos seguir y que la suerte  
 -nos depara. En Africa es donde se nos ha insultado, y en  
 -Africa es donde el pabellon nacional ultrajado tiene que  
 -ondear por las victorias de los soldados, como ondeó en otro  
 -tiempo sobre los muros de Orán.  
 -Allí donde se presenten nuestros enemigos, allí se hará  
 -inmortal el valor de nuestro ejército: ni aun duda tengo del  
 -éxito del combate. Y cuando en una nacion como la espa-  
 -ñola no hay eco, no hay opinion que esté en discordancia  
 -con el sentimiento generoso que va á representar nuestro  
 -ejército; cuando la prensa española de todos los colores es  
 -la que anima y vivifica el entusiasmo público, habiendo he-  
 -cho conocer á propios y extraños la justicia de nuestra cau-  
 -sa; cuando alienta y estimula al contribuyente á dar sus tes-  
 -soros, á la madre á dar el hijo de sus entrañas, al Legislador  
 -su voto, y á la patria en fin, su aliento; cuando al ejército  
 -poseido de ese mismo entusiasmo que compila el entusias-  
 -mo nacional nada puede faltarle, ¿qué es lo que podemos  
 -temer? ¿Qué es lo que dirán las naciones extranjeras, cuan-  
 -do saben que solo obramos en virtud de la razon, en virtud  
 -del derecho que nos asiste? Poco nos puede importar que  
 -algunos periódicos extranjeros, de esos que obedecen por ex-  
 -travío ó por malas pasiones á la voz de la calumnia, quie-  
 -ran tratarnos como hotentotes, como salvajes; poco nos  
 -puede importar que tan indignamente se nos quiera con-  
 -fundir con las hordas de beduinos, como algun diario inglés  
 -lo ha hecho. A aquellas calumnias responde la voz autoriza-  
 -da del periodismo noble de toda la Europa. La historia dirá  
 -en breve de qué manera sabe conducirse el ejército es-  
 -pañol.  
 -Yo que en nombre de la prensa española hablo, en su  
 -nombre y con toda la indignacion de que soy capaz des-  
 -miento lo que se ha estampado en un diario extranjero, pic-  
 -tando á nuestros soldados con los mas negras rasgas de in-  
 -humanidad y barbarie: quien esto ha dicho ha calumniado  
 -á nuestro ejército, sentando que en una de las escaramuzas  
 -que nuestros soldados tuvieron con los moros destrozaron  
 -aquellos los cuerpos de los infieles, trayendo á Ceuta sus  
 -miembros mutilados coronando las bayonetas españolas, y  
 -paseándolos como repugnantes trofeos de la victoria. Tan  
 -indigna acusacion no puede mancharnos ante la Europa;  
 -mancha tan solo al que la inventa y la sostiene. A la faz de  
 -la España, á la faz de la Europa desmentimos esta imputa-  
 -cion; y en breve nuestro ejército mostrará con hechos re-  
 -petidos que si es bravo en la pelea, es generoso y comedido  
 -despues de la victoria.  
 -He dicho que no hablo como Diputado de la minoría  
 -progresista. Una voz mas autorizada y elocuente que la mia  
 -dirá en este mismo instante qué es lo que la minoría pro-  
 -gresista piensa hacer en este asunto, cuál será la marcha  
 -que seguirá en lo sucesivo mientras dure la guerra en Afri-  
 -ca. Ni una palabra saldrá de mis labios que tenga conato  
 -siquiera de oposicion ó queja: es mas agradable mi mision.  
 -Se ha dicho ya solemnemente que la guerra está decla-  
 -rada; hoy no hay mas que una opinion, hoy no hay mas que

un deseo, á un solo impulso laten nuestros corazones: al de vengar las ofensas sufridas y al de engrandecer la memoria del nombre español, que tan alta historia tiene en todas las guerras que hemos sostenido con la morisma y con otros enemigos extranjeros. Repasad, tended la vista hácia los nombres ilustres que han inmortalizado nuestra historia: los mas altos varones, los guerreros mas ilustres, los nombres mas gloriosos datan de la época de la prolongada y perseverante guerra con los árabes. Ahí tenéis al Cid; ahí tenéis en época mas reciente el nombre del que lavó con el último triunfo la afrenta recibida en la rota de Guadalete; ahí tenéis á Guzmán el Bueno que en la proximidad de esas playas inmortalizó su nombre; pero mas próximo el gran capitán que conquistó delante de los muros de Granada al lado de los Reyes Católicos esa preciosa ciudad, que fué el último albergue de las tropas de Boabdil.

Concluyo, Sres. Diputados, manifestando que la opinion pública, representada en la prensa periódica, contribuirá como hasta aquí á completar la idea de la justicia que asiste á España para pedir reparacion de los ultrajes recibidos; reparacion que no se ha dado hasta ahora amistosamente, que será preciso exigir con la punta de las bayonetas y con la boca de los cañones. (*Bien, bien.*) Puesto que á tal extremo nos llevan, allá irá á representar al país, á defender la honra de nuestro pabellon el ejército español. La prensa y los hombres todos, de oposicion á este y á cualquier Gobierno que pueda sucederle, no amenguarán en nada, no tratarán de disminuir en un ápice las glorias que con sus armas conquistó el ejército español, ni las que con sus acertadas medidas alcance el Gobierno de S. M.; todo al contrario: los honores políticos aplaudirán gozosos sus hechos, y la prensa cantará su gloria y tejerá coronas de flores á nuestros héroes: porque los triunfos que allí se conquistaron son los triunfos de la España entera, son los triunfos de la monarquía constitucional, son los triunfos de la civilizacion que van á decir acaso justamente que el Africa empieza en los Pirineos, porque acaso dentro de poco podamos decir que los españoles son dueños del terreno africano conquistado por el valor y el derecho. (*Bien, bien.*)

El Sr. GONZALEZ BRABO: Señores, grande y solemne es la ocasion en que nos encontramos: grande y solemne es el momento por que estamos pasando: no menos grandes y solemnes y rigurosos los deberes que sobre todos y sobre cada uno de nosotros en particular pesan, ya bajo el punto de vista de la representacion genérica que aquí constituimos, ya tambien bajo el punto de vista de los intereses y de las opiniones que cada cual en particular representa. En estas ocasiones es cuando los hombres públicos y los partidos hacen nuestra debida de sus sentimientos patrióticos, sin renunciar por eso á las opiniones profesadas con sinceridad, y á la situacion en que esas opiniones los colocan.

El Gobierno de S. M. ha venido y nos ha hecho la manifestacion que habeis oido: despues de seguir una negociacion, de que nos ha dado apuntes claros, aunque breves, y que debemos agradecer al Sr. Presidente del Consejo de Ministros, el Gobierno de S. M. ha creído que estaba en el caso de vindicar con las armas la dignidad nacional ofendida, y ha venido al seno de la Representacion nacional á comunicar tan grave noticia, y lo que es natural, á solicitar de la Representacion nacional aquel gran apoyo, que para tamaña medida, para tamaña resolucion es necesario. En este momento solemne, en esta grande ocasion en que debemos decir hasta qué punto y de qué manera damos nuestro apoyo al Gobierno, hasta qué punto y de qué manera conciliamos nuestros deberes de españoles con los deberes de nuestras conciencias y opiniones; en este momento so-

lemne, permítaseme antes de continuar felicitarlos del espectáculo que estamos dando á la España y á la Europa entera.

Señores, hace treinta y tantos años, no estoy muy seguro en la fecha, pero hace muchos años que se dijo en un sitio igual á estas cosas que envolvian forzosa y necesariamente á la España en una guerra con los extranjeros. Desde entonces no se ha disparado un tiro en nuestro país, desde entonces no se ha esgrimido una espada mas que para derramar sangre española: entonces se apeló á las armas contra el extranjero y no fuimos felices, y sobre todos nosotros ha pesado aquella, que hoy me atrevo á llamar, de acuerdo con la justicia de la historia, *grande iniquidad*.

Hoy vuelve á sonar el grito de guerra contra el extranjero; la ocasion no puede ser mas grande, ya lo veis, señores Diputados: ¡quiera el Dios de las batallas coronar nuestros esfuerzos! ¡quiera el cielo, no como en aquella época que me he referido, coronar nuestras armas con el triunfo y con el lauro á que tenemos derecho!

Y ya que estamos haciendo remembranza de aquella época y del espacio que desde entonces ha corrido, permítaseme, Sres. Diputados, señalar, no á vosotros que bien lo sabeis: no á los habitantes de nuestros campos y de nuestras ciudades, sino á los pueblos de Europa, que ignoran lo que es España, que ignoran la regeneracion y la fuerza de que podemos hacer alarde, la gran distancia que desde entonces hemos corrido. En aquellos tiempos yo era niño, y por mi familia pertenecía á lo que se llamaba opinion y partido liberal: á mí me llevaron á aquella tribuna como un gran espectáculo, y todavia me parece que oigo las palabras elocuentes de algunos que viven aun, y que tomaron parte en aquellos debates, y entonces por primera vez recibí el germen de lo que no se ha extinguido en mí, de lo que no se extinguirá, de lo que vivirá siempre conmigo: de lo que bajará conmigo al sepulcro, que es el amor á estas instituciones. Entonces se oyó el grito de guerra en defensa de una causa justa; entonces aprendí yo con qué recuento se contaba; despues he tenido ocasion de saberlo mejor desde entonces ¡cuánta tierra audada! ¡Cuán adelante hemos marchado! ¡Cómo se han formado nuestras costumbres! Apenas habia entonces ni recursos, ni dinero, ni tropas para enviar contra el extranjero: hoy en pocos meses, en pocas semanas, el Gobierno actual, sin que se lo estorben los debates que aquí han tenido lugar, sin que lo embaracen las discusiones de la prensa, sin perjuicio de que las opiniones sigan su rumbo, ha podido poner desahogadamente 40 millones de hombres sobre las armas, y 80 piezas de artillería, y ha dispuesto este ejército para ir al Africa inmediatamente á vengar las afrentas que ha recibido el pabellon español.

Esa, señores, no es la obra exclusiva de este Gobierno: es la obra de todos los Gobiernos, es la obra de todos los otros, es la conquista de todos los partidos, es la obra de todas las opiniones, de todas las revoluciones y de todas las reacciones. De todas las revoluciones que han estremado y vigorizado con sus sacudimientos el cuerpo social, de todas las reacciones que á su vez han creado elementos de orden y de gobierno, resultando de aquí por un lado el espíritu patriótico de que damos hoy muestra; y por otro lado la fuerza con que hoy contamos para resistir al enemigo. Señores, Sres. Diputados, la consecuencia de la accion de las generaciones de esta época desde aquellas que daban la guerra al extranjero en el dia lejano á que me he referido, hasta la última que en estos momentos se está haciendo, ancha y liberalmente en el seno de nuestras universidades. Sí, señores; pequeña, pequeñísima parte cabe en esto; pero yo contemplo con admiracion, con entusiasmo patriótico, con hondo sentimiento de satisfaccion, con

patría  
Europa  
reputa  
bien  
hacido  
en vez  
que un  
que se  
se des  
que era  
sobre m  
pa á s  
que va  
mente e  
exclusiv  
que exte  
nada con  
en la tr  
entre no  
por medi  
do el e  
de cultu  
pates, d  
que son  
Se v  
con just  
silente  
circunst  
Europa  
an el Co  
histórico  
considera  
l'envolv  
ve enesa  
ña, con  
don. En  
avenida  
don. En  
primero  
es desde  
adulter  
el resto  
continua  
mientos  
dir á fi  
y se  
las de  
para  
ta y se  
obrar  
varlas  
os, los  
lo log  
br que  
ña te  
s y co  
tion s  
pus h  
ido m  
vestir  
quero  
cion  
bre d  
figen  
en  
del

empieza á ser tenida en cuenta en la opinion de Europa; estoy contento de ello, y como he dicho y vuelvo á repetir, que no creo que pueda decirse que este ni aquel tiempo sea el que se lleve de ello la gloria, no hago en esto obra de partido; la gloria es de todos, pertenece á la raza entera que se creía muerta, que la España, mas que una nacion, es una raza que despierta, que marcha, que se resuelve á cumplir varonilmente las necesidades de su destino. Juzgad, Sres. Diputados, si con razon decia yo que era grande la ocasion y grande y riguroso el deber que para nosotros pesa; pero este acontecimiento, que principiaba á sorprender en Europa, este suceso que tiene lugar y que va á desenvolverse en las playas africanas, no es solamente un suceso que deba encerrarse en la consideracion exclusiva y limitada de lo que somos como nacion; tiene que extenderse, tiene que ser mirada, comparada y relacionada con el estado general del mundo, porque es imposible que trabazon, en el progreso de las relaciones que median entre nacion y nacion, que una haga uso de su derecho al medio de las armas sin que se estremezca y conmueva todo el conjunto de la civilizacion humana, todo lo que hay de culto en el mundo, no solo en España, sino en todas partes, donde quiera que se sienta lo que es civilizacion, lo que son relaciones de pueblo á pueblo.

Se va á hacer la guerra, señores, se va á ir á Africa en justicia, segun parece de lo que ha indicado el Sr. Presidente del Consejo de Ministros; pero se va á hacer en las circunstancias mas graves en que se ha encontrado jamás Europa culta. Señores, á principio de este siglo, y no tengo el Congreso que vaya á hacer alarde de conocimiento histórico, pues no pienso mas que apuntar algunas breves consideraciones que convienen al propósito que mas tarde desenvolveré; á principios de este siglo se decidió una gran cuestion en que Europa dió su fallo sin contar con España, como he tenido la honra de decir aquí en otra ocasion. Entonces se ajustaron los tratados que se juzgaron convenientes para poner término á aquella inmensa agitación. En aquellos tiempos la lucha gigantesca que comenzó primero entre la idea desenvuelta en las Asambleas francesas desde 1789, que siguió despues entre esa misma idea, alterada al fin por la autocracia de un hombre y la liga de los individuos nacionales que ocupaban el continente europeo, quedó, por la naturaleza de los acontecimientos que mediaron en ella, pendiente. Empezóse á combatir á Francia en aquella época por las ideas que profesaba y se concluyó atacándola, ocupándola, humillándola, no por las ideas que habia propagado, sino en nombre de estas ideas que fué preciso invocar para vigorizar el combate para derrocar una tiranía que á todo el mundo agravia y envilecia. Empezaron los Reyes y los Soberanos por defender el derecho tradicional de sus Coronas, y para combatir mas tarde, concluyeron por invocar las nuevas ideas, los nuevos derechos, los nuevos principios, y solo así se logró el triunfo contra el exceso de opresion y de tiranía que sobre todos gravitaba. Pues bien: en esa cuestion España tuvo una gran parte, no diré la mayor, en los sacrificios y en la gloria, y sin embargo, escasa ó ninguna parte se le dió en los resultados de la gran contienda. Después de haber marchado los acontecimientos, los sucesos se fueron aglomerando, y al venir otra vez la forma imperial para restituir con sus instituciones el Gobierno de la Francia, el primer francés ha sido el que tomando la voz de las naciones ejecutadas en los tratados de 1815 y 1817, en nombre del principio eminentemente moderno, á que debe haber ido restableciendo primero en Oriente el equilibrio, ha ido restableciendo primero en Oriente el equilibrio, en nombre del derecho, de la justicia, aplicados en un momento mas débil; mas adelante, en la Península italiana,

el derecho de las nacionalidades, el derecho de los que desean, de los que tienen derecho y justicia para reclamar mejoras y adelantos en la constitucion de sus gobiernos. Y esa cuestion está pendiente, está entera, y puede traer á un gran conflicto á la Europa; y en medio de ese conflicto, cuando la paz que acaba de ajustarse es considerada por todos como una tregua en medio de ese conflicto y de esa grande ocasion, la necesidad, creo que solo la necesidad, no puedo creer que otra cosa sea, acaba de obligar al Gobierno español, como ha dicho el Sr. Presidente del Consejo de Ministros, á llevar á Africa nuestras armas.

Señores, en todo esto hay sin duda para nosotros un interés eminentemente español; pero tambien puede haber en todo esto una cuestion, en que acaso se comprometa á la Europa, á poco que la prudencia y el tacto del Gobierno no tengan como tendrá, y como debo creer que ha tenido presentes todas las graves circunstancias que nos rodean. Hecha esta indicacion ligera, y expuesta á mi modo de ver la manera en que doblemente puede ser considerado este negocio, solo me queda que decir una cosa, una cosa que me es necesario decir para establecer como debe establecerse la situacion en que nosotros los Diputados de esta oposicion estamos colocados.

Cuando el dia pasado se presentó aquí el Gobierno de S. M. solicitando un contingente de 100.000 hombres que pudiera elevarse á 160.000; cuando en aquella ocasion creímos algunos de nuestro deber levantarnos á dar nuestro apoyo al Gobierno, yo pronuncié palabras que estoy en el caso de confirmar en este momento.

Si el Gobierno español toma la iniciativa que ha tomado, con el objeto y con el fin de iniciar el cumplimiento de los destinos de esta nacion, teniendo en cuenta sus relaciones actuales, teniendo en consideracion todo lo que omito decir y puede ocurrirse á todos los Sres. Diputados; si el Gobierno español al mismo tiempo no se sale de los limites de que depende una legitima pero amplia y completa satisfaccion á nuestra dignidad; si no pierde tampoco de vista el porvenir á que está llamada la España en esos países; si el Gobierno español entra como creo y tengo la persuasion de que no puede menos de entrar en esa contienda, no por ninguna mira pequeña, como se ha querido suponer fuera de aquí, y yo lo rechazo en nombre del mismo Gobierno; si entra con el alto fin y patriótico objeto con que todos le apoyamos, y de esto todos podemos ser jueces, lo somos en este momento, y lo seremos mas en su dia, tiene razon el Sr. Ayala, tiene razon el Sr. Calvo Asensio, no hay ningun español que no pida, que no quiera acompañarle con sus deseos, con sus votos, con sus sacrificios en esta guerra santa.

Pero, Sres. Diputados, el Gobierno español, compuesto hoy de personas con quienes no siempre estamos de acuerdo en opiniones políticas, con quienes nos uenen recuerdos de antecedentes y comunidad de ideas, tiene además de esto su manera especial y personal de resolver las cuestiones, y por lo mismo no puede exigir, porque lo exigiria en vano, que al tiempo de darle nosotros como le damos un apoyo patriótico, un apoyo franco, renunciemos para lo futuro, para el dia en que se presente la cuestion ya terminada y resuelta, á examinar todo lo que haya ocurrido.

No renunciemos á este derecho, séame permitido declararlo, porque creo que ningun Sr. Diputado renunciara á él tampoco, y porque aun el mismo Gobierno tiene interés en que cuando llegue ese dia, cuando llegue la cuestion entera con su iniciacion, con sus accidentes, y en su completo desarrollo, sea examinada sin preocupacion ninguna de partido, sin escuchar la pasion del momento, con la misma intencion patriótica que hoy nos inspira. Entonces en-

contraremos, como me complazco en esperar, toda la ve-  
 rificad de las palabras del Sr. Presidente del Consejo de  
 Ministros, encontrando que la guerra ha nacido de motivos  
 justos; que las negociaciones se han seguido con la habili-  
 dad conveniente; que para hacer esa guerra se han allega-  
 do los recursos que se deben allegar; que se ha contado con  
 todas las eventualidades que deben preverse para mante-  
 nernos en el terreno pedido y que tengamos derecho á ad-  
 quirir; que por la posición escogida por el Gobierno de  
 S. M. en las negociaciones se cumplirá con todo cuanto el  
 mas exquisito tacto puede exigir; que mas tarde, cuando se  
 venga á realizar la paz, la paz que será deseada indudable-  
 mente así que llegue el término natural de los esfuerzos que  
 esta guerra reclama; que cuando se ajuste, digo, la paz se  
 ajustará con todas las condiciones y ventajas de provecho y  
 de dignidad que el país tiene derecho á reclamar desde aho-  
 ra. Todo esto espero, todo esto pienso que se logrará; pero  
 deseo al mismo tiempo, y deseo que conste lo digo en nom-  
 bre de todos mis compañeros de opinión, que no por dar el  
 apoyo que damos tan francamente y con tan buena fe al  
 Gobierno de S. M., no por eso renunciemos al derecho de  
 examinar sus actos como cumpla al ejercicio de la preroga-  
 tiva parlamentaria.

He concluido, Sras. Diputados, con la parte austera,  
 penosa de mi discurso: conste que me duele tanto como al  
 que mas esto que tenía la alta obligacion de decir antes de  
 poner término á mi peroracion. Los que piensen y crean  
 que el partido que profesa las opiniones que yo defiendo, y  
 en nombre de las cuales hablo, han manifestado ó manifes-  
 tan hoy tendencias favorables á la guerra por una mira pe-  
 queña, por un propósito mezquino, creyendo que el pre-  
 cipitar la accion del Gobierno y el impulsarle hácia la guer-  
 ra es una maniobra táctica del partido, se engañan comple-  
 tamente: yo, que supongo que el día de mañana, si el se-  
 ñor Presidente del Consejo de Ministros, de quien se dice  
 que va á mandar el ejército, recibiese un revés, perderia  
 grandemente el Ministerio que preside: yo, que en nom-  
 bre de ciertas ideas pudiera desear que el Gobierno de S. M.,  
 que el actual Ministerio cambiase de rumbo, ó fuese reem-  
 plazado por otras personas; yo declaro con plena franqueza  
 y seguridad, sin temor de que nadie se atreva á contradecir-  
 me; yo declaro que aun cuando una victoria sirviera para  
 alejar del poder las ideas y opiniones que profeso, aun  
 cuando esto afirmase al actual Gabinete en la posición po-  
 lítica que hoy tiene, yo veria con la mayor satisfaccion al  
 Sr. Presidente del Consejo de Ministros, general hábil, vol-  
 ver victorioso de las playas de Africa. (*Bien, bien.*)

Nosotros, Sras. Diputados, si hemos tenido simpatías por  
 la guerra, es porque la hemos creído buena y santa; es por-  
 que hemos visto en ella la realización de los grandes desti-  
 nos de nuestro país; si esto sirve para enaltecer y afirmar  
 al Gobierno en el puesto que está, mejor para el país, aun-  
 que sea peor para las individualidades. (*Bien, bien.*) ¿Qué  
 me importa á mi estar años y años combatiendo desde aquí  
 las opiniones y los actos del actual Gabinete? ¿Qué me im-  
 porta á mi que los hombres que profesan mis opiniones es-  
 tén alejados de las dulzuras del poder? Todo eso no impor-  
 ta nada; lo que importa es que triunfe España, que triunfe  
 nuestra bandera; lo que importa es que se salven la digni-  
 dad y los grandes intereses de nuestra nacion; lo demas es  
 menos.

El Sr. Presidente del Consejo de Ministros ha invocado  
 la bendición de Dios sobre nuestras armas; el Sr. Presiden-  
 te del Consejo de Ministros se apresta á marchar para man-  
 dar nuestro ejército; con el van nuestras simpatías para esa  
 grande obra; una sola cosa le diré sin embargo al acabar:  
 en esa gran conquista de fama y de honor á que está lla-

mada la nacion española, no olvide el señor conde de Luce-  
 na que todos los españoles le acompañan; no olvide que  
 para una obra tan grande no debe encerrarse en un solo  
 círculo; no pierda de vista que todos deben tener participa-  
 cion en los combates, en los peligros, en las penalidades y  
 en la gloria. (*Aplausos.*)

El Sr. GOICORROTEA (D. Francisco): Señores, nun-  
 ca podia yo ceder la palabra al Sr. Olózaga, sino en esta so-  
 lemne ocasion en que no veo en S. S. al progresista sino al  
 español, que con un talento muy superior al mio hará aquí  
 resonar sus elocuentes acentos á la altura de las circuns-  
 tancias y de la grandeza de la ocasion. Así lo espero y se lo  
 suplico.

El Sr. OLÓZAGA: Señores, se habia anunciado un dis-  
 curso mio, y el Sr. Goicorrotea, á quien doy profundamente  
 gracias por su bondad y lisonjero juicio, me compromete á  
 hacerlo. Pues yo no puedo hacerlo, señores: hoy no es día  
 de discursos, ni casi de discurrir; hoy es día de sentir (*Bien,  
 bien*); hoy es día de sentir la indignacion que causa el ver á  
 un bárbaro y obcecado Gobierno negarnos las justas satis-  
 factaciones que podemos tomar nos por nuestra mano; es día  
 de sentir el entusiasmo que esto despierta en el pueblo espa-  
 ñol; es día de sentir la alegría que causa el vernos á to-  
 dos unidos (*Bien, bien*), y estos sentimientos, señores, elevan  
 el alma á tal altura, que desde ella no podemos percibir las  
 hondas divisiones que han existido, y que aun volverán á  
 existir entre nosotros; es día de sentir el placer inmenso de  
 que seamos todos españoles y nada mas que españoles, re-  
 cordando los buenos tiempos de la antigua monarquía, con  
 los de la monarquía constitucional, llevando la gloria de  
 nuestras armas al territorio de Africa, donde tanta alcanza-  
 mos en otra época, donde hace siglos que nos está espe-  
 rando.

Día vendrá, señores, en que discutamos; día vendrá en  
 que examinemos la cuenta documentada que nos ha indica-  
 do el Gobierno, anticipándose, excediéndose acaso de lo que  
 debía hacer, y yo le aplaudo por ello, el día en que venga  
 á darnos la razones culminantes, que no pueden menos de  
 ser muy poderosas, que le han decidido á tomar la gran re-  
 solucion que ha tomado.

Hoy es día de dar todo nuestro apoyo al Gobierno; es  
 día de decir á la Europa que la nacion española va á hacer  
 un gran servicio á la civilizacion de todos los pueblos, sa-  
 bre todo á los que navegan por esas aguas hasta aquí con-  
 tinuamente infestadas de piratas. Es día de mostrar nuestra  
 grandeza y nuestro poder, debido á las instituciones que han  
 dado nueva vida al pueblo español. Es día de pensar, sobre  
 todo, en hacer todos los sacrificios que sean indispensables  
 por la honra de nuestra nacion. Es día para nosotros de  
 particular de lamentar que los que han suscrito esa propo-  
 sicion y la presentaron aquí, por la premura del tiempo sin  
 duda no nos hayan pedido las firmas que les habíamos ofre-  
 cido. Es día de que digamos nosotros, adversarios políticos  
 del Sr. Presidente del Consejo de Ministros, que ni sus ma-  
 yores amigos particulares ni políticos, ni de familia, ni  
 yo le verá con mas placer que nosotros llevar la honra de  
 España á Africa y volver de allí triunfante.

Y mientras llega este instante, no saldrá de los labios  
 nuestros nada que pudiera mortificarle si lo oyera, por  
 ni sería noble en su ausencia, ni sería patriótico el intento  
 de debilitar su prestigio ahora que va á ponerse al frente  
 del ejército español. (*Aplausos.*) Es día de decir al Sr. Mi-  
 nistro de Hacienda, que por su uniforme indica bien el ob-  
 jeto de su venida, que cuenta con todo cuanto puede con-  
 tar los Representantes de la nacion; pues si deber nuestro  
 es escatimar todo cuanto se pueda en las cantidades del  
 presupuesto ordinario, sabe tambien S. S. que el país

español  
 para el  
 responde  
 en tolos  
 orlos; y  
 estimamos  
 que algun  
 dignidad  
 es mejor  
 por en los  
 hagamos  
 Gobierno  
 tiene ejer  
 sos del  
 Europa en  
 senta en  
 todo el es  
 (Grandes  
 El Sr.  
 conde de  
 te como  
 los los Se  
 espectáb  
 hemos her  
 otros no  
 arla ilusa  
 sin neces  
 Yo doy  
 to, al Sr.  
 en nombre  
 Asensio por  
 loy las gra  
 zombro del  
 gloria; y si  
 no tendre  
 los al con  
 Si hay  
 as, la glo  
 plausos.)  
 No hay  
 bucidos  
 generales,  
 dores por  
 enos acat  
 de español  
 tífal.  
 Yo esq  
 ble par  
 la absol  
 uacion  
 como  
 necesari  
 que an  
 taciones  
 El Sr.  
 no que  
 ber oido  
 Sr. Presi  
 bucion  
 er en  
 se imp  
 nuestro  
 por la  
 te del  
 decir me  
 dir por  
 la honra

español da con gusto cuanto se necesite para que vuelva á ocupar el puesto que entre las naciones de Europa le corresponde. Es día para desear, en fin, una guerra breve que en todos conceptos nos conviene: gloriosa como tiene que ser; y para que después el Gobierno use, como usará legítimamente de la victoria sin temer á complicaciones á que algunos aluden, que la prudencia sabe evitarlas; y la dignidad y el renombre que haya adquirido España serán los mejores títulos para que ocupe el puesto que debe ocupar en los consejos de las naciones. Seamos pues generosos; hagamos cuantos sacrificios haya que hacer para que el Gobierno que ha tomado esa resolución, y para que el valiente ejército que la llevará á cabo, vea cuáles son los deseos del pueblo español y de sus Representantes, y vea la Europa en el entusiasmo nacional y en el aspecto que presenta en este momento el Congreso de Diputados, revivir todo el espíritu pátrio de que es capaz la nación española. *(Grandes aplausos.)*

El Sr. Presidente del CONSEJO DE MINISTROS (pende de Lucena): Señores, me levanto tan profundamente conmovido, como tengo la seguridad de que lo están todos los Sres. Diputados que se sientan en estos bancos. El espectáculo que damos á la Europa es grande: nosotros hemos hecho callar nuestras disensiones de familia; nosotros no oímos mas que un grito: ¡La honra española, sagrada y pura! ¡Hacer para ello todos los sacrificios que sean necesarios! *(Grandes aplausos.)*

Yo doy las gracias al Sr. Olózaga, al Sr. Gonzalez Brabo, al Sr. Ayala, por los sentimientos que han manifestado en nombre de sus respectivas fracciones, y al Sr. Calvo Asensio por lo que ha dicho en nombre de la prensa: yo doy las gracias al Congreso entero y al pueblo español en nombre del ejército á quien está confiado su nombre y su gloria; y si la Reina me confia el mando de ese ejército, yo me tendré mas mérito que el de haber conducido esos héroes al combate.

Si hay faltas, la responsabilidad será mia; si hay triunfos, la gloria será para el ejército. *(Nuevos y prolongados aplausos.)*

No hay círculos, Sr. Gonzalez Brabo; no hay círculos decididos para combatir en Africa. Coja S. S. la lista de los generales, y verá que en ella se ha prescindido de todos los nombres políticos. ¿Y por qué no había de ser así? Allí á lo menos acabarán todas nuestras miserias: allí no habrá mas españoles que sabrán plantar muy alto el pabellon español.

Yo espero que la guerra será breve; haremos todo lo posible para que así sea. El Gobierno tiene confianza completa, absoluta, y cree que en este momento es intérprete de la opinion española; crea y asegure que la nación española, como siempre, no escaseará ningun sacrificio, que hará necesarios en hombres y dinero para hacer ver á la Europa que aun podemos volver á ser lo que fuimos en nuestros mejores tiempos. *(Estrepitosos aplausos.)*

El Sr. MAZO: Sres. Diputados, el sentimiento de entusiasmo que embarga mi voz en estos momentos, despues de haber oido las dignísimas palabras que acaba de pronunciar el Sr. Presidente del Consejo de Ministros participando la opinion tomada por el Gobierno de S. M., me impide formular en este instante la aprobacion con que la España entera se impondrá de este noble suceso, que tiende á devolver á nuestro país la independencia de su territorio, y á honrar por la honra de nuestra nación. ¡Dichoso el Sr. Presidente del Consejo de Ministros que, como general, va á conducir nuestros soldados á la victoria! ¡Dichoso él que va á mirar por la independencia de nuestro territorio y á mirar por la honra de nuestra nación!

Si no hubiera bastantes soldados, aquí estamos todos dispuestos á vestir el uniforme y á empuñar el fusil que nos ha de dar la victoria. Aquí estamos todos para no escasear sacrificios de ninguna clase para hacer ver que el pueblo español es digno de su nombre. Aquí estamos todos para votar cuantos recursos pueda necesitar el Gobierno. Así la Europa entera verá que el pueblo español es digno del renombre que ha alcanzado en cien batallas.»

No habiendo ningun otro Sr. Diputado que pidiese la palabra, se procedió á la votacion; y al publicar el Sr. Secretario que se aprobaba, pidieron varios Sres. Diputados que se declarase ser por unanimidad; pero como otros, en competente número, reclamasen que fuese nominal la votacion, se verificó esta, y resultó aprobada la proposicion por 187 señores que se hallaban presentes, y son los que á continuación se expresan:

- |                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Goicoerrotea (D. Roman).          | Vidarte.                       |
| Lasala.                           | Orovio.                        |
| Milian y Caro.                    | Campo.                         |
| Carballo.                         | Cascajares.                    |
| Posada Herrera.                   | Paz.                           |
| Salaverría.                       | Baron de Córtes.               |
| Iranzo.                           | Marqués de Benemejias.         |
| Ramirez.                          | Salazar.                       |
| Luengo.                           | Madoz.                         |
| Núñez Arenas.                     | Olózaga.                       |
| Lopez Roberts (D. Dionisio).      | Ortiz de Zárate.               |
| Alonso Martinez.                  | Calvo Asensio.                 |
| Camacho.                          | Torre (D. Carlos María de la). |
| Lorenzana.                        | Safont (D. José).              |
| Figueras.                         | Riestra.                       |
| Soria Santa Cruz.                 | Cuenca.                        |
| Cuelo.                            | Barroeta.                      |
| Navascues.                        | Verdugo (D. Domingo).          |
| Perez Caballero.                  | Reca.                          |
| Fuentes (D. Juan José).           | Enríquez.                      |
| Ferreira Caamaño.                 | Lopez Roberts (D. Mauricio).   |
| Snarez Inclan.                    | Vizconde del Ponton.           |
| Estrada.                          | Ferraz.                        |
| Elduayen.                         | Torrecilla.                    |
| García Miranda.                   | Marqués de Santa Cruz de       |
| Ustariz.                          | Aguirre.                       |
| Saavedra.                         | Cuadros.                       |
| Cañas.                            | Pozo.                          |
| Delgado.                          | García Miranda.                |
| Goicoerrotea (D. Gregorio).       | Abades.                        |
| Yañez de Eivadencira (D. Manuel). | Cárrias.                       |
| Modet.                            | Polanco.                       |
| Mendoza Cortina.                  | Yazquez.                       |
| Muchada.                          | Udaeta.                        |
| Arévalo.                          | Quintana.                      |
| Safont (D. Manuel).               | O'Donnell.                     |
| Ardanaz.                          | Leon Medina.                   |
| Aguirre.                          | Perez de los Cobos.            |
| Valdés y Mon.                     | Ullea.                         |
| Peralta.                          | Caro y Cárdenas.               |
| Bedoya.                           | Marqués de la Conquista.       |
| Martinez.                         | Gonzalez Brabo.                |
| Prats y Soler.                    | Alvarado.                      |
| Ballesteros (D. Diego).           | Pison.                         |
| Cuélliar.                         | Gonzalez (D. Ambrosio).        |
| Goicoerrotea (D. Francisco).      | Arteaga.                       |
| Hernandez Pinzon.                 | Moreno Lopez (D. Eugenio).     |
| Patiño.                           | Valero y Soto.                 |
| Belda.                            | Rivero Cidraque.               |
|                                   | Escrig.                        |

- Ribo.
- Romero Ortiz.
- Lafuente.
- Camprdon.
- Gener.
- Rodriguez (D. Vicente).
- Fuente Alcázar.
- Sagasta.
- Escobar.
- Garrido.
- Echevarría.
- Ruiz Zorrilla.
- Ballesteros (D. Mariano).
- Cantalejo.
- Rubin.
- Falguera.
- Valdés (D. Salvador).
- Mantilla.
- Conde de Lérida.
- Falcas.
- Panchon.
- Aguirre de Tejada.
- Iglesias y Barcones.
- Rivero (D. Nicolás María).
- Capdepon.
- Santonja.
- Gasset y Artime.
- Sanz.
- Uhagon.
- Borrajó.
- García de Torres.
- Marqués de San Carlos.
- Fontan.
- Rivas.
- Hernández.
- Monares.
- Fontes.
- Remírez.
- Alfaro y Godínez.
- Rascon.
- Morel.
- Valera.
- Sanchez Mendoza.
- Mérida.
- Vallejo.

- Muntadas.
- Gasset y Matheu.
- Lopez Ballesteros (D. Rafael).
- Figuerola.
- Núñez de Prado.
- Lopez.
- Vizconde de Espasantes.
- Uriá.
- Fuentes (D. Miguel María).
- Calderon Collantes.
- Escario.
- Sagarminaga.
- Hazañas.
- Marqués de la Vega de Armijo.
- Cardero.
- Gonzalez Alonso.
- Leis.
- Barnuevo y Arcaina.
- Marín Barnuevo.
- Grandallana.
- Muñoz y Lopez.
- Bernar.
- Cánovas.
- Alvarez Bugallal.
- Caballero y Rozas.
- Avecia.
- Barea.
- Lopez Douínguez.
- Serrano.
- Conde de la Cañada.
- Fernandez Blanco.
- Sierra Pambley.
- Herrera.
- Moreno Lopez (D. Manuel).
- Ayala.
- Mazo.
- Añon.
- Aurióles.
- Santana.
- Bertran de Lis.
- Alegre Gil.
- Mendez Vigo.
- Vizconde de Rias.
- Sr. Presidente.

Prévia la vemia del Sr. Presidente, ocupó la tribuna el Sr. Ministro de Hacienda, y leyó el Real decreto que á continuacion se inserta, y un proyecto de ley relativo á los medios de atender á los mayores gastos del servicio ordinario de 1860, y á los que puedan ocurrir si la fuerza del ejército excediese de 100.000 hombres. *Véase el Apéndice segundo al Diario núm. 148 que es el de esta sesión.*

MINISTERIO DE HACIENDA.—Real decreto.—De acuerdo con el parecer del Consejo de Ministros, vengo en autorizar al de Hacienda para que someta á la aprobacion de las Cortes los medios de atender á los mayores gastos del servicio ordinario de 1860, segun las adiciones al presupuesto del mismo año presentadas últimamente por los respectivos Ministerios, y á los que puedan ocurrir si la fuerza del ejército excediese de 100.000 hombres.

«Dado en Palacio á 20 de Octubre de 1859.—Está rubricado de la Real mano.—El Ministro de Hacienda, Pedro Salaverria.

«Es copia del decreto original que queda en este Ministerio, de que certifico. Madrid 24 de Octubre de 1859.—Pedro Salaverria.»

El Sr. PRESIDENTE: Este proyecto de ley pasará á las secciones para nombramiento de comision.

El Sr. RODRIGUEZ (D. Vicente): Pido la palabra.  
El Sr. VICEPRESIDENTE (Lafuente): ¿Para qué, señor Diputado?

El Sr. RODRIGUEZ (D. Vicente): Para dirigir una súplica al Gobierno de S. M.

El Sr. VICEPRESIDENTE (Lafuente): La tiene V. S.

El Sr. RODRIGUEZ (D. Vicente): Deseo que si el Gobierno no tiene inconveniente se sirva acordar, que como se practicó durante la guerra de Italia, se fijen en el Congreso y en la Bolsa los partes que diariamente recita de la guerra de Africa, para evitar que ciertas gentes, valiéndose de falsas noticias, puedan alarmar la opinion y llevar el pánico á los tenedores del papel del Estado.

El Sr. Ministro de la GOBERNACION (Pozada Herrera): Cuando llegue la ocasion á que se refiere el Sr. Rodriguez, el Gobierno procurará que todas las noticias que vengán del teatro de la guerra tengan la publicidad que han tenido las de la guerra de Italia.

ÓRDEN DEL DIA.

El Sr. VICEPRESIDENTE (Lafuente): Discusion del dictámen de la comision general de Presupuestos sobre el del Ministerio de Marina.»

Se leyó dicho dictámen. *(Véase el Apéndice tercero al número 147, sesión del 21 de Octubre.)*

Abierta la discusion sobre la totalidad, no pidió ningun Sr. Diputado la palabra, por lo cual se pasó á la discusion por capítulos, y se aprobaron sin ninguna todos los 24 de que consta dicho presupuesto.

El Sr. VICEPRESIDENTE (Lafuente): Continúa la órden del día; discusion del presupuesto del Ministerio de Fomento.»

Se leyó el dictámen de la comision general sobre el presupuesto de Fomento. *(Véase el Apéndice quinto al núm. 147, sesión del 21 de Octubre.)*

El Sr. SECRETARIO (Carballo): Se ha presentado una enmienda que dice así:

«Pedimos al Congreso que al capítulo 3.º seccion primera del presupuesto del Ministerio de Fomento se aumente la cantidad de 10.000 para dotacion de un oficial con destino á desempeñar los trabajos de dicho Ministerio en la provincia de Navarra.

«Madrid 22 de Octubre de 1859.—Rafael de Navascués.—Juan Vidarte.—Juan Modet.—Pedro de Echevarría.—Eduardo Gasset Artime.—Juan Antonio de Rascon.—Emilio Bernar.»

El Sr. SECRETARIO (Carballo): Es primera lectura y pasará á la comision. Se abre discusion sobre la totalidad.

No habiendo ningun Sr. Diputado que pidiese la palabra se pasó á la discusion por secciones y capítulos.

El Sr. Secretario Carballo leyó por segunda vez la enmienda anterior del Sr. Navascués, y no habiendo quien pidiese la palabra para apoyarla, se puso á votacion, y no tomada en consideracion.

En segunda se aprobaron sin ningun debate los 48 capítulos que comprenden las dos secciones primera y segunda.

Leida la tercera, dijo el Sr. Secretario Carballo que esta seccion correspondia la enmienda del Sr. Millan y G... de que se dió cuenta al principio de la sesión.

No  
deseo  
naga q  
El  
Congre  
respon  
bierno  
faccio  
rias re  
dar me  
Señ  
Junias  
en Esp  
dioso a  
próxim  
mento  
enmien  
dament  
no lo e  
graso se  
da, con  
El  
des exp  
mas ido  
nité la  
Veo  
no pidi  
hada.»  
Sin  
último  
Ab  
tuvo la  
El  
trés qu  
h impo  
me exti  
ción al  
en las  
por im  
persona  
ninguna  
en disc  
foment  
fene un  
la para  
discust  
a en  
no dir  
de de  
partido  
con, p  
no si  
factos  
de ve  
los en  
Yo  
feno p  
de el  
strado  
en  
fno.  
fatos  
fomen  
f. Mar  
f. de  
f. de

A N E X O VII

ANEXO VII

DEBATE DEL ARTICULO 69 DEL PROYECTO DE CONSTITU--  
CION.

DIARIO DE SESIONES DE LOS DIAS 21 y 22 DE MAYO DE  
1869, PAGINAS 2.196-2.198 Y 2.234.



No habiendo, pues, ninguna Constitución monárquica democrática que verdaderamente esté en vigor en Europa, ninguna Constitución que alcance tanto como se pretende que ha de alcanzar la nuestra, no es extraño que no se haya suprimido la inviolabilidad de la persona del monarca, que no es la irresponsabilidad del monarca, ejerciendo sus funciones constitucionales.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Montero Rios tiene la palabra.

El Sr. MONTERO RIOS: Dos palabras nada más por vía de rectificación, voy á tener el gusto de decir al señor Morales Diaz. Diré á S. S. que á mi vez he tenido la desgracia de que no haya comprendido lo que hace un momento he tenido el honor de manifestar.

El Sr. Morales Diaz conviene en que la inviolabilidad del monarca se encierra dentro de la Constitución del Estado: en esto mismo conviene tambien la comisión; no hay más sino que la comisión cree que el pensamiento está suficientemente consignado en el artículo tal como ha sido redactado, sin necesidad de variar esa redacción según la enmienda de S. S., variación que por otra parte acaso sería poco conveniente, una vez que vendría á introducir una alteración en las formas empleadas en todas las Constituciones, así nacionales como de toda Europa, para consignar esta garantía del monarca.

Por lo demás, no es de temer el peligro que el Sr. Morales Diaz acaba de indicar; no es el siglo XIX aquel en que podían conocerse monarcas por el estilo de Carlos IX ni de otros que tiraban todo su placer en infringir las leyes comunes, disponiendo de la vida de los ciudadanos, como pudiera disponerse de la vida de un animal de caza; ese peligro ha desaparecido para siempre de nuestra sociedad como de todas las sociedades modernas. No es necesario por consecuencia establecer en la Constitución disposición alguna que tenga por objeto el evitarlo ó corregirlo.

Leída por segunda vez la enmienda del Sr. Morales Diaz, y hecha la pregunta de si se tomaba en consideración, el acuerdo de las Cortes fué negativo.

Puesto á discusión el art. 67, y no habiendo quien pidiera la palabra en contra, se puso á votación y fué aprobado.

Leído el 68, que decía:

«El rey nombra y separa libremente sus Ministros.»

Dijo

El Sr. DIAZ QUINTERO: Pido la palabra.

El Sr. PRESIDENTE: La tiene V. S.

El Sr. DIAZ QUINTERO: Pocas palabras voy á decir: no me he levantado más que para proponer una pequeña enmienda á este artículo. Yo creo, señores, que el gobierno es el gobierno de la Nación, no del rey, y que los Ministros son los Ministros de la Nación, no del rey. Este artículo dice «que el rey nombra y separa sus Ministros.» Yo quisiera que en vez de sus se dijera los, porque yo creo que los Ministros no son del rey, sino de la Nación.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Montero Rios tiene la palabra.

El Sr. MONTERO RIOS: La comisión siente no poder acceder á la indicación que acaba de hacer el señor Diaz Quintero, precisamente porque la comisión parte del supuesto de que los Ministros son Ministros de la corona, no de la Nación, porque los Ministros responden de los actos del monarca, pero no responden seguramente de los actos de la Nación. La comisión por lo tanto ha empleado un término en el sentido de causa del positivo que es enmienda á los Ministros del rey, á los que ejercen el poder real en su nombre, no el poder legislativo que se

reservan las Cámaras; además de que la cuestión que promueve el Sr. Diaz Quintero está ya prejuzgada: en un artículo anterior se ha hablado de los Ministros de la corona, no de los Ministros de la Nación, y este artículo está ya aprobado.»

Sin más debate, se puso á votación el artículo 68, y fué aprobado.

Leído el 69, que decía

«Art. 69. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservación del orden público en lo interior y á la seguridad del Estado en lo exterior.»

El Sr. SECRETARIO (Carratalá): A este artículo hay una enmienda del Sr. Morales Diaz, que dice así:

«Pedimos á las Cortes se sirvan aprobar la siguiente enmienda al art. 69 del proyecto de Constitución:

«Art. 69. La potestad de hacer ejecutar las leyes, «con arreglo á la letra de las mismas,» reside en el rey, y su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservación del orden público en lo interior y á la seguridad del Estado en lo exterior, «con arreglo á las leyes.»

»Palacio de las Cortes Constituyentes 19 de Abril de 1869.—Vicente Morales Diaz.—Rafael Rodriguez de Moya.—José Jimeno Agius.—Luis de Moliní.—Cecilio Ramon Soriano.—Santiago Gonzalez Encinas.—José María Carrascon.»

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Morales Diaz tiene la palabra.

El Sr. MORALES DIAZ: Yo supongo que la comisión no admitirá la enmienda; y como preveo su éxito si llegara á apoyarla, como por otra parte no deseo embarrasar el debate y como con mis razonamientos yo sé que no había de ilustrar á nadie, retiro la enmienda.

El Sr. SECRETARIO (Carratalá): Queda retirada.

El Sr. PRESIDENTE: Abrese discusión sobre el artículo.»

No habiendo ningun Sr. Diputado que pidiese la palabra en contra, se puso á votación y fué aprobado.

Leído el art. 70, que dice:

«Art. 70. El rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, hace y ratifica la paz, dando despues cuenta documentada á las Cortes.» Dijo

El Sr. SECRETARIO (Carratalá): A este artículo hay tres enmiendas: la primera es del Sr. Morales Diaz, y dice así:

«Pedimos á las Cortes se sirvan aprobar la siguiente enmienda al art. 70 del proyecto de Constitución:

«Art. 70. El rey dispone de las fuerzas de mar y tierra con arreglo á las leyes.

»Tambien le corresponde declarar la guerra, hacer y ratificar la paz de acuerdo con las Cortes, á las que dará cuenta documentada, una vez concluida la guerra.»

»Palacio de las Cortes Constituyentes 19 de Abril de 1869.—Vicente Morales Diaz.—Rafael Rodriguez Moya.—J. Jimeno Agius.—Luis de Moliní.—Cecilio R. Soriano.—S. Gonzalez Encinas.—José María Carrascon.»

El Sr. MORALES DIAZ: Pido la palabra.

El Sr. PRESIDENTE: La tiene V. S.

El Sr. MORALES DIAZ: He pedido la palabra para reproducir lo mismo que he dicho con respecto á la enmienda anterior, añadiendo que puesto que al rey le hemos de dejar todas esas facultades y algunas más, poco importa que le dejemos tambien la facultad á que se refiere la enmienda.

El Sr. SECRETARIO (Carratalá): Queda retirada la enmienda.

La segunda enmienda del Sr. Llano y Féca, y dice así:

«Obedeciendo á miras de alta prevision política, los que suscriben tienen el honor de pedir á la Asamblea Constituyente que se digne aceptar, por vía de enmienda á uno de los artículos del proyecto de Constitución, el que á continuación se expresa, y que quedará redactado en estos términos:

«Art. 70. El rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, y con asentimiento de las Cortés declara la guerra; pero podrá sin este requisito hacer y ratificar la paz, dando despues cuenta documentada á las mismas.»

«Palacio de las Cortés á 3 de Abril de 1862.—M. Lluell de Llano y Pársi.—Francisco Carratalá.—José Abascal.—Victor Balaguer.—Ignacio Rojo Arias.—Luis de Molini.—Feliciano Herreros de Tejada.

El Sr. LLANO Y PÉRSI: Pido la palabra.

El Sr. PRESIDENTE: La tiene V. S.

El Sr. LLANO Y PÉRSI: Yo podría decir lo mismo que el Sr. Morales Díaz; pero como se diferencian algun tanto las dos enmiendas, voy á apoyar la que he tenido la honra de presentar, aunque lo haré muy breve, brevísimamente.

La guerra es un mal siempre, aunque sus resultados sean gloriosos para las armas; la paz, en cambio, es un don magnífico que reciben siempre los pueblos perfectamente. Yo, pues, creo que la comision deberá admitir tal enmienda, porque de esta manera se evita todo lo que la historia nos dice respecto de lo que ha sucedido en ocasiones semejantes con perjuicio de los pueblos; de esta manera se puede lograr que no se den los espectáculos que hasta aquí se han dado. Yo creo que la paz es un gran bien, y que por esto se debe conceder al gobierno la facultad de ajustar la paz, dando despues cuenta á las Cortés; pero que con respecto á la guerra, no debe otorgársele este poder por completo, porque demasiado sobran lo que sucede en tales circunstancias.

Hágase la guerra, pero con el asentimiento de las Cortés; hágase la paz directamente por el rey, aunque padezca á veces la dignidad de los pueblos: la paz es un gran bien; y en tanto que no se menoscabe el territorio, cuyo caso está ya previsto en otro artículo de la Constitución, puede y debe concederse al rey esta prerogativa.

No tengo más que decir: un día patriótico nos obliga á todos los que hemos presentado enmiendas á ser muy pocos en consideraciones; es preciso que detengamos lo más pronto posible al país de una Constitución, y yo, que podría extenderme largamente en otra clase de consideraciones sobre este punto, que en las últimas Cortés Constituyentes dió lugar á luminosos debates, yo desde luego pongo aquí punto á mis brevísimas observaciones, pidiendo á la comision que se digne admitir la enmienda, comprendiendo desde luego las altas miras que me han movido á presentarla.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Montero Rios tiene la palabra.

El Sr. MONTERO RIOS: La comision ha meditado muy detenidamente el punto que se refiere al objeto de la enmienda del Sr. Llano y Pársi cuando redactó el art. 70, y se decidió por reservar al rey la facultad de declarar la guerra y de restablecer la paz, sin perjuicio de dar oportunamente cuenta documentada á las Cortés.

Ante todo, es de observar que por más que el art. 70 parece que concede al monarca la libre facultad de declarar la guerra, sin necesidad de solicitar previamente el asentimiento de las Cortés, por otra disposición contenida en la Constitución viene á limitarse de una manera esa libre facultad del monarca, que casi llega á la nulidad. La guerra necesita grandes gastos; los bu-

puestos no pueden cobrarse sin la autorizacion de las Cortés; los presupuestos tampoco pueden hacerse efectivos sin ser discutidos y votados en Cortés; de suerte, que en la discusion anual de los presupuestos, tienen las Cortés medios de evitar que el monarca se comprometa en guerras imprudentes que pudieran causar graves perjuicios á la Nacion.

Por último, es de tener tambien en cuenta la índole, la naturaleza especialísima de todos los casos que dan lugar á la guerra, de todas las negociaciones que preceden á la declaracion de guerra. Son esos negocios de naturaleza eminentemente diplomática, que en la mayor parte de los casos exigen gran reserva, y no pueden entregarse á los vientos de la publicidad, porque tal vez esa publicidad pudiera comprometer el honor, los intereses ó el porvenir de la patria.

Nó aquí por qué la comision ha creído que no era conveniente que se sometiesen á la pública deliberacion de las Cortés todos aquellos casos, todos aquellos conflictos, todas aquellas diferencias que pudieran surgir con otros Estados, y de los cuales pudiera resultar una declaracion de guerra; precisamente como medio de conservar la paz es conveniente que las negociaciones que se entablen á consecuencia de esos conflictos conserven su carácter reservado, porque una vez entregado á la publicidad, no se puede resolver por la via diplomática un grave conflicto que pudiera dar lugar á una declaracion de guerra.

Así es, que en todas las Constituciones de la Europa, aun aquellas que se distinguen por su carácter liberal, se reserva al monarca la facultad de declarar la guerra y de hacer la paz.

Estas han sido sencillamente expuestas las razones que la comision ha tenido para redactar el artículo en la forma que lo ha hecho, y en virtud de las cuales, ruega al Sr. Llano y Pársi se sirva retirar su enmienda.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Llano y Pársi tiene la palabra.

El Sr. LLANO Y PÉRSI: Tengo el sentimiento de manifestar que las razones expuestas por el Sr. Montero Rios no han llevado el convencimiento á mi ánimo. Dos son esas razones: la primera, que está limitada la facultad que se concede al rey para declarar la guerra, porque viene inmediatamente la cuestion de presupuestos, y las Cortés tienen el medio de negar los recursos al Gobierno para cubrir que este lleve á cabo una guerra que pudiera ser impopular. Pero téngase en cuenta que declarada ya una guerra, rotas las hostilidades, y estando de por medio el honor nacional, toda Nacion, aunque no sea la española, que es muy susceptible, considera desde ese momento como un deber, sino aplaudir la conducta del Gobierno que haya declarado la guerra, por lo menos aprobar sus actos.

La otra razon expuesta por el Sr. Montero Rios se reduce á que es necesario para la guerra que haya negociaciones diplomáticas, y que se guarde cierta reserva.

Yo no tengo más que evocar un recuerdo para convencer á S. S. de la fatididad de este argumento. Todos los Sres. Diputados recuerdan perfectamente que cuando se hizo la declaracion de la guerra de Africa, las notas diplomáticas estaban ya en poder del público, no solo de España, sino de toda Europa, y tambien recorda la Asamblea que si aquella guerra fué tan popular, se debió cabalmente á que su declaracion salió de este augusto recinto, y este hecho por sí solo tiene en mi concepto más elocuencia que lo que hasta ahora ha contestado el señor Montero Rios.

Para no acceder á los deseos de S. S., tengo además otra razón, y es que cuando se suele retirar alguna enmienda, por más que los Sres. Diputados que se han visto en ese caso lo han hecho sin duda alguna obedeciendo á un alto sentimiento de patriotismo y dignidad que yo soy el primero en reconocer, suele eso dar lugar á cierta clase de interpretaciones, y yo por esto me veo en la imprescindible necesidad de no acceder al deseo que en nombre de la comisión me ha manifestado el Sr. Montero Ríos, pidiéndome que retire mi enmienda; y no digo más, porque no quiero prolongar más estos debates.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Montero Ríos tiene la palabra.

El Sr. MONTERO RÍOS: Dice el Sr. Llano y Pérsi que el medio que tienen las Cortes para limitar la acción del monarca respecto á la declaración de guerra es completamente ineficaz, porque declarada la guerra, el honor nacional se halla ya interesado, y no pueden, por tanto, las Cortes negar al monarca los recursos que necesite para sostenerla. Pero no tiene en cuenta el Sr. Llano y Pérsi que ningún monarca declara la guerra sin antes hacer los preparativos necesarios para sostenerla, sin necesitar, por consiguiente, grandes y extraordinarios recursos que no estén consignados en el presupuesto ordinario del Estado. De aquí la necesidad de acudir á las Cortes á pedir esos recursos extraordinarios.

No tiene además en cuenta S. S. que si en la mayor parte de los casos las negociaciones que precedieren á una negociación de guerra, darían tiempo bastante al monarca para que pudiera consultar á las Cortes sobre la conveniencia ó inconveniencia de esa declaración, especialmente cuando se trate de guerras defensivas, puede ser tan apremiante esa declaración, que se haga imposible el acudir á las Cortes en busca de una autorización, cuya dilación pudiera comprometer la seguridad y tranquilidad del Estado.

En comprobación de lo que decía, nos citaba el señor Llano y Pérsi la guerra de África, en que las negociaciones diplomáticas se entregaron á los vientos de la publicidad; y de aquí, por lo tanto, en que la declaración sobre la conveniencia de la declaración de guerra no puede en manera alguna comprometer la paz ni evitar á la Nación una guerra que pudiera evitarse por medios diplomáticos. Yo á apelo á la grande y profunda ilustración del Sr. Llano y Pérsi: en tantos conflictos como diariamente surgen entre los diferentes Estados de Europa, ¿cuántos hubieran dado margen más fácilmente á la de-

claración de guerra si se hubieran ventilado públicamente, que no por la vía reservada? S. S. no tiene en cuenta más que aquellos que dieron motivo á declaraciones de guerra: pero no toma en consideración los que terminaron de otra manera, gracias á los medios reservados de la diplomacia. Vuelvo, pues, á rogar al Sr. Llano y Pérsi que retire su enmienda.»

Consultada la Cámara, no se tomó en consideración la enmienda del Sr. Llano y Pérsi.

El Sr. SECRETARIO (Carratalá): La tercera enmienda es del Sr. De Pedro, y dice así:

«Los Diputados que suscriben proponen á la Asamblea la siguiente enmienda al art. 70 de la Constitución.

«La frase *declara la guerra* se eliminará de este artículo y se adicionará al art. 74, párrafo 3.º»

»Palacio de las Cortes 20 de Mayo de 1869.==Francisco de Pedro.==Manuel Cascajares.==José Igual y Cano.==Valentín Gil Vársola.==Joaquín Muñoz Bueno.==Joaquín Bueno.==Casimiro Herráiz.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. De Pedro tiene la palabra.

El Sr. DE PEDRO: Siendo el espíritu de esta enmienda el mismo que el de la del Sr. Llano y Pérsi, que no ha tomado en consideración la Asamblea, y no deseando por otra parte entretener un tiempo precioso que se necesita para ir adelantando todo lo posible en la aprobación de la Constitución, retiro la enmienda.

El Sr. PRESIDENTE: Queda retirada la enmienda.»

Abierta discusión sobre el art. 70, y no habiendo quien pudiese la palabra en contra, se puso á votación y fué aprobado.

El Sr. PRESIDENTE: Se suspende esta discusión.

El Sr. PRESIDENTE: Orden del día para mañana: Dictámen sobre el acta de Castuera, con relación al candidato D. Antonio Coca.

Ídem sobre el proyecto de ley autorizando á la Diputación provincial de Madrid para contratar un empréstito.

Dictámenes de la comisión de Peticiones.

Continuación del debate pendiente sobre el proyecto de Constitución.

Se levanta la sesión.»

Era la una menos cuarto.

de idem; Diario núm. 69, sesión del 8 de idem; Diario núm. 70, sesión del 10 de idem; Diario núm. 71, sesión del 11 de idem; Diario núm. 72, sesión del 12 de idem; Diario núm. 73, sesión del 13 de idem; Diario núm. 74, sesión del 14 de idem; Diario núm. 75, sesión del 17 de idem; Diario núm. 76, sesión del 18 de idem; Diario núm. 77, sesión del 19 de idem; Diario núm. 78, sesión del 20 de idem, y Diario núm. 79, sesión del 21 de idem.)

Abierta discusión sobre el art. 71, y no habiendo quien pidiese la palabra en contra, se puso á votación, y fué aprobado en la forma siguiente:

«Art. 71. Una sola vez en cada legislatura podrá el rey suspender las Cortés sin el consentimiento de éstas.

En todo caso, las Cortés no podrán dejar de estar reunidas el tiempo señalado en el art. 43.»

Leído el 72, que decía:

«Art. 72. En el caso de disolución de las Cortés, el real decreto contendrá necesariamente la convocatoria de nuevas Cortés para dentro de tres meses.»

Dijo

El Sr. SECRETARIO (Sanchez Ruano): A este artículo hay una enmienda del Sr. Sandoval que dice:

«Pedimos á las Cortés se sirvan aprobar la siguiente adición al art. 72 del proyecto de Constitución:

«Y si no continuara dicha convocatoria, la comisión permanente de las Cortés dispondrá la época en que se haya de proceder á la elección, á fin de que se reúnan á los dos meses de haber sido disueltas.»

«Palacio de las Constituyentes 9 de Abril de 1869.—Manuel de Sandoval.—Luis Dieguez Amador.—Joaquín Bañón.—Francisco Salazar y Alonso.—Julian Martínez y Ricart.—Demetrio Macía Castelo.—José María Villavicencio.»

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Sandoval tiene la palabra para apoyar su enmienda.

El Sr. SANDOVAL: He hecho la enmienda del señor Balaguer, en que se pedía el establecimiento de una comisión permanente de las Cortés, la mía no tiene ya razón de ser, y por tanto la retiro.

El Sr. PRESIDENTE: Queda retirada.

Ábrese discusión sobre el artículo.»

No habiendo ningún Sr. Diputado que pidiese la palabra en contra, se puso á votación, y fué aprobado.

Leído el art. 73, que decía:

«Art. 73. Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al rey:

1.º Cuidar de la acuñación de la moneda, en la que se pondrá su busto y nombre.

2.º Conferir los empleos civiles y militares con arreglo á las leyes

3.º Conceder en igual forma honores y distinciones.

4.º Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.

Y 5.º Indultar á los delincuentes, con arreglo á las leyes, salvo lo dispuesto relativamente á los Ministros.»

Dijo

El Sr. SECRETARIO (Sanchez Ruano): A este artículo hay una enmienda del Sr. Morales Díaz, que dice así:

«Pedimos á las Cortés se sirvan aprobar la siguiente enmienda al art. 73 del proyecto de Constitución:

«Art. 73. Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al rey:

1.º Cuidar de la acuñación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.

2.º Conferir los empleos civiles y militares con arreglo á las leyes.

3.º Conceder en igual forma honores y distinciones.

4.º Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.

Y 5.º Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes.

En ningún caso podrá indultar los delitos que consistan en infracción de alguna de las disposiciones contenidas en esta Constitución.»

«Palacio de las Cortés Constituyentes 19 de Abril de 1869.—Vicente Morales Díaz.—Luis de Moliní.—Rafael Rodríguez Moya.—Cecilio Ramon Soriano.—José María Camascon.—Santiago Gonzalez Encinas.—Pedro Pastor y Huerta.»

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Morales Díaz tiene la palabra para apoyar su enmienda.

El Sr. MORALES DIAZ: Muy pocas diré en apoyo de la enmienda. Los autores del proyecto de Constitución han hecho una excepción respecto de los Ministros que incurran en delincuencia por infracción de la Constitución. Dice que á estos no se les puede aplicar la gracia de indulto por la persona del rey. Y como yo creo que también se pueden cometer delitos contra el Código fundamental (y no hay para qué demostrarlo, porque es evidente) por otros altos dignatarios que no sean Ministros, habiendo como yo creo que hay igual razón para no permitir indultos sino con grandes solemnidades con relación á los Ministros, creo que en el mismo caso se encuentran esos altos dignatarios ó funcionarios, y por consiguiente, debería extenderse también á estos la excepción que se consigna en el artículo para conceder el rey indulto á los Ministros.

Como mi ánimo no es hacer un discurso, ni entorpecer la discusión, yo regaría á la comisión que mirase con benevolencia esta enmienda y evitase tener que discutirla.

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Ulloa tiene la palabra, como de la comisión.

El Sr. ULLOA: Voy á decir muy pocas para contestar al Sr. Morales Díaz, manifestándole que la comisión tiene el sentimiento de no poder aceptar su enmienda.

Como los Sres. Diputados ven, en esta Constitución se ha ido más adelante que en ninguna otra, respecto de los delitos que pueden cometer los Consejeros de la corona, los Ministros responsables. El Sr. Morales Díaz comprenderá perfectamente la diferencia que hay entre esos altos funcionarios y cualquiera otro que pueda incurrir en delito de infracción constitucional. Además, el artículo está redactado de manera que en las leyes que se hagan pueden entrar como excepción ó modificación de ese artículo otros casos que crean los legisladores conveniente, porque el artículo está redactado en estos términos: «indulto con arreglo á las leyes.»

La comisión, sin embargo, ha creído, atendiendo lo graves é importantes que son los delitos de los Ministros, y atendida también la facilidad que podrá haber para su indulto, porque podrán mediar motivos de otra especie, ha creído que debiera ponerse una limitación á esa facultad tan solo en este caso en la Constitución, y no dejarlo á las leyes comunes.

Por estas consideraciones, que no explano porque no es necesario, la comisión tiene el sentimiento de no poder aceptar la enmienda.»

Leída por segunda vez la enmienda del Sr. Morales Díaz, y hecha la pregunta de si se tomaba en consideración, el acuerdo de las Cortés fué negativo.

Abierta discusión sobre el artículo, y no habiendo quien pidiese la palabra en contra, fué aprobado.

Sin ninguna discusión fueron aprobados los artículos 74, 75, 76 y 77, en la forma siguiente:

DECRETO 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales.

Las normas contenidas en la Ley Orgánica del Estado de diez de enero de mil novecientos sesenta y siete, en la Ley Constitutiva de las Cortes de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos y en su Reglamento y en otras Leyes Fundamentales señalan la especial posición que en las relaciones internacionales corresponden al Jefe del Estado en cuanto representante supremo de la Nación y personificación de la Soberanía Nacional.

En lo que concierne a la actividad de la Administración del Estado en este ámbito, los preceptos fundamentales se contienen en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de veinte de julio de mil novecientos cincuenta y siete, así como en diversas disposiciones de distinto rango y alcance, que configuran las funciones y competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, en lo relativo a promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado y concertar las relaciones entre España y otros Estados u Organismos internacionales.

Estas normas, dispersas en distintas disposiciones no regulan de forma completa y sistemática la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales y, en consecuencia, la práctica

administrativa no ofrece la uniformidad deseada, produciéndose con frecuencia contradicciones y disparidades de interpretación

Como se indica en el dictamen del Pleno del Consejo de Estado de diecinueve de noviembre de mil novecientos setenta y uno, emitido a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores, "la falta de una normativa clara y suficiente enturbia el entendimiento del sistema y puede servir de base para interpretaciones diferentes. Por lo cual estima este Consejo que es una exigencia de la seguridad jurídica que se dicte un cuerpo normativo del rango necesario en que se resuelvan los problemas hoy día planteados y se dé una ordenación lógica al sistema, pudiendo servir de guía a tal efecto las consideraciones y conclusiones establecidas en este dictamen".

De acuerdo con las conclusiones del citado dictamen, el presente Decreto ordena y sistematiza todo el complejo proceso de la celebración de un tratado internacional y aclara y precisa, en especial, dos puntos que no están suficientemente desarrollados en la normativa existente y han tenido que ser completados por la práctica: la firma de los tratados, a los fines de distinguir las distintas funciones que la firma posee en la esfera internacional y la adhesión, como forma de manifestarse el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, de valor análogo al de -

la ratificación.

Sobre estos dos puntos, las conclusiones del citado dictamen del Consejo de Estado son bien rotundas: a) El Consejo de Ministros es por sí solo competente para adoptar la decisión de comprometer internacionalmente la voluntad del Estado español cuando la materia objeto del tratado no afecte a la competencia de las Cortes; y b), éstas deben ser oídas para la ratificación y asimismo, con carácter previo, para la adhesión del Estado a tratados internacionales cuya materia sea de su competencia.

Al mismo tiempo, en la ordenación de la actividad de los órganos administrativos en materia de tratados hay que tener debidamente en cuenta la evolución de la práctica internacional, así como las exigencias de la Administración del Estado en orden a la coordinación de sus órganos, en todo lo referente a su actividad en el ámbito de las relaciones internacionales, para el mejor cumplimiento de los fines que les atribuyen las Leyes.

Esta necesidad sentida por la Administración de que se establezca una normativa que ordene este sector de su actividad, se ha hecho más apremiante a causa del proceso de desarrollo preogresivo y codificación de las normas internacionales que regulan el régimen de los tratados y que ha culminado en la adopción de la Convención de Viena de veintitrés de mayo

de mil novecientos sesenta y nueve, texto que contiene las principales normas sobre el Derecho de los tratados celebrados entre Estados.

Por todo ello, es obligado dictar una disposición que teniendo en cuenta tanto las exigencias de la práctica internacional como las que son propias a la Administración del Estado, ordene de forma precisa la actividad de los órganos de la Administración española en materia de tratados internacionales.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores; y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y dos,

DISPONGO :

TITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo uno.- La ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales es de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de las facultades específicamente atribuidas a otros órganos de la Administración por el presente Decreto u otras disposiciones legales.

Artículo dos.- A los fines de lo dispuesto en el presente Decreto:

a) Se entiende por "tratado internacional" el



acuerdo regido por el Derecho Internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un Organismo y Organismos internacionales de carácter gubernamental, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y --- cualquiera que sea su denominación particular.

b) Se entiende por "Estado negociador" un Estado - que ha participado en la elaboración y adopción del - texto de un tratado.

c) Se entiende por "adopción del texto de un tratado" la expresión del acuerdo sobre dicho texto de todos los Estados participantes en su elaboración o, si se trata de un texto elaborado en el seno de una conferencia internacional, de una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que dichos Estados hayan decidido por igual mayoría aplicar una regla diferente.

d) se entiende por "autenticación del texto de un tratado" el acto internacional mediante el cual los - Estados negociadores certifican que ese texto es co-- rrecto y auténtico y lo establecen de forma definitiva.

e) Se entiende por "Estado contratante" un Estado que ha consentido en obligarse por un tratado, haya o no en vigor el tratado.

f) Se entiende por "Estado parte en un tratado" un

Estado que ha consentido en obligarse por un tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor.

g) Se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado, o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

## TITULO II

### REPRESENTACION INTERNACIONAL DE ESPAÑA EN MATERIA DE TRATADOS

Artículo tres.- El nombramiento de los representantes de España para la ejecución de cualquier acto internacional relativo a un tratado será hecho por el Ministro de Asuntos Exteriores, a propuesta, en su caso, del Ministerio o Ministerios interesados.

Artículo cuatro.- Para negociar un tratado, adoptar y autenticar su texto, expresar el consentimiento de España en obligarse por un tratado o ejecutar cualquier otro acto internacional relativo a la celebración de un tratado, la persona o personas que los lleven a cabo deberán estar provistas de una plenipotencia que los acredite como representantes de España.

Artículo 5.- En virtud de sus funciones y sin nece

sidad de plenipotencia, se considerará que representan a España.

a) El Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores, para llevar a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado.

b) Los Jefes de las misiones diplomáticas y de las misiones permanentes ante Organismos internacionales, para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y el Estado u Organismo internacional ante el que se encuentren acreditados.

c) Los Jefes de las misiones especiales enviadas a uno o varios Estados extranjeros para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y cualquiera de los Estados a los que ha sido enviada la misión.

d) Los representantes acreditados ante una conferencia internacional o ante un Organismo internacional o uno de sus órganos, para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado elaborado en tal conferencia, Organismo u órgano.

Artículo seis.- La plenipotencia por la que se acredite a una o varias personas como representantes de España para llevar a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado, será extendida por el Ministro de Asuntos Exteriores en nombre del Jefe del Estado.

Artículo siete.- La plenipotencia otorgada a un representante de España expresará el acto o actos relativos a la celebración de un tratado para cuya ejecución esa persona ha sido autorizada. Se entiende -- que la plenipotencia extendida para negociar un tratado incluye asimismo la facultad de adoptar su texto y autenticarlo.

Artículo ocho.- Los representantes de España que hayan llevado a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado lo comunicarán de inmediato al Ministerio de Asuntos Exteriores, al que enviarán los documentos originales adoptados o suscritos, o ejemplar autorizado de los mismos en caso de no disponer del original.

### TITULO III

#### NEGOCIACION, ADOPCION Y AUTENTICACION DEL TEXTO DE UN TRATADO

Artículo nueve.- Uno. La negociación de un tratado es de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Dos. De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la negociación de un tratado. Corresponde al Ministro de ---

Asuntos Exteriores solicitar la oportuna autorización.

Artículo diez.-- En el desempeño de sus funciones, los representantes de España se atenderán en la negociación de un tratado al contenido y alcance de la autorización otorgada por el Consejo de Ministros, así como a las instrucciones que les dé el Ministro de Asuntos Exteriores, al que tendrán informado del desarrollo de la negociación.

Artículo once.-- Una vez elaborado y adoptado por los Estados negociadores el texto de un tratado, el representante de España lo autenticará mediante la rúbrica puesta en el texto del tratado o mediante la firma del acta final de la conferencia internacional en que figure dicho texto.

Artículo 12.-- Se entiende que la firma de un tratado por el representante de España, debidamente autorizado para ello de conformidad con las disposiciones del título IV, implica la autenticación de su texto.

#### TÍTULO IV

##### FIRMA DE UN TRATADO

Artículo trece.-- De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la firma de un tratado. Corresponde al Ministro de --

Exteriores solicitar dicha autorización.

Artículo catorce.- Excepcionalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores podrá firmar o autorizar la firma "ad referendum" de un tratado, recabando ulteriormente del Consejo de Ministros su aprobación. El Ministro de Asuntos Exteriores comunicará dicha aprobación al Estado o Estados negociadores. Una vez aprobada por el Consejo de Ministros, la firma "ad referendum" de un tratado equivaldrá a su firma definitiva.

Artículo quince.- El consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de su representante cuando: a) El tratado disponga que la firma tendrá dicho efecto o conste de otro modo, o se sobreentienda, que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga dicho efecto, y b). el tratado, por la materia objeto del mismo no requiera la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva.

TITULO V

RATIFICACION DE UN TRATADO

Artículo dieciséis.- Uno. El consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación cuando el tratado disponga que dicho consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación.

de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Tres. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado.

Artículo diecinueve.- En el supuesto del artículo dieciséis, si por la materia objeto del tratado no se requiriese la intervención de las Cortes, después de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

Uno. El Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. El Ministerio de Asuntos exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado.

Artículo 20.- La comunicación por la que, de conformidad con el artículo dieciocho, se remite a las Cortes el tratado, contendrá los extremos siguientes:

Uno. Una copia autorizada del texto del tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores y de los que ya son contratantes o partes en el mismo, o, en su caso, del Organismo u Organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en

TITULO VI  
ADHESION A UN TRATADO

Artículo veintidós.- El consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión cuando:

a) El tratado disponga que dicho consentimiento puede manifestarse mediante la adhesión o conste de otro modo, o se sobre entienda, que los Estados negociadores han convenido que se pueda manifestar mediante la adhesión, y b), el tratado no haya sido previamente firmado o ratificado por España, según los casos.

Artículo veintitrés.- De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la adhesión a un tratado. Corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización.

Artículo veinticuatro.- Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva, se procederá de la forma siguiente:

Uno. El Consejo de Ministros, a propuesta del Mi-



nistro de Asuntos Exteriores, acordará el envío del-- tratado a las Cortes para la aplicación de lo dispues to en el artículo catorce de su Ley Constitutiva, co- mo en el caso de la ratificación.

Dos. Una vez comunicado al Gobierno el cumplimien- to de lo dispuesto en el artículo catorce de la Ley - Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión. que será firmado por el Jefe del Estado y re frendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Tres. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado.

Artículo veinticinco--.- Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que no afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cor tes, según su Ley Constitutiva, se procederá de la for ma siguiente:

Uno. El Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión, que será-- firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado.

Artículo veintiséis.- La comunicación por la que, de conformidad con el apartado uno del artículo veinticuatro, se remite a las Cortes el tratado, contendrá - los extremos mencionados en los apartados uno a tres - del artículo veinte.

Artículo veintisiete.- Uno. El instrumento de adhesión contendrá el texto de las reservas o declaraciones formuladas por España, así como también, en su caso las objeciones hechas a las reservas formuladas por otros Estados contratantes.

Dos. El instrumento de adhesión a un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes deberá consignar expresamente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva.

## TITULO VII

### REGISTRO Y PUBLICACION DE LOS TRATADOS

Artículo veintiocho.- El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo ciento dos de la Carta de las Naciones Unidas respecto al registro - en la Secretaría de la Organización de los tratados celebrados por España.

Artículo veintinueve.- Los tratados en los cuales

España sea parte se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado". La publicación se llevará a cabo:

Uno. Mediante la inserción del texto íntegro del instrumento de ratificación o de adhesión de España a dicho tratado.

Dos. Mediante la inserción del texto íntegro del tratado, ya conste éste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, así como, en su caso, de las reservas o declaraciones formuladas, y de cualquier otro documento anejo al tratado o complementario del mismo, en el caso de que España se hubiere obligado por la firma de su representante.

Artículo treinta.- Si se hubiere convenido por los Estados negociadores la aplicación provisional, en todo o en parte, de un tratado, su texto se publicará en el "Boletín Oficial del Estado". Posteriormente se publicará la fecha de su entrada en vigor o, en su caso, la de terminación de su aplicación provisional.

Artículo treinta y uno.- Asimismo se publicará en el "Boletín Oficial del Estado", a continuación de los textos señalados en los artículos veintinueve y treinta, una comunicación suscrita por el Secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la que se indique la fecha en que el tratado obliga a España y debe, por tanto, procederse a su aplicación.

Artículo treinta y dos.- El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para publicar en el "Boletín Oficial del Estado" comunicaciones suscritas por el Secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores relativas a :

Uno. La participación de otros Estados en aquellos tratados multilaterales en los que sea parte España, - con inclusión, en su caso, de las reservas formuladas por esos Estados y de las objeciones a las mismas hechas por España.

Dos. La retirada de las reservas formuladas por España o por otros Estados a los tratados multilaterales en los que sea parte España.

Tres. Cualquier otro acto-internacional relativo a la enmienda, modificación, terminación o suspensión de la aplicación de los tratados en los que sea parte España.

Artículo treinta y tres.- Los textos originales de los tratados celebrados por España o, en su caso, ejemplares autorizados de los mismos, y cualquier instrumento o comunicación relativa a un tratado, serán custodiados en el Registro de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Artículo treinta y cuatro.- Sin perjuicio de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", para facilitar a todos los órganos de la Administración y a -

los particulares el debido conocimiento de las obligaciones internacionales asumidas por España, corresponden al Ministerio de Asuntos Exteriores adoptar las me di das pertinentes para llevar a cabo:

- a) La publicación periódica de colecciones de los tratados en los que sea parte España.
- b) La publicación periódica de una lista de los ~~tr~~ ~~at~~ ~~ados~~ en vigor y obligatorios para España.
- c) El establecimiento de sistemas de ordenación de datos relativos a los tratados.

#### DISPOSICION FINAL

Queda autorizado el Ministro de Asuntos Exteriores para adoptar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación del presente Decreto.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en - Madrid a veinticuatro de marzo de mil novecientos se--  
tenta y dos.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro de Asuntos Exteriores.  
GREGORIO LOPEZ BRAVO DE CASTRO

A N E X O IX

ANEXO IX

DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO DE 7 DE NOVIEMBRE  
DE 1968.

EXPEDIENTE Nº 36. 227.

Expediente relativo al trámite exigido por el ordenamiento jurídico español para la celebración de un Tratado con el Reino de Marruecos por el que se ceda a éste el territorio de Ifni.

#### ANTECEDENTES

Iniciadas por acuerdo del Consejo de Ministros, las negociaciones con el Reino de Marruecos sobre el enclave de Ifni. negociaciones que pueden llegar a -- concluir con la firma de un Tratado por el que, con -- ciertas modalidades. se ceda a aquel Reino dicho te-- rritorio, y habiéndose planteado ciertos problemas ju-- rídicos relativos a la eventual intervención de las -- Cortes y de otros Cuerpos del Estado en la autoriza-- ción y ratificación del Tratado. el Ministro de Asun-- tos Exteriores solicita dictamen del Consejo de Esta-- do acompañando el envío de una Nota informativa en -- que se plantean los aspectos jurídicos que el asunto presenta. a juicio de dicho Departamento ministerial.

Según dicha Nota, los problemas que se someten a este Alto Cuerpo Consultivo son dos. En primer térmi-- no. si para la negociación y firma del Tratado en --- cuestión se requiere una Ley de autorización de las -- Cortes. En segundo lugar, el procedimiento de ratifi-- cación del Tratado exigido por el vigente ordenamien-- to constitucional.

I. Respecto del primer problema, el parecer del Consejo de Estado es de todo punto contrario a la exi



gencia de dicha autorización previa, y ello por razones tanto doctrinales como por el imperativo de las normas vigentes. En efecto, el Derecho comparado y los demás acreditados autores coinciden unánimemente en considerar que la negociación y firma de los Tratados internacionales es de la exclusiva competencia de la acción de Gobierno y, en este sentido puede citarse el testimonio de las instituciones más favorables a la democratización de las competencias internacionales del Estado. Este criterio está expresamente consagrado en el ordenamiento español por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que atribuye a la competencia del Consejo de Ministros "autorizar la negociación y firma de Tratados y Convenios internacionales" (artículo 10,5), sin hacer restricción ni salvedad alguna por razón del objeto de los mismos. La claridad del precepto citado excusa, en opinión de este Consejo de Estado, entrar a examinar las normas sobre la materia que ofrece la Historia constitucional española, cuya vigencia hoy día no podría invocarse en ningún caso y que, además, cualquiera que haya sido su interpretación concreta, en ciertas ocasiones, no ofrecen, interpretadas literal y sistemáticamente un apoyo indudable a la tesis contraria a la aquí mantenida.

II. En cuanto al segundo de los problemas más atrás enunciados, el Consejo de Estado entiende que, -

correspondiendo al Jefe de Estado la potestad de ratificar los Tratados internacionales, según se deduce - de la constante tradición española en la materia, de la atribución general de competencias realizada por - las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. e indirectamente de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967. la cuestión planteada es cuál ha de ser la intervención de las Cortes en dicha ratificación.

Tres son los supuestos contemplados por las vigentes Leyes Fundamentales en cuanto a dicha intervención de las Cortes:

a) Cuando se trate de "ratificar Tratados o Convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español" (artículos 9, a) de la Ley Orgánica del Estado y 14, I de la Ley de Cortes), en cuyo caso el Jefe del Estado necesita estar autorizado por una Ley aprobada por el Pleno de las Cortes para proceder a dicha ratificación. según se deduce de la interpretación conjunta de los dos preceptos citados;

b) Cuando se trate de ratificar Tratados que afecten a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes, conforme a los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes (artículo 14, II, de la misma Ley), en cuyo caso éstas, "en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas", lo que en la práctica supone el



son los de limitaciones a dicha soberanía, v. gr., mediante cesión de competencias a instancias distintas del propio Estado, pero nunca a la alteración de los límites espaciales del ejercicio de dicha soberanía, puesto que el carácter soberano del poder se define como tal, no por el espacio en que se ejerce, sino por la condición suprema del mismo poder.

Respecto a la integridad territorial, tres son las cuestiones que este Consejo de Estado entiende de debe resolver: la calificación internacional del territorio, la aplicación a Ifni de estas eventuales calificaciones y, por último, la interpretación de los referidos términos de la Ley Orgánica del Estado y concordantes de la Ley de Cortes.

En cuanto a la primera cuestión, el Consejo de Estado considera preciso distinguir entre el territorio que estando administrado por el Estado y sometido a su plena soberanía, no forma parte integrante del mismo, puesto que las competencias que en él ejerce el Estado administrador son de orden distinto y a la comunidad que en él habilita se reconoce, de una u otra manera, una especial personalidad. Tal distinción entre territorio metropolitano y territorio colonial puede apoyarse en la práctica internacional de régimen convencional propio de las colonias y, caído éste en desuso, en la práctica de las organizaciones internacionales en las que frecuentemente dichos territorios están representados, sea directamente, sea

a través de su correspondiente potencia administradora, y especialmente en la calificación de tales territorios como no autónomos en la Carta de las Naciones Unidas son la consecuencia de que la competencia territorial que en ellos ejerce la potencia administradora se encuentra especialmente reglada en cuanto a sus fines y a las condiciones de su ejercicio.

Esta distinta calificación de los territorios a los que se extiende la soberanía del Estado ha sido aceptada por el ordenamiento español, como este Consejo de Estado tuvo ocasión de poner de relieve en su dictamen de 20 de junio de 1968 (expediente núm. 36.-017), relativo a la independencia de Guinea Ecuatorial, y de ella ha de partirse para determinar la condición jurídica del territorio de Ifni. Cedido a España por Marruecos por el Tratado de Tetuán de 1860, --dós son las fases que es preciso distinguir en su historia posterior a estas fechas. En la primera, que se extiende hasta 1956, Ifni fue siempre considerado por España, junto con otros territorios de Africa Occidental, como una colonia, según se deduce de que, siendo territorio de soberanía, como expresamente señalara -- el Decreto de 29 de agosto de 1934, dependiese de la Dirección General de Marruecos y Colonias, y de la calificación jurídica que de él hacen las normas que especialmente le están destinadas, como es el caso del Decreto de 20 de julio de 1946 y la Orden de 12 de febrero de 1947, y de aquellas otras que incidentalmen-

te le hacen referencia, verbigracia, el Decreto de 24 de enero de 1944, en su artículo 5º. La segunda fase se inicia con el Decreto de 21 de agosto de 1956, que cambia la denominación de la, hasta entonces, Dirección General de Marruecos y Colonias por la de Plazas y Provincias Africanas, denominación de provincia que respecto de Ifni, consagra el Decreto de 10 de enero de 1958, referente al Gobierno General del Africa Occidental Española.

A la vista de estas dos últimas disposiciones, se plantea el problema de si la provincialización de Ifni ha terminado con el carácter colonial de este territorio, integrándolo plenamente en nacional español lo que, en opinión de este Consejo de Estado, debe resolverse en sentido negativo, considerándose inalterada la condición colonial de dicho territorio; y ello por las siguientes razones: En primer lugar, las citadas normas carecen del rango necesario para alterar el territorio nacional, materia hoy reservada a la intervención de las Cortes, en virtud de los preceptos antes citados de la Ley Orgánica del Estado y concordantes, pero que ya, en la fecha de los referidos Decretos, parece debería haber sido materia de Ley, si se atiende al artículo 10 de la Ley de Cortes en su primitiva versión de 1942, entonces vigente. Por otra parte, no puede presumirse que la intención de los citados Decretos fuera integrar el enclave de Ifni en el territorio nacional, puesto que se -

limitan a cambiar el nombre de un Centro administrativo y a organizar los territorios de Ifni y Sahara de manera tal que en nada se asemejan a las provincias españolas. Es segundo término y enlazando con lo anteriormente dicho, debe señalarse la diferencia radical del régimen jurídico general español y del establecido en Ifni. Así, las Leyes y otras disposiciones generales no son de inmediata aplicación a aquellos territorios (artículo 2º del Decreto de 10 de enero de 1958 en relación con el artículo 13 de la Orden de 12 de febrero de 1947). la administración del mismo es de marcado carácter militar (Decreto de 10 de enero de 1958), carece de toda representación en Cortes y los derechos de los individuos están sometidos a especiales restricciones (artículo 14 de la Orden de 12 de febrero de 1947). Por último, puede señalarse que España ha considerado internacionalmente a Ifni no como una parte integrante de su territorio, sino como un territorio autónomo, según se deduce de la información que en concepto de potencia administradora, proporciona a las Naciones Unidas desde 1961, a las reservas formuladas y compromisos contraídos, en calidad de tal, ante la Organización Internacional del Trabajo y que expresamente reconoce, en su exposición de motivos, la Orden de 20 de octubre de 1966, y a la doble representación española en algunas Organizaciones internacionales, v. gr., la Unión Internacional de Telecomunicaciones. al asegurar la participación

tar adecuadamente los términos de los artículos 9, a) de la Ley Orgánica del Estado y 14, I de la Ley de Cortes. En efecto, si España ha dado a Ifni la calificación de territorio no autónomo, tanto en su ordenamiento interno como en sus actos internacionales, --- ello debe considerarse a la luz del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y de su ulterior interpretación por las Resoluciones de la Asamblea General de dicha Organización. Ahora bien, la Resolución ---- 1.514, de 15 de diciembre de 1960, en la que se contempla la descolonización de los territorios no autónomos como el fin que ha de orientar el ejercicio por parte de las potencias administradoras de sus competencias sobre los mismos, considera que la descolonización puede restaurar una integridad territorial mutilada por la situación colonial, pero no quebrantar la integridad territorial del Estado descolonizador, la salvaguardia de la cual es uno de los principios -- capitales de la misma Organización de las Naciones -- Unidas. y ello sólo puede deducirse lógicamente de -- que la calificación de un territorio como no autónomo supone su calificación como territorio ajeno al del -- Estado, de manera que la secesión de aquél respecto -- del ámbito espacial de la soberanía de éste, ya por -- adquirir la independencia, ya por cederlo a un tercero, no afecta a la integridad del mismo Estado. Ello permite concluir que la integridad territorial españo



en las mismas de las llamadas provincias africanas, - entre otras Ifni.

Los tres argumentos expuestos obligan, por lo -- tanto a concluir que la denominación de provincias - contenida en el Decreto de 21 de agosto de 1956, y -- más concretamente en el artículo 1º del Decreto de 10 de enero de 1958, hace referencia, en cuanto a Ifni - se refiere, a una realidad completamente distinta del sistema provincial español, tal como se aplica en la Península, Islas Baleares y Archipiélago Canario al territorio nacional. Por lo tanto, puede seguirse con siderando a Ifni como dependencia colonial, o, a lo - más, considerar que la provincialización en la medida que ha existido, ha sido de naturaleza puramente fun- cional como sistema de promoción del territorio, con vistas a su ulterior descolonización, según señalara este Consejo de Estado en su dictamen de 20 de junio de 1968, ya antes citado, con referencia al caso de - Guinea Ecuatorial, cuya provincialización había alcan- zado un nivel mucho más alto que en Ifni, a tenor de la Ley de 30 de julio de 1959, interpretación recogi- da en la exposición de motivos de la Ley de 27 de ju- lio de 1968, por la que se autorizaba la independen- - cia de aquellos territorios.

La caracterización de Ifni como territorio admi- nistrativo por el Estado Español, pero que no forma - parte integrante del suelo nacional, permite interpre

la, a que se refieren las vigentes Leyes Fundamenta--  
les. abarca no todo el territorio en el que España --  
ejerce sus competencias soberanas, sino el territorio  
propiamente español, asiento de la comunidad nacional  
jurídicamente organizado como tal y como tal calificado  
internacionalmente por el Estado, excluyendo, por  
tanto, los territorios no autónomos cuya administra--  
ción asegure España.

Al eliminar la aplicación al caso de Ifni del arti  
tículo 9, a) de la Ley Orgánica del Estado y concor--  
dante de la Ley de Cortes, por no afectar la eventual  
cesión del mismo ni a la plena soberanía ni a la integr  
idad territorial de España, se excluye también la -  
aplicabilidad a dicho supuesto de lo previsto en el -  
artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado y concordan  
te artículo 17, a) de la Ley Orgánica del Consejo del  
Reino, de 22 de julio de 1967, en los que se estable-  
ce la asistencia preceptiva de dicho Consejo al Jefe  
del Estado cuando se trate de "proponer a las Cortes  
la ratificación de Tratados, Acuerdos o Convenios in-  
ternacionales que afecten a las referidas materias",  
quedando siempre libre el Jefe del Estado para solicii  
tar potestativamente dictamen y asesoramiento del Conse  
jo del Reino, en virtud de la competencia que le --  
atribuye el artículo 6, g) de la Ley Orgánica del Es-  
tado basándose la intervención del mismo Consejo, no  
ya en el citado artículo 17 de su Ley Orgánica, sino

en el 18 de ésta. referente a la asistencia que de él solicite el Jefe del Estado cuando lo estime oportuno.

B. La segunda cuestión a dilucidar, según el planteamiento inicial de la presente consulta, es la aplicación al eventual Tratado hispano-marroquí de cesión de Ifni de lo dispuesto en el artículo 41, II, en relación con los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes. - Este Consejo de Estado estima que la cesión del enclave en cuestión no está comprendida, bajo ningún concepto, en las materias reservadas, según el artículo 10, a), 1, a las Cortes en Pleno, quedando siempre abierta la posibilidad de que, en virtud de lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Cortes, se lleve el asunto ante la correspondiente Comisión, solución a la que puede llegarse siguiendo el uso constante del Gobierno en esta cuestión. En todo caso, la intervención de las Cortes, a tenor del artículo 14, II de su Ley Constitutiva, no puede suponer que les compete adoptar una decisión vinculante respecto de la ratificación o no ratificación del Tratado, como sería el supuesto contemplado en el artículo 14, I, puesto que salvo en este último en que el Jefe del Estado necesita estar autorizado para proceder a la ratificación, la potestad de obligar internacionalmente al Estado mediante Tratado le compete exclusivamente. aunque, en el supuesto del artículo 14, II, "oídas las Cortes".

C. Por último, estima el Consejo de Estado que, pudiendo ser sometido al Pleno de las Cortes cualquier proyecto de Ley (artículo 10, m) o Acuerdos que no tengan carácter legal (artículo 10, in fine), esta vía quedaría siempre abierta para solicitar la autorización o el parecer de las Cortes respecto de la eventual ratificación del Tratado de cesión, lo que, en opinión de este Alto Cuerpo Consultivo, sería procedente, dada la importancia, al menos formal, que reviste la segregación de un territorio, por pequeño que éste sea, del espacio en que el Estado ejerce sus competencias soberanas.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1º Que el Consejo de Ministros es el único órgano competente para autorizar la negociación y firma del Tratado a que se refiere la presente consulta, sin que para ello se requiera previa autorización de las Cortes.

2º Que para la ratificación de dicho Tratado por el Jefe del Estado no se exige preceptivamente la autorización de las Cortes, dada mediante Ley.

3º Que, en la ratificación del Tratado, el Jefe del Estado no tiene que estar preceptivamente asistido por el Consejo del Reino.

4º Que el Gobierno puede, de acuerdo con la práctica usual de los últimos años, someter antes de su ratificación el Tratado a la competente Comisión de las Cortes, dando cuenta de ello al Pleno.

5º Que, dada la importancia de la cuestión planteada, sería conveniente que el Gobierno oyera al Pleno de las Cortes antes de la ratificación del Tratado a tenor de lo previsto en los artículos 10, m) y 14, II de la Ley de Cortes.

Dict. 7 de noviembre de 1968. (Exp. nº 36.227)

A N E X O X

RUEGO DE DON SALVADOR SERRATS URQUIZA, RELATIVO AL AL  
CANJE DE LA VINCULACION DE LOS ESTADOS UNIDOS A ESPA-  
ÑA COMO CONSECUENCIA DEL RECIENTE ACUERDO DE AMISTAD  
Y COMO OPERACION SUSCRITO ENTRE AMBOS PAISES

Excmo. Sr. Presidente de las Cortes Españolas: En uso de las facultades contenidas en el título X del - Reglamento de las Cortes Españolas, el Procurador que suscribe, preocupado por el desarrollo de las relaciones políticas, económicas y militares de España con - los Estados Unidos de América, entiende de la conve-- niencia e interés generales, que el Gobierno esclarezca la situación, que aparece en cierto modo confusa, ante las Cortes Españolas y ante la opinión pública, a cuyo fin se formula el presente escrito a la Presi-- dencia de las Cortes, para su traslado a la Presiden-- cia del Gobierno de acuerdo con el artículo 76 del Re glamento.

El sentimiento de que el Convenio de Amistad y -- Cooperación con los Estados Unidos, de fecha 6 de --- agosto, establece una corriente más fluida de conce-- siones por nuestra parte, se ha visto agrandado por - las continuas declaraciones de los Representantes y - Senadores de aquel país, utilizando con profusión --- cuantos medios de comunicación tienen a su alcance y

en las que, en el orden político militar, se afirma que el Convenio es una declaración poco o nada vinculante - para los Estados Unidos, lo que pudorosamente parece -- llevar implícita la afirmación de importantes concesio- nes nuestras sin la garantía o seguridad de contraparti da.

Hace muy pocas semanas, y con ocasión del proceso - legislativo del proyecto de Ley Mills, hemos leído in-- cluso que las restricciones comerciales que comporta--- rían su aprobación, con el correspondiente deterioro de nuestros intereses exportadores, obedecían a una larga gestión pública, motivo hasta de campañas electorales - de nuestros propios interlocutores en la preparación y firma del Convenio.

. Al aparecer en la prensa del día de hoy la noticia de la reunión del Comité Conjunto creado por el Conve-- nio, cree este Procurador indispensable que del modo -- más urgente posible conozcan las Cortes, y a través de ellas el pueblo español, el alcance de las determinacio nes que puedan adoptarse, ya que de la lectura del tex- to de aquél no se deduce explícitamente las motivacio nes y desarrollo previsible de este tipo de reuniones.

Pueden concretarse concisamente las preguntas que - precisan de respuestas, aunque dentro del condiciona---



miento impuesto por la tradicional reserva de las relaciones internacionales, en los siguientes puntos:

1. En el Convenio de 1970 se dice que España autoriza a Estados Unidos el uso de ciertas facilidades en instalaciones militares, sin que se determine ni su alcance concreto ni en qué medida pueden los Estados Unidos hacer uso de ellas. ¿Quiere esto decir que se dejan tan importantes aspectos a su decisión libre y unilateral con el consiguiente peligro de que se nos arrastre a unas responsabilidades políticas, e incluso militares, de imposible previsión? O por el contrario, ¿puede el Comité Conjunto adoptar las resoluciones que considere oportunas, de tal modo que el Convenio deba ser considerado como un documento cuadro o normativo no vinculante?

2. La pregunta precedente, indudable consecuencia de la Resolución recientemente aprobada por el Senado de los Estados Unidos, en la que entiende no hay ningún "compromiso nacional" como consecuencia del acuerdo con España, suscita esta otra: ¿Debe entenderse que la importante opinión que la resolución comporta invalida -- prácticamente el Convenio de Amistad y Cooperación?

3. La presencia de las Fuerzas Armadas norteamericanas en nuestro territorio es un hecho concreto y sustancial aceptado como compromiso formal por nuestra par

te en el Convenio, en tanto la contrapartida, tanto en los aspectos militares como políticos y civiles, parece imprecisa en la mayor parte de los casos y, según opinión muy extendida, insuficiente. ¿Podríamos conocer un balance de previsiones sobre cómo el Gobierno piensa se desarrollarán las concesiones mutuas?

4. Aunque según las últimas noticias de la prensa, la promulgación de la Ley Mills queda aplazada, convendría conocer en qué medida puede alterar en su día el espíritu de cooperación consagrado en el Convenio, incluso por las medidas de retorsión a que eventualmente fuéramos arrastrados por nuestros compromisos con la Comunidad Económica Europea.

Madrid, 23 de diciembre de 1970. Salvador Serrats

#### CONTESTACION AL GOBIERNO

A la 1ª pregunta.-Hay que tener muy presente que el Convenio de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos no representa sólo el título para la utilización de unas facilidades defensivas en España por los Estados Unidos, sino que, partiendo del principio de que la seguridad e integridad de cada uno de los países continúa afectando al otro, establece un sistema de instituciones, normas y obligaciones, para armoni-

zar las respectivas políticas de defensa en zonas de interés mutuo y para otorgarse apoyo defensivo recíproco.

Pieza central de este sistema es el Comité Conjunto, cuya reunión inaugural se celebró el día 22 de diciembre, y que está concebido al máximo nivel para este tipo de convenios, ya que lo integran, por parte española, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Jefe del Alto Estado Mayor; y por parte norteamericana, el Embajador de los Estados Unidos en Madrid y el Comandante en Jefe de las Fuerzas de los Estados Unidos en Europa, es decir, el militar de máxima graduación que representa a su país en la NATO.

En esta primera reunión, el Ministro de Asuntos Exteriores expuso con toda claridad los puntos de vista españoles sobre la forma de ejecutarse el Convenio en esta etapa inicial, a lo que han correspondido los representantes de los Estados Unidos, creándose un clima de comprensión mutua que es de esperar presida siempre las deliberaciones de este alto organismo.

Pasando ahora a contestar a la primera parte de la pregunta, hay que decir, categóricamente, que no hay en el Convenio ningún compromiso de naturaleza política. España conserva, como también los Estados Unidos, plena libertad y soberanía para tomar las deci-

siones que estime oportunas en su política exterior. A la vista de todos está que ha habido y sigue habiendo suficientes pruebas de ello.

Respecto al uso militar por los Estados Unidos de las facilidades defensivas que se les conceden, existen limitaciones muy claras en el Convenio. Según el artículo 34, en caso de amenaza o ataque exterior contra la seguridad de Occidente, el momento y modo de utilización por los Estados Unidos de estas facilidades para hacer frente a tal amenaza o ataque serán objeto de consultas urgentes entre ambos Gobiernos y resueltos mediante acuerdo mutuo en vista de la situación creada. Este es el texto literal del Convenio, y no parece que haya fórmula más clara para definir la necesidad del consentimiento del Gobierno español para el uso bélico defensivo de las facilidades concedidas en unas instalaciones militares que son españolas.

Naturalmente que España puede utilizarlas siempre según su propio criterio. Y en cuanto al derecho de legítima defensa que se menciona en el mismo artículo, es un derecho inherente a todo Estado, que existe independientemente de que haya sido pactado y que, por supuesto, se aplica por igual a ambos Gobiernos.

Además, según el artículo 33, España debe prestar su consentimiento, expresado formalmente a través del -

Comité Conjunto y de los canales diplomáticos habituales, para cualquier aumento de importancia, en circunstancias normales, del personal o equipo militar de los Estados Unidos en España, o cualquier incremento importante en el uso por los Estados Unidos de las facilidades que se le conceden en instalaciones militares españolas.

Es decir que en el nuevo Convenio España tiene no sólo la soberanía, el derecho de propiedad y el mando sobre las instalaciones militares afectados por él, sino también el control del uso militar de las mismas.

A la 2ª pregunta.- Para valorar adecuadamente el sentido de esta Resolución, propuesta por el Senador Church, conviene hacer varias precisiones:

En primer lugar, esta opinión senatorial obedece a circunstancias de política interior y de derecho constitucional norteamericano, más que a una toma de posición con alcance internacional.

Por otra parte, la opinión del Senado no es vinculante para el Presidente de los Estados Unidos, cuyas facultades son muy dilatadas en materia de política exterior.

Es importante puntualizar también que en el lenguaje parlamentario norteamericano las palabras "compromiso nacional" significan concretamente "obligación ju-

ridica de defender militarmente a otro país". Por consiguiente, en la Resolución Church no se prejuzga cuál deba ser la futura conducta de los Estados Unidos en relación con España. Se trata solamente de una interpretación de los términos del Convenio, según la cual la defensa militar de España no sería una obligación jurídicamente exigible. Y por supuesto resulta evidente que España tampoco está obligada a defender, con sus medios, a los Estados Unidos.

A este respecto se impone una consideración de orden práctico. Como la Historia ha demostrado repetidamente (recordemos, por ejemplo, los compromisos de defender a Polonia previos a la Segunda Guerra Mundial), la exigibilidad jurídica de los apoyos mutuos en materia de defensa tiene menos importancia que las razones de conveniencia propia y recíproca que sirven de base y justifican en cada momento dichos apoyos.

Lo importante es acertar en el juicio político, en la justa valoración de los factores que pueden llevar a una de las partes a prestar su apoyo a la otra. El Gobierno está seguro de que nuestro juicio ha sido acertado, y de que los planes defensivos de los Estados Unidos para Europa son una garantía muy fuerte para España, al margen de una consideración puramente legal.

A la 3ª pregunta.- Aunque formalmente pueda parecer que la presencia de las Fuerzas Armadas norteamericanas en nuestro territorio es un compromiso para España y un derecho para los Estados Unidos, en realidad este hecho, bien calificado como "concreto y sustancial", tiene aspectos de mucha mayor importancia que los puramente formales.

A veces se oye una interpretación que se debe rectificar de una vez para todas, porque de una manera insistente suele aparecer en la prensa, tanto nacional como internacional. Y es el presentar este Convenio como si fuera una ventaja sólo para los Estados Unidos, por lo cual éstos tienen que pagar un precio. Y entonces viene la cuestión de si este precio es suficientemente elevado, etc. Todo este enfoque es erróneo. No hay ningún precio con el que se pueda pagar la presencia de Fuerzas Armadas extranjeras, si no hubiera razones de interés propio que lo justificaran. El verdadero planteamiento es éste: España y los Estados Unidos tienen, junto a una serie de problemas totalmente disímiles, unas evidentes zonas y sectores de intereses comunes. Caba añadir, además, que por la natural evolución de las cosas, estos intereses comunes tienden a extenderse y a aumentar, aunque episódicamente pueda darse el caso contrario en cuestiones secundarias.

Procede puntualizar también que los intereses comunes no se refieren sólo a cuestiones militares, sino a todo ese campo inmenso que hoy se llama promoción humana, en el que tenemos mucho camino que andar juntos. Pues bien, dentro de esa red de intereses comunes es--tán también los que se derivan de una determinada si--tuación de riesgo militar en las zonas marítimas y con--tinentales en que nos encontramos. Esto se halla en la mente de todos, y no hará falta extenderse en conside--raciones detalladas sobre el estado de las fuerzas mi--litares de las diferentes potencias en zonas que se en--cuentran a las puertas de nuestra casa. Baste con de--cir que el propio Convenio prevé el enlace de nuestra cooperación para la defensa con los arreglos de segu--ridad de las zonas del Atlántico y del Mediterráneo.

En materia militar, de todas formas, la aporta--ción americana, consecuencia de este Convenio, en muy concreta e incluye importantes elementos defensivos -- que reforzarán la potencia y eficacia de nuestras Fuer--zas Armadas, tanto para la Aviación como para la Mari--na y el Ejército de tierra. Pero, además, hay que recor--dar que la modernización de la Red de Alerta y Control, mecanismo esencial para la protección de nuestro espa--cio aéreo, la cesión del oleoducto Rota-Zaragoza y la propiedad de las instalaciones militares permanentes, significan concesiones de un evidente valor económico



y estratégico.

A pesar de todo, es el conjunto de intereses comunes y no el valor de la contrapartida, lo que fundamenta la decisión tomada por el Gobierno. La contrapartida es un complemento, y nunca puede ser considerada de otra manera que como un complemento. Lo cual no quiere decir que no tenga también su importancia, como acaba de señalarse, pero no es lo básico de la decisión.

A la 4ª pregunta.-El proyecto de ley que se conoció con el nombre de Mills tenía carácter general y no se dirigía específicamente a España aunque su aprobación y ejecución originaría serios perjuicios a determinadas exportaciones al mercado norteamericano. Este carácter general es lo que explica la absurda paradoja de que el Congreso de los Estados Unidos intentase aplicar restricciones a un país como el nuestro, que tiene tan espectacular déficit en su balanza comercial con aquel país.

Es bien conocido que, aun sin terminarse el proceso constitucional de la Ley Mills, el Ministerio de Asuntos Exteriores, en su reunión con la Cámara de Comercio hispano-norteamericano en Nueva York, expuso públicamente el punto de vista español sobre el tema y los riesgos que se corrían de desencadenar una serie de represalias que destruirían la política que han seguido los Estados Unidos durante tantos años y que ha

tenido tan satisfactorios resultados en la expansión - del comercio mundial.

Afortunadamente el Presidente Nixon ha dado una - vez más pruebas de su realismo político al advertir al Senado, el pasado día 10 de diciembre, que la nueva le gislación regulando el comercio debe ser presentada en debida forma y con esto señala los inconvenientes de dar al proyecto de ley una amplitud excesiva que invi- taría a los fabricantes de muchos otros productos a so licitar también restricciones de importación. De momen- to parece que se ha despojado el peligro más importan- te, y aunque llegase el caso peor, el Ejecutivo conser- va de todas formas la facultad de suavizar su aplica- ción y hacer menos penosas las medidas para los países injustamente afectados.

Inútil decir que, si llegase el caso, el Gobierno usaría todos los recursos a su alcance; primero, para - que la Administración americana ofrezca la mayor resis- tencia al proyecto, y segundo, para que, si llegase su aprobación, tengan en cuenta nuestra desfavorable si- tuación y hagan el máximo uso de sus atribuciones para paliar el perjuicio que se ocasionaría a los intereses españoles.

En este contexto no es previsible que las even- - tuales medidas de retorsión de la Comunidad Económica

Europea puedan tener otro significado, que el de com--  
plementar y reforzar nuestras propias iniciativas.

A N E X O X I

ANEXO XI

INTERPELACION DEL PROCURADOR DON RAFAEL DIAZ-LLANOS LECUONA, RELATIVA A LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON EL MERCADO COMUN.

BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS, DIARIO DE LAS SESIONES DEL PLENO, Nº 7, SESION PLENARIA CELEBRADA EL DIA 16 DE JUNIO DE 1971.

visión de precios, que, como es natural no pudo ser considerada en un principio. Así, pues, podemos afirmar que son tres las causas fundamentales del aumento del costo de las obras:

a) Definición exacta de las mismas, al adaptarse el resultado a los ensayos en modelo reducido.

b) Aumento del costo previsto para las expropiaciones.

c) Importe de la revisión de precios de las obras.

La Ley 81/1961, de 23 de diciembre, que llamaremos primera Ley del Plan Sur, estableció que las aportaciones del Estado serían realizadas durante los años 1962 a 1971. No terminadas éstas y obligados a realizar obras complementarias totalmente imprescindibles, especialmente por las modificaciones que en la red de comunicaciones, tanto de carreteras como de ferrocarril, ha producido la desviación Sur, se hacía necesaria una disposición de igual rango, que ampliara la autorización concedida al Ayuntamiento de Valencia para que puedan continuar en vigor los recursos extraordinarios que le fueron autorizados según el artículo 7.º de la Ley 81/1961 a que tantas veces hemos aludido.

A esos efectos se presenta para vuestra sanción el proyecto de ley que ha sido leído ante estas Cortes y que no es sino la continuación de la de 1961.

Tenemos el pleno convencimiento de que el rendimiento de los recursos que quedarán afectos al Plan Sur permitirá la liquidación de las obras complementarias con mucha antelación a la fecha tope fijada del 31 de diciembre de 1991, y en este caso, de conformidad con el artículo 3.º del proyecto de ley que a vuestra sanción se somete, podrán quedar suprimidas también con mucha antelación las exacciones extraordinarias autorizadas, con la ventaja, además, de que el rápido pago de las obras impedirá las rectificaciones de precios.

Quiero agradecer al señor Presidente de la Comisión de Hacienda, mi buen amigo el señor Salas Pombo, y a mis compañeros de Ponencia, que me designaron para defender el dictamen ante este Pleno en un asunto tan feliz para mí como valenciano.

Deseo terminar mi corta exposición, que quizá si algún mérito tiene es el de la brevedad, consignando unas fechas, cuales son: la de

1957, fecha de la riada; 1961, promulgación de la Ley del Plan Sur; 1965, comienzo de las obras, y primeros de 1972, en que éstas quedarán totalmente terminadas. De esta forma podrán conocer las generaciones futuras de qué manera obras de enorme magnitud como es ésta eran realizadas en la era de Franco. **(Aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE**: ¿Se aprueba el dictamen del proyecto de ley relativo al Plan Sur de Valencia? **(Asentimiento.)** Queda aprobado por unanimidad.

Tiene la palabra el Procurador en Cortes don Rafael Díaz-Llanos Lecuona para explicar la interpelación reglamentariamente tramitada.

El señor **DÍAZ-LLANOS LECUONA**: Señor Presidente, señores Procuradores, pido se me disculpe porque voy a leer mi intervención en vez de justificarla ahora mismo. Pido también perdón porque en mi deseo de cumplir el Reglamento leeré rápido y en alguna ocasión reduciré u omitiré argumentos, ello sin perjuicio de dar el texto íntegro con las notas correspondientes para su publicación en el **BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS**, siguiendo la costumbre parlamentaria.

Por otra parte, debo aclarar que para ahorrar los hechos relativos a los acuerdos de la UNCTAD, de la OCDE, de la ONU, las ofertas de los países industrializados, las declaraciones de personalidades nacionales o internacionales, he consignado en las correspondientes notas su procedencia, con transcripción íntegra de los mismos cuando ha sido menester y, paralelamente, he entregado en la Secretaría de las Cortes documentos auténticos o fotocopiados para que puedan ser cotejados. Pretendo que mis palabras, en cuanto a hechos, sean debidamente contrastadas con la aludida documentación.

Y ahora, con la venia del señor Presidente, empiezo a leer la interpelación y el cómputo del tiempo muy poco corrido que he de emplear.

## I. INTRODUCCION

La Ley Orgánica regula un conjunto de Instituciones independientes, aunque intercomunicadas, bajo la unidad suprema del Jefe del Es-

tado. Por ello, la realidad es que cuando un Procurador en Cortes señala al Gobierno peligros o solicita aclaraciones o sugiere un cambio en la línea política y las predicciones se cumplen, la persona individual que las formuló no debe apuntarse ningún éxito. El éxito es del Parlamento, de la Institución, del sistema, que ha permitido hacer primero las objeciones y después interpelar al Gobierno (en este caso el señor Ministro de Asuntos Exteriores) para establecer el contraste de pareceres indispensable en toda actuación política, desvelar situaciones y problemas y facilitar la corrección de directrices.

## II. FINALIDAD DE LA INTERPELACION (1)

No me voy a referir a las consecuencias desafortunadas del Acuerdo Preferencial España-CEE (2), llámese naranjas, vino, leche, aceites o quesos. Ni al desequilibrio que existe entre lo que España da al Mercado Común (3) y lo que recibe de éste. Aunque interesa recordar que, mientras nosotros concedemos al Mercado Común la mayor de sus aspiraciones y cedemos nuestra mejor baza de negociación al abrir nuestro mercado bajando los aranceles y liberalizando las importaciones (4), el Mercado Común no concede ninguna ventaja importante a nuestras exportaciones agrícolas, que siguen sujetas a ese infernal mecanismo de precios de referencia, "prelevements", derechos compensatorios y demás artilugios cuyo único objetivo, como saben muy bien los exportadores, es limitar la cuantía de nuestras exportaciones agrícolas e impedir que compitan con las similares del Mercado Común o de sus países asociados.

Nos quedaba el consuelo de que nuestros productos industriales de exportación iban a disfrutar de ciertas ventajas arancelarias en el Mercado Común, como éste las adquiere en España, y podríamos mejorar así nuestra débil posición competitiva en materia de manufacturas al tener un trato que no disfrutaban terceros países. No se olvide que uno de los Delegados del señor Ministro dijo en las Cortes que "Acuerdo Preferencial quiere decir preferencia, quiere decir mejor trato y quiere decir mejor trato entre las partes contratantes que a terceros" (5). Ruego se tome nota de esta justificación oficial del Acuerdo.

No me anima tampoco ningún sentimiento de vieja autarquía o falso nacionalismo (6). Soy rotundamente partidario de la entrada de España en el Mercado Común. Pero, entiéndase bien, partidario de la entrada de España en el Mercado Común por cualquiera de las dos puertas que expresamente señala el Tratado de Roma (7) como vía de acceso: la integración (8), como está negociando Inglaterra en estos momentos y han solicitado Dinamarca y Noruega, o la asociación (9) que han negociado Grecia (10) y Turquía (11). Fórmula esta última —conviene recordarlo— que fue la que acertadamente escogió el Gobierno español hace nueve años, cuando el 9 de febrero de 1962 solicitó la apertura de negociaciones (12).

El señor Ministro de Asuntos Exteriores, con su reconocida y por mí admirada habilidad dialéctica, dijo ante la Comisión de las Cortes, al presentar el Acuerdo Preferencial con el Mercado Común, que "el hábito no hace al monje" (13), y amparándose en que "la definición de Asociación es extremadamente vaga y cubre prácticamente todo tipo de Acuerdos" (14) llegó a la conclusión de que "el que nos ocupa se comparará favorablemente con los Acuerdos de Asociación firmados por el Mercado Común" (15). Recientemente, en la conferencia pronunciada en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, volvió sobre el mismo concepto al afirmar que "el Acuerdo Preferencial era el punto de partida de la adhesión de España a la condición de miembro de pleno derecho" (16).

La Administración debe dirigirse a los administrados con el rigor terminológico a que está obligada por sus conocimientos y con la claridad y precisión que siempre ha tenido (17). En Derecho internacional como en Derecho privado, los actos jurídicos no se califican por los deseos de una de las partes, sino por su contenido.

¡Desengañémonos! El Acuerdo Preferencial España-Mercado Común no es ni integración del artículo 237 (18) del Tratado de Roma ni asociación genérica del artículo 238 (19), ni asociación específica del artículo 131 (20), sino simple Acuerdo Comercial preferencial bilateral previsto por el artículo 113 (21). Si alguien tiene alguna duda sobre esta calificación del Acuerdo, que era conocida de cualquier jurista, me permito recordarle que la Comisión del

Mercado Común, con motivo de la pregunta escrita formulada por el parlamentario europeo señor Luigi Girardin (D. C. I.), ha dicho que “el acuerdo con España por parte del Mercado Común, sobre la base del artículo 113 del Tratado de Roma, no tiene más que un contenido estrictamente comercial” (22).

Si lo expuesto no fuera suficiente, permítaseme señalar el comportamiento reciente de determinados países del Mercado Común con motivo del proceso de Burgos, para rechazar de plano la tesis de que nuestro Acuerdo Preferencial es igual a una asociación. Por eso no debimos negociarlo y mucho menos firmarlo y ratificarlo cuando el sistema de preferencias generalizadas no recíprocas estaba a punto de nacer.

Mi oposición (23) era y es exclusivamente al Acuerdo firmado (no a uno de asociación), ya que al concederse los beneficios de la UNCTAD a noventa y un países (24) ni siquiera es preferencial en el sentido limitado que se dio a esta palabra (25).

Precisamente por ello, el 21 de julio de 1970, al discutirse en la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes el Acuerdo España-Mercado Común, prediciendo el futuro, tuve que oponerme a la totalidad (26), porque ni nos integraba ni nos asociaba al Mercado Común, ni nos otorgaba nada que remotamente se pareciese a lo que el Mercado Común había firmado o estaba negociando con terceros países (salvo Israel por razones que después explicaré). España, una vez más, era diferente, pero en este caso la diferencia era, desgraciadamente, a costa de nuestra economía.

Es lógico que ante la “originalidad” del caso español nos preguntemos: ¿Por qué se escogió para España una fórmula que hasta entonces no se había utilizado con ningún país de Europa? ¿Por qué la incorporación económica de nuestro país no se hizo en la forma que queríamos todos los españoles, y yo el primero, es decir, con dignidad, sin desventajas? ¿Por qué no se informó a las Cortes y a la opinión pública de la existencia de otra alternativa? ¿Por qué, incluso con respecto a esta última, se lanzó una cortina de humo que dio lugar a confusión y error? (27). ¿Por qué se sigue manteniendo este equívoco?

A contestar estas preguntas, a señalar las consecuencias desafortunadas en que ha colo-

cado a España el Acuerdo Preferencial y a indicar los caminos eficaces para una reentrada en el Mercado Común como merecemos obedecer mi interpelación.

### III. EL ACUERDO DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS Y NO RECÍPROCAS DE LA UNCTAD (28)

Cuando se presentó ante las Cortes el Acuerdo preferencial bilateral España-Mercado Común expuse claramente mi gran preocupación por la inmediata aprobación de otro Acuerdo, el de Preferencias generalizadas y no recíprocas de la UNCTAD, que hacía más de seis años que se estaba preparando en este organismo de las Naciones Unidas y en la OCDE (29) de París. Comunicué mis temores sobre la incompatibilidad de ambos Acuerdos; advertí que si el Acuerdo preferencial se firmaba nos podíamos encontrar excluidos de las franquicias que disfrutarían todos los países del mundo en vías de desarrollo (30); informé que el Acuerdo de la UNCTAD iba a ser aprobado unos meses más tarde (31), y señalé los peligros que para la economía española podía representar firmar en aquellos momentos un Acuerdo preferencial bilateral y recíproco, teniendo en cuenta que el Mercado Común ya había hecho público que en 1971 pensaba suprimir sus aranceles para las importaciones de manufacturas procedentes de todos los países en desarrollo (32) y que los Estados Unidos (33), Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia (34) y Suiza (35) iban igualmente a suprimir o reducir sus aranceles; pero advertían que no otorgarían esta ventaja a los que concediese a su vez preferencias a un país desarrollado (caso España versus Mercado Común) o basaban la oferta a la hipótesis de encontrar una solución al problema de preferencias inversas cuya importancia señalaban como fundamental. En síntesis, se estimaba que ningún país desarrollado tenía moralmente derecho a pedir a uno en desarrollo que le diese una contrapartida por unos beneficios que, por estar destinados a favorecer su desarrollo, debía de ser graciosa concesión, donación y no venta a trueque.

Es mi deber informar al Pleno que presenté ante la Comisión (36) copia auténtica de las reuniones de la UNCTAD y de las ofertas de los



distintos países que aprobaban mis afirmaciones. Se me contestó: "A pesar de la documentación que nos ha enseñado el Procurador señor Díaz-Llanos, no se sabe exactamente cuál es la posición de los países desarrollados sobre el tema" (37).

La Comisión creyó a los Delegados del Ministerio. ¿Qué podía hacer para convencer a mis compañeros de Comisión de los hechos que alegaba y de que la documentación exhibida por mí era auténtica y cierta, dada la indicada postura impugnatoria? Reclamé, sin éxito, mi derecho de réplica (38) y pedí una y otra vez que los Delegados del Ministerio de Asuntos Exteriores, con sus explicaciones, disipasen las preocupaciones y dudas que tenía sobre la conveniencia de la ratificación urgente del Acuerdo Preferencial con el Mercado Común y nos diesen seguridades o se definieran criterios para que quedase constancia a todos los efectos (39). Como los representantes ministeriales no eliminaron mis preocupaciones o dudas, añadí que "el tiempo dirá quién tenía razón" (40). Y, efectivamente, ya lo ha dicho, y, por desgracia, el Ministerio no la tuvo (41).

¿En qué consiste este Acuerdo de preferencias generalizadas y no recíprocas de la UNCTAD? Me perdonaréis que ocupe vuestra atención con una breve explicación sobre un tema que, por técnico, es poco ameno. Pero es conveniente que me detenga unos momentos, porque este Acuerdo, por razones que desconozco, aunque sospecho, es poco conocido en España, a diferencia de lo que ocurre en el resto del mundo. Tener unas ideas claras sobre el mismo ayuda mucho a comprender tanto la reciente historia como el motivo de mis preocupaciones.

Dicho Acuerdo fue aprobado por unanimidad por la UNCTAD en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo celebrada en Nueva Delhi en 1968 (42). En su preámbulo declara que tiene por finalidad promover el desarrollo, la industrialización y las exportaciones de los países en desarrollo a través del simple pero eficaz sistema de que los países industrializados y desarrollados, los que se encuentran en la escala superior de la riqueza y el poderío industrial (43), deben suprimir sus aranceles para las importaciones de productos industriales, varios productos agrícolas elabora-

dos y de la pesca exportados por los países en desarrollo.

Estos países en desarrollo, por ser menos ricos y en proceso de industrialización, reciben la ventaja de forma gratuita, es decir, sin reciprocidad, palabra que, en términos arancelarios, quiere decir sin tener que bajar sus aranceles ni liberalizar sus importaciones como contrapartida (44). Por esto se llama oficialmente, en todos los documentos de las Naciones Unidas, "Acuerdo de preferencias generalizadas, sin reciprocidad ni discriminación", en favor de los países en desarrollo.

En síntesis, el Acuerdo no pretende otra cosa que superar las diferencias flagrantes en el desarrollo económico de las naciones, a que alude el Pontífice Pablo VI en cabeza de su carta apostólica "Octogesima Adveniens" (45).

La trascendencia de esta decisión de las Naciones Unidas es inmensa. Significa, en el orden doctrinal, poner fin a la práctica decimonónica de los Acuerdos de preferencias bilaterales y recíprocos, con los que las metrópolis industrializadas sujetaban económicamente a las colonias, y cuyos últimos coletazos estamos, desgraciadamente, sufriendo en nuestras carnes. La Historia nos demuestra en decenas de casos que los Acuerdos de preferencias bilateral y recíprocas, en definitiva, siempre favorecieron al país más fuerte, el industrializado, e impidieron el desarrollo del país más débil, el menos desarrollado (46).

Pues bien, el Acuerdo de preferencias no recíprocas ni discriminatorias de la UNCTAD, por definición, se opone a todo otro acuerdo bilateral y recíproco, como el que España firmó con el Mercado Común, o el Mercado Común impuso a España.

Si la ONU acordó que las preferencias son gratis, es decir, no recíprocas, ¿por qué tuvimos que firmar dicho Acuerdo que nos obliga a bajar los aranceles, liberalizar las importaciones, poner en peligro nuestras industrias, no dar satisfacción a nuestra agricultura y nos niega la Asociación?

#### IV. NEGOCIACIONES PARALELAS DE ESPAÑA CON EL MERCADO COMUN Y CON LA UNCTAD

He gastado un tiempo precioso en exponer unas ideas generales. Espero que lo perdido lo

gane ahora en eficacia. Voy a hacer breve historia de las negociaciones de España con el Mercado Común y de la evolución paralela del Acuerdo de la UNCTAD.

La Conferencia de la UNCTAD se inicia en 1964. Después de tres meses de discusiones (15 de junio de 1964) en Ginebra se aprobó, sin disenso, el principio de las preferencias generalizadas a favor de los países en desarrollo (Recomendación A.III.5) (47).

En la segunda Conferencia de la UNCTAD, en Nueva Delhi, de 26 de marzo de 1968, se llegó al acuerdo (Resolución, 21-II) de establecer el Sistema de Preferencias no recíprocas ni discriminatorias (48). En marzo de 1969 el Mercado Común remitió a la OCDE su propuesta preliminar de preferencias no recíprocas (49). Lo mismo hicieron otros países donantes (50), salvo los Estados Unidos de América (tampoco Japón y Canadá). El 30 de octubre el Presidente Nixon anunció su decisión de dar las preferencias generalizadas y apoyarlas. El 15 de noviembre se publicaron (51) por la UNCTAD y la OCDE la totalidad (52) de las ofertas de los países industrializados del mundo libre, que fueron ligeramente modificadas en el otoño de 1970 (53).

Con independencia de lo expuesto, y por lo que se refiere al Mercado Común, en 1962 se cursó la petición de asociación por parte de España, según ya dije (54). Hasta el 2 de junio de 1964 no se recibió contestación. En ella nos proponían entablar "conversaciones exploratorias".

De repente, el milagro. Después de algunas vicisitudes (55) y de cerca de ocho años de conversaciones, esperas y dilaciones, el 27 de octubre de 1969 se iniciaron de nuevo las negociaciones, que adquieren un ritmo casi frenético, quedando aprobado el acuerdo en tres sesiones (56). Terminada la negociación, se apresuró la ratificación por las Cortes. Unas hábiles declaraciones, convenientemente dosificadas y redactadas con gran habilidad, dieron al pueblo español la equívoca idea de que habíamos entrado en el Mercado Común o estábamos en la recta vía de la entrada.

Se contemplaron tres raras coincidencias de fechas. La más importante (57) es la de 1 de marzo de 1969 y la de 27 de octubre siguiente. En la primera, el Mercado Común presentó sus propuestas de preferencias generalizadas no

recíprocas; en la segunda, se iniciaron las negociaciones con España sobre preferencias recíprocas, o sea, que a continuación de haber ofrecido el Mercado Común las preferencias de la UNCTAD a los países en desarrollo, y sólo a partir de ese momento, las negociaciones bilaterales con España se producen en forma vertiginosa, a insistencia del Mercado Común (58).

Ruego encarecidamente se tome también nota del hecho insólito que acabo de exponer: el Mercado Común no inicia negociaciones serias con nosotros, sobre preferencias parciales y recíprocas, sino cuando ya se ha comprometido a dar preferencias generalizadas, no recíprocas, a todos los países en vías de desarrollo.

#### V. FALTA DE INFORMACION POR PARTE DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Forzoso es reconocer que la opinión pública española no ha estado suficientemente informada por el Ministerio de Asuntos Exteriores sobre el sistema de preferencias de la UNCTAD (59). Preocupa el motivo de este ayuno informativo sobre asunto completamente técnico, aséptico, desprovisto de contenido político y ampliamente difundido en el mundo entero.

No puede extrañarnos este desconocimiento si tenemos en cuenta que en el discurso pronunciado por el señor Ministro de Asuntos Exteriores ante la Comisión de las Cortes el 21 de julio de 1970, al presentar el Acuerdo España-Mercado Común, no dedicó ni un párrafo, ni una alusión, ni una frase, ni una palabra al sistema general de preferencias no recíprocas que dos meses más tarde iba a ser aprobado por la UNCTAD (60). Por el contrario, expresó su convencimiento sobre la "conveniencia", "necesidad" y "oportunidad" de su firma y entrada en vigor, precisamente en aquellos momentos, y, por último, el "carácter satisfactorio" del Acuerdo con el Mercado Común (61). Este es un punto inexplicable y que rogaría se aclarase al Parlamento.

Por otra parte, el propio titular llevó a la Comisión a varios Directores Generales de relevante personalidad (62), cuya eficacia proclamó también la Ponencia (63). Los interrogados fueron precisamente el Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Mi-

nisterio de Asuntos Exteriores y el de Política Comercial (64).

La contestación que se nos dio entrañaba una flagrante contradicción, que más adelante puntualizaré. Cuando se pidió información sobre el sistema de la UNCTAD, como consta en el texto taquigráfico publicado en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS (65), se dijo textualmente: “No se sabe en qué van a consistir (las preferencias generalizadas)”; “no se sabe... si va a ser ratificado por sus propios países”; “no sabemos si el Congreso norteamericano... va a admitir esta propuesta”; “se tendrán que poner de acuerdo todos los países para que haya una identidad”; “no sabemos cuándo lo van a ofrecer”; “no sabemos si lo van a hacer ni cuándo se pondrá en vigor tampoco”; “no sabemos quiénes van a ser los países beneficiarios”; “existe una enorme duda... cómo repercutirá el Acuerdo con nuestra eventual asociación o integración al Mercado Común, de si España va a ser considerada como país verdaderamente subdesarrollado”; “no sabemos por el periodo de tiempo que lo harían”; “no sabemos si a los dos años esta preferencia nuestra sería retirada”.

En síntesis, que no se sabía nada de muchas cosas, y a pesar de la promesa de que íbamos a recibir una explicación “luminosa y suficiente”, nos quedamos bajo una situación de incertidumbre cuando no de ignorancia. ¿Pueden fallar hasta este punto todos los costosos servicios de información española?

Por otra parte, me pregunto, ¿es que los Embajadores, las Delegaciones fijas y los funcionarios, dotados de amplios medios, informaron de tal suerte que el Departamento de Asuntos Exteriores “no sabía” nada sobre el tema?

Con los antecedentes expuestos es forzoso establecer dos conclusiones alternativas: o el Ministerio de Asuntos Exteriores desconocía en junio de 1970 lo relativo al Acuerdo de Preferencias generalizadas de la UNCTAD (66) o, por el contrario, estaba perfectamente enterado de los detalles que había proclamado paladinamente no saber, que es la tesis a cuya conclusión he llegado. Seguidamente expondré los motivos en que me fundo, ya que una afirmación de esta naturaleza no puede quedar sin explicación.

1.º Seis años de reuniones consecutivas de

la UNCTAD y de la OCDE son suficientes para impedir que los órganos técnicos manifiesten que “no saben” lo sustancial del Acuerdo por los mismos elaborados. He podido comprobar que en la Comisión de Preferencias de la UNCTAD España estuvo representada, en tres de sus sesiones, por cinco, siete y cuatro funcionarios, respectivamente (67).

2.º A los Consejos de Ministros de los países miembros de la OCDE y a las dos Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, cuando se ocuparon del tema de las preferencias, han asistido varios Ministros españoles (independiente de los funcionarios referidos) (68). Debo aclarar que desde la última crisis ministerial, en octubre de 1969, el señor Ministro de Comercio no ha concurrido a ninguna reunión. En el orden del día figuraba el tema de las Preferencias Generalizadas de la UNCTAD (69).

3.º También tenemos noticia de que los órganos de la Administración española estudiaron el mismo problema. Por otra parte, según informes oficiosos, un Consejo de Ministros de abril de 1969 creó una Comisión interministerial en la Presidencia del Gobierno para estudiar el Acuerdo de la UNCTAD (70).

4.º España tiene delegaciones fijas ante la OCDE de París, la UNCTAD y el GATT (71) de Ginebra y el Mercado Común de Bruselas. Es decir, todos los organismos que de una forma u otra han participado en la elaboración del sistema de preferencias generalizadas (72).

5.º Es incómprensible que la Embajada de España en Washington no estuviese informada sobre la posición de los Estados Unidos en materia de preferencias generalizadas, expuesta en el discurso del Presidente Nixon de 30 de octubre de 1969 (73); en el resumen de prensa entregado en el Departamento de Estado el 3 de noviembre de 1969 (74); en las manifestaciones de Mr. Mallington ante el Senado el 13 de noviembre de 1969 (75); en el mensaje dirigido al Congreso el 18 de noviembre de 1969 por el propio Presidente Nixon (76), y en otras muchas declaraciones.

Los hechos expuestos son la síntesis de la prueba documental que los advera y que he entregado para su cotejo en la Secretaría de las Cortes y ratifican mi tesis de que, por una parte, se ocultó primero y se informó erróneamente después a nuestro pueblo en un asunto

de importancia excepcional, no obstante haberse pedido aclaración en las Cortes y en el Consejo Nacional del Movimiento (77) y, por otra, que el Ministerio conocía con exactitud en julio de 1970 lo que estaba pasando en el mundo y tenía conciencia de los peligros que, para la economía española, representaba el Acuerdo Preferencial España-Mercado Común y la inoportunidad de su firma y ratificación. Planeamiento distinto al que se hizo en las Cortes.

Con independencia de cuál fuera el criterio del Departamento de Asuntos Exteriores con relación a dicho Acuerdo, parece inexcusable que el pueblo, y concretamente las Cortes, debieron conocer, antes de la discusión, la eventual alternativa que se presentaba. Por un lado, el Acuerdo Preferencial con el Mercado Común; por otro, el Acuerdo de Preferencias generalizadas, no recíprocas ni discriminatorias, de la UNCTAD. Hubiese sido de alto valor dar cuenta detallada de los argumentos en favor y en contra de cada una de las soluciones (78); conveniente conocer el número de consumidores presuntos totales y de cada grupo (79), la cuantía de las exportaciones (80), con especificación del total de los productos manufacturados, los países que concederían los beneficios (81), las diferentes consecuencias tarifarias (82), la eventual incompatibilidad de una y otra solución (83) y, por último, la razón de haber escogido el Acuerdo con el Mercado Común (84).

Aunque la conducta apuntada parece que era la más adecuada, se prefirió actuar en forma diametralmente opuesta (85) y no consultar a ninguno de los órganos institucionales.

Respetuosamente insisto que, a mi juicio, no se informó debidamente a la Cámara en asunto de la magnitud y de las consecuencias indicadas. Dicho en otros términos, el titular del Departamento pudo, después de exponer la citada alternativa, decidirse por el Acuerdo con el Mercado Común. Espero que la mayoría de los Procuradores compartan conmigo el principio de que la falibilidad es patrimonio de los hombres y también de los que son políticos, incluso de los tecnócratas. Todos sabemos que los errores de buena fe no tienen sino una consecuencia que, en definitiva, es la que por fortuna a través de los tiempos se ha admitido

como elemental norma para estimular la tarea bien hecha coronada por el éxito (86).

Si la tramitación se hubiese llevado por su cauce normal, informando de la existencia e inmediata aprobación de las Preferencias generalizadas y de sus características específicas, hoy no estaría cumpliendo una penosa misión. El éxito o el error hubieran sido compartidos por el Gobierno y por las Cortes. Los empresarios y trabajadores no podrían pedir más responsabilidad que la que pueda derivarse de la sincera convicción de haber defendido una solución, aunque ésta resultase errónea. Pero porque no fue así, sino todo lo contrario, es por lo que me he visto obligado a ejercer el derecho de interpelación a fin de que quede clara la participación de cada uno.

#### VI. APROBACION DEL ACUERDO DE PREFERENCIAS DE LA UNCTAD

El hecho cierto es que, desgraciadamente, las predicciones que formulé ante las Cortes sobre las líneas generales del contenido del Acuerdo de la UNCTAD (fecha de aprobación, países que iban a concederlas y, sobre todo, la expulsión de los países que tuvieran acuerdos bilaterales preferenciales) se cumplieron con exactitud (87).

Los Delegados del Ministerio de Asuntos Exteriores afirmaron que no habría sido "una declaración de principios" (88). Frente a esta aseveración, la única verdad es que el Comité Especial de Preferencias de la UNCTAD aprobó en octubre de 1970 un conjunto de conclusiones que constituyen las bases del sistema, concretadas en la concesión de un trato preferencial generalizado sin discriminación ni reciprocidad, a las exportaciones de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados (89). La Junta de Comercio y Desarrollo los incorporó en su informe a la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual los ratificó el 24 de octubre de 1970 (90).

Cuando tuve noticia de dichos Acuerdos, intenté obtener prueba suficiente, pero no la logré en España. En esta situación, no podía interpelar al Gobierno sobre unos hechos que sabía se habían producido, pero de los que, de momento, carecía de pruebas suficientes. Hubo de dirigirme paralelamente a la ONU y a la

UNCTAD, habiendo recibido del Secretario General carta en la que confirma literalmente cuanto dejo expuesto y me adjunta la documentación auténtica de las ofertas y acuerdos, que he puesto también a disposición de los señores Procuradores (91) y que demuestran la absoluta veracidad de los datos que me rechazaron en su día. En España la decisión de la ONU pasó desapercibida.

Señalo la rara coincidencia de que el mutismo oficial se rompió desde que hice público que había llegado a mi poder la expresada documentación.

A menos en lo que yo conozco, las primeras manifestaciones se producen en la mañana del viernes 29 de enero de 1971, en que el señor Ministro de Asuntos Exteriores, a su regreso de los Estados Unidos, declaró: "Se había dedicado especial atención al tema de las preferencias generalizadas, sobre las que aún es pronto para adelantar una idea concreta, ya que todavía es un tema inmaduro, pero sobre el que el Gobierno de los Estados Unidos se muestra muy comprensivo" (92). Llamo la atención de que lo que se califica como un tema inmaduro, sobre el que era pronto para adelantar una idea concreta, había sido aprobado por la UNCTAD y por la ONU cuatro meses antes, con el voto favorable de la Delegación presidida por el propio señor Ministro de Asuntos Exteriores. Y en cuanto a la comprensión que afirmaba haber recogido, supone una discordancia con declaraciones posteriores que no deseo comentar. Roto el mutismo, continúa la información fragmentaria. El 2 de marzo, con motivo del almuerzo de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América, el señor Ministro vuelve a referirse al tema, diciendo que cree tener derecho a las preferencias generalizadas por ser otorgadas a países semejantes al nuestro (93). ¡Conforme, por eso fue inoportuna la firma del Acuerdo Preferencial bilateral y poco satisfactorio su contenido! ¡Por fin estábamos de acuerdo!

#### VII. CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DEL ACUERDO DE LA UNCTAD

A la vista de los textos aprobados, sustancialmente iguales a aquellos que me fueron rechazados (94), se puede establecer que, para

disfrutar de los beneficios de las preferencias generalizadas, hacen falta dos condiciones: primera, ser un país en desarrollo (95); la segunda condición es la de no tener acuerdos bilaterales que concedan preferencias inversas (96). Ambas eran pública y perfectamente conocidas en el otoño de 1969.

Volvamos a noviembre de 1969 para preguntar ¿por qué empezamos a negociar un Acuerdo bilateral de preferencias recíprocas con el Mercado Común, precisamente en el mismo momento en que se hacían públicas las ofertas de preferencias generalizadas de la UNCTAD? ¿Por qué se negoció, firmó y ratificó con rapidez sin precedentes? ¿No conocía el Ministerio de Asuntos Exteriores la clara advertencia de varios países europeos y de América sobre la suerte que corrían los que concediesen preferencias recíprocas a un país desarrollado?

En marzo de 1969 el Mercado Común presentó sus propuestas preliminares de preferencias generales y no recíprocas a la OCDE (97) y sabiendo que no podía negarnos los beneficios de las mismas, pues incurría en un acto de discriminación que difícilmente sería aceptado por la OCDE, el GATT y la UNCTAD, nos llamó a la mesa de negociación y nos pasó una excelente factura, el Acuerdo bilateral, por una mercancía, la preferencia, que acababa de ofrecer gratis al mundo entero. En otras palabras, cuando el 27 de octubre de 1969 las Delegaciones española y del Mercado Común empezaron las negociaciones, el pan del banquete, la preferencia comunitaria, ya estaba repartido en su totalidad y a nosotros se nos invitó a sentarnos a la mesa europea no para quedarnos en ella como un asociado, como habíamos pedido, sino para cobrarnos las migas sobrantes de ese pan cedido gratis. Y lo que es más grave, obtuvieron unas preferencias inversas que nos podían hacer incompatibles los beneficios de la UNCTAD. Nosotros aceptamos... y lo presentamos como un gran triunfo. En definitiva, se obtuvo un tanto político, pero sin pararnos a contemplar en todo su alcance si se perturbaba, y en qué medida, la economía del país. Increíble para el que sepa la historia.

He llegado a esta triste y lamentable conclusión, triste por lo que significa en el orden moral y lamentable por sus consecuencias económicas para España.

De no haberse dado tramitación urgente al Acuerdo Preferencial España-Mercado Común hoy podríamos escoger libremente la solución más conveniente para el país. La facultad negociadora sería mucho mayor que hace un año. Tendríamos el beneficio de las preferencias generalizadas en todo el mundo y podríamos pedir sin agobios ni lamentaciones al Mercado Común, como contraprestación de nuestro mercado de 33 millones de consumidores, no unas preferencias que por anticipado teníamos concedidas gratuitamente, sino la asociación como fase primera de la integración, que era la que habíamos solicitado. Con todos los respetos, repito que el Ministerio de Asuntos Exteriores equivocó el camino (98). Es evidente que pudo obtenerse con relativa facilidad los beneficios de los dos Acuerdos.

Se han cometido muchos errores en materia de política comercial en estos dos años, y, por no querer reconocerlos, corremos el riesgo de cometer otro nuevo, al alegar que es indiferente para España obtener los beneficios de las preferencias de la UNCTAD. A la imprevisión inicial se podría unir ahora la contumacia.

Para mantener nuestro desarrollo económico necesitamos exportar, y para poder exportar precisamos, por lo menos, estar en iguales condiciones que los competidores. No pidamos milagros a nuestros industriales. ¿El Ministerio de Asuntos Exteriores ha explicado a los sectores productivos del país los verdaderos términos en que se plantea el panorama exportador en los próximos diez años?

No es ésta la ocasión para examinar los aranceles de los diferentes países. Pero creo que antes de caer en nuevos equívocos y juegos de palabras sería necesario pedir opinión a los fabricantes y empresarios de máquinas, herramientas, ferretería, artículos de uso doméstico, manufacturas de caucho, cuero y madera, conservas y productos alimenticios, productos químicos, azulejos y manufacturas del plástico, hilados, tejidos y vestidos, zapatos, lámparas y material eléctrico, etc., después de informados debidamente. Ellos son, en definitiva, los que deben decir la importancia que tiene que el próximo año sus exportaciones al Mercado Común y al resto del mundo industrializado tengan que pagar unos derechos

arancelarios que han sido suprimidos para sus competidores.

Si dura unos meses más el silencio sobre las preferencias de la UNCTAD, los fabricantes se iban a encontrar un buen día, al abrir el correo, con una carta de sus clientes europeos y americanos notificándoles que les resultaría difícil hacerles más pedidos porque las mercancías españolas están obligadas a pagar unos derechos arancelarios que han sido suprimidos para los otros países en vías de desarrollo. Me temo que la satisfacción de poder decir que tenemos un Acuerdo preferencial con el Mercado Común (que por cierto nos concede peor trato que a los países con nivel de desarrollo y con estructuras exportadoras semejantes a las nuestras), les servirá de poco consuelo.

Los riesgos y pérdidas son importantes. Para estimarlas cuantitativamente hay que tener en cuenta, por una parte, las eventuales diferencias de tarifa que tenemos que pagar y otorgar al Mercado Común, y, por otra, el impacto que ha de producir en las industrias españolas, especialmente en algunas de ellas que llegarán a desaparecer, no solamente porque no podrán soportar la competencia de los productos del Mercado Común en España, sino porque no les será posible competir tampoco en los mercados extranjeros. Las pérdidas irán ascendiendo en razón inversa al grado de técnica empleada en cada una de ellas. Piénsese que los márgenes en las ofertas de los 91 países que nos hacen la competencia y que forman parte del grupo llamado de los "77" son muy importantes, y que hay que considerar que, si bien de momento alguno de dichos países no tiene producción suficiente para desplazarlos, la irán aumentando sucesivamente, razón por la cual la pérdida de los mercados será paulatina, según el tiempo que se emplee en el desarrollo y en el establecimiento o ampliación de las fábricas (conservas de pescado, herramientas, manufacturas de cuero, caucho, plástico, etc.), todas ellas susceptibles de sustituir, algunas a corto plazo. Incluso es probable que los empresarios españoles tengan que buscar como solución establecer sus fábricas en cualquiera de los 91 países beneficiarios de las preferencias de la UNCTAD, hecho más fácil de lo que a primera vista pudiera suponerse.

VIII. SITUACION ACTUAL

El Consejo de Ministros del Mercado Común, en su reunión de 30 de marzo pasado, concedió los beneficios de las preferencias generalizadas no recíprocas al grupo de los 77 a partir del 1 de julio próximo (99). Paralelamente acordó remitir el tema español al seno de la OCDE en París para discutirlo junto a los demás países donantes de preferencias arancelarias (100).

El citado Acuerdo de 30 de marzo es flagrantemente discriminatorio en contra de España, por las razones que seguidamente expongo:

1.<sup>a</sup> España es un país “en vías de desarrollo”, como insistentemente se ha venido alegando y se ha reconocido internacionalmente (101).

2.<sup>a</sup> El acuerdo de preferencias generalizadas es “no discriminatorio”, y por lo tanto el Mercado Común (que votó favorablemente las resoluciones de la UNCTAD y de la ONU) tiene el deber de conceder las preferencias y España el derecho de obtenerlas. ¿Por qué se ha remitido nuestro caso a la OCDE? Porque el Mercado Común pretende seguir conservando sus preferencias en España para negarnos la asociación.

3.<sup>a</sup> Es insólito que el Mercado Común otorgue a unos extraños, algunos similares o más desarrollados que nosotros (102), lo que no ha dado a España, que a su vez le ha cedido unas rebajas importantes.

4.<sup>a</sup> El Acuerdo con el Mercado Común ha dejado de ser preferencial y se ha convertido en discriminatorio y antipreferencial para España. Recuérdese que al principio de mi interpelación rogué se tomara nota que el Delegado del Ministerio de Asuntos Exteriores afirmó que preferencial significaba mejor trato que a terceros, y con la resolución de 30 de marzo de 1971 ha quedado eliminado lo pactado, al conceder las preferencias de la UNCTAD a 91 países, entre ellos muchos que compiten con nosotros. Dicho más exactamente. El Acuerdo nunca fue preferencial para España en materia agrícola y en la industrial ha dejado de serlo, luego no es preferencial, salvo para el Mercado Común, que continúa con todo lo que España le otorgó a cambio de nada. Asombra que el Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Ex-

teriores haya dicho en Barcelona el 9 del mes en curso, para intentar justificar lo injustificable, que “lo que se firmó no fue un tratado preferencial ni comercial, sino un “acuerdo” sin calificativo alguno que lo escoltase”, en abierta contradicción a lo que había declarado solemnemente en las Cortes y que al principio rogué tomasen nota y con lo que él mismo manifestó con antelación en varias ocasiones.

5.<sup>a</sup> El Mercado Común se comprometió con España a conceder las preferencias de la UNCTAD si firmaba el acuerdo bilateral con él, según manifestaron el 21 de julio de 1970 en las Cortes, textualmente, los representantes del Ministerio (103), declaración que ha sido ratificada oficialmente con posterioridad (104). Si el argumento en favor de la firma del Acuerdo fue precisamente por no vernos privados de las preferencias de la UNCTAD dadas las exigencias del Mercado Común (105), no tiene explicación aparente que, después de firmado, el Ministerio de Asuntos Exteriores tolere que se ponga en tela de juicio y se discuta, dilate o limite la ejecución de aquello que fue causa del Acuerdo (106).

6.<sup>a</sup> Denuncié que la conocida cláusula de nación más favorecida, consignada en el artículo 5.<sup>o</sup> del Acuerdo, dada su redacción, permitía interpretar que sólo obligaba a España y no a los países del Mercado Común (107). Se nos dijo que “no era totalmente exacto” (108), y se añadió por el Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores que “era una falta de reciprocidad solamente óptica” (109). Una vez más la información erró. Desgraciadamente mi denuncia se ha confirmado y resulta que, mientras España ha garantizado al Mercado Común un trato preferencial, tanto en lo arancelario como en lo comercial, el Mercado Común nos da peor trato que a 91 países.

Para intentar justificar el haber confundido a las Cortes sobre el Acuerdo con la UNCTAD y las cada día más graves consecuencias del firmado con el Mercado Común se ha dado publicidad a una serie de alegaciones, unas veces por los representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y otras por ciertas agencias o prensa. Son hábiles fintas dialécticas, pero nada más que eso, unas fintas que de hecho han causado, sin embargo, grave confusión en la opinión pública. No puedo aludir a todas ellas

por razón de tiempo, aunque debo por mi parte establecer algunas afirmaciones para advertir a las Cortes y evitar equívocos.

No son válidas las referencias a otros países (110); no existe, conforme a los acuerdos internacionales, un grupo intermedio entre los desarrollados y los en vías de desarrollo; los beneficiarios de las preferencias de la UNCTAD son los países que se hallan en "vías de desarrollo" y no solamente los "subdesarrollados" (111). Carecen de fundamento las declaraciones oficiales que sobre este tema se hicieron en TVE la noche del 30 de marzo de 1971 (112); el plazo no se ignora (113); son difícilmente revocables (114); no existe duda en cuanto a la aprobación del Acuerdo de la UNCTAD por los Estados Unidos de América (115); el supuesto límite de 1.050 millones de dólares para la entrada de mercancías con las preferencias generalizadas en el total de los países industrializados es una confusión (116); dicho Acuerdo constituye el gran reto del mundo libre a los países socialistas (117); se ha esgrimido parcialmente, y por lo tanto sin validez, el incremento de las exportaciones de España al Mercado Común en los últimos cinco meses (118); el Acuerdo de la UNCTAD no sólo es compatible, sino que facilita la integración o asociación de España al Mercado Común (119); los Estados Unidos de América tienen el deber de apoyar a España en su política con la CEE (120); la obtención de los beneficios del Acuerdo de la UNCTAD no es intrascendente para España (121), sino que, por el contrario, tiene una importancia excepcional, ya que se estima que en los próximos diez años se ponen en peligro varios miles de millones de dólares, según antes indiqué; la integración de Inglaterra y tres países más al Mercado Común tiene para España consecuencias graves que es preciso evitar; existe el peligro que las inversiones de capital extranjero, necesarias para nuestro desarrollo, se desvíen a otros países (122); no hay que descuidar la resolución del GATT sobre el particular; es imprescindible meditar los móviles políticos determinantes del acuerdo (123). A este respecto recuerdo que hace muy pocos días, en la rueda de prensa celebrada en Barcelona con el doctor Walter Hallstein, al contestar a la pregunta de si sería aceptada España automáticamente en el Mercado Común, caso de en-

contrarse al nivel industrial de Gran Bretaña, respondió afirmativamente, diciendo que "siempre y cuando España se declarara dispuesta a aceptar el orden imperante de la Comunidad Económica Europea, incluso en el terreno político...". No comento (124).

Omito justificar detalladamente las anteriores afirmaciones, no sólo por razón de tiempo, sino para evitar se desplace la contestación de la interpelación a otras cuestiones colaterales.

Lo expuesto no quiere decir que los otros temas colaterales aludidos carezcan de importancia, sino que, sencillamente, no es ésta la ocasión de discutirlos. Estoy, sin embargo, a la disposición de los señores Procuradores para, con aportación de datos e informes auténticos, contrastarlos en debida forma, en el lugar y tiempo que se estime pertinente, con publicidad o sin ella.

He pretendido y pretendo ceñirme únicamente a los siguientes temas:

1.º Que no se dice cuenta cumplida a las Cortes e incluso se las equivocó en lo relativo al Acuerdo de la UNCTAD.

2.º Que, después de ocho años de espera, se iniciaron las negociaciones en el peor momento, aceptándose no sólo las propuestas del Mercado Común, sino que se aceleró el proceso de firma y ratificación desoyendo las advertencias que se le hicieron en el interior y en el exterior.

3.º Que se jugó a una carta política el futuro comercial e industrial de España y no se ganó, colocándonos en una situación difícil.

4.º Que existen soluciones de futuro en defensa de los intereses nacionales.

A la Cámara compete tomar conciencia de estos hechos y verificar su autenticidad.

## IX. POLITICA HACIA EL FUTURO

Hoy, todavía, puede enmendarse la situación si tenemos la humildad de reconocer que ha habido un error en el planteamiento y el valor de enfrentarnos con la nueva situación.

Para ello es necesario sustituir el Acuerdo actual con el Mercado Común por otra forma de relación económica que no nos impida disfrutar de las preferencias generalizadas y facilite, de forma más técnica, la incorporación de España a la CEE. Esta tiene, dentro del aba-



nico de posibilidades del Tratado de Roma, los medios de ofrecernos otras formas de relación económica menos peyorativas, discriminatorias y perjudiciales que el actual Acuerdo, si en verdad lo que se quiere es “la supresión progresiva de los obstáculos con respecto a lo esencial de los intercambios”, como declara el artículo 1.º del Acuerdo (125), y facilitar la incorporación de España a la unidad europea (126). Son fórmulas, además, que pueden ofrecer para el final de un plazo largo pero cierto nuestra incorporación al Mercado Común.

En este aspecto no es que sea optimista. El Mercado Común es realista y sabe que una Europa unida es pieza fundamental de una paz duradera. Tengo la certeza de que lograremos nuestras aspiraciones de país europeo, además de mediterráneo, si las negociaciones se llevan con acierto, preparación y la mira puesta en los intereses económicos del país que, en definitiva, son los de Europa.

Por eso lo importante ahora no es “sostenella y no enmendalla”. Para la economía del país es preferible reconocer los errores cometidos. Otra política puede llevar a una difícil situación económica y enervar nuestro desarrollo. Debemos, con sinceridad, firmeza y urgencia, plantear el problema al Mercado Común haciéndole ver, por una parte, lo inequitativo y discriminatorio que para nuestro país supone aplazar, más allá del 1 de julio próximo, concedernos los beneficios de las preferencias de la UNCTAD (ya sabemos que en definitiva no podrá negárnoslas, pero precisamos que lo acuerden también los otros 12 países industrializados que esperan la decisión que adopte el Mercado Común), los perjuicios que para nuestra economía van a derivarse si sigue manteniendo su pretensión de disfrutar de preferencias bilaterales en España, negándonos la posibilidad de asociación, y la necesidad de transformar la naturaleza del Acuerdo actual. Dicho en otros términos: debemos con urgencia renegociar un Acuerdo que no debimos negociar, firmar y ratificar.

Si lo expuesto no fuera suficiente, la circunstancia de la entrada de Inglaterra y elevarse a diez el número de los países que integran el Mercado Común, y las graves consecuencias que implica para España, según recientísima-

mente se ha reconocido (aunque días antes se había negado), exigen la denuncia del Acuerdo y su reelaboración.

Sabemos que los países que se oponen a las preferencias inversas están dispuestos a conceder un período transitorio de tres-cuatro años para que se supriman, siempre que se den garantías suficientes de que serán eliminadas al final del plazo (127). Esta posibilidad no creo que sea la más conveniente para España. Pueden ser de gran utilidad para los países en desarrollo que están desde hace muchos años ligados a un país desarrollado por preferencias bilaterales —caso de la Commonwealth—, pues resulta técnicamente difícil cambiar un sistema tradicional de la noche a la mañana.

Pero no es el caso de España, país que hace tan sólo unos meses inició su triste experiencia de las preferencias inversas. La economía no es un acordeón que permita bajar ahora los aranceles, para volverlos a subir dentro de tres años. Los empresarios necesitan programas estables para establecer sus planes de inversión y cálculos de costes. No es posible permanecer en la incertidumbre. Por ello, creo que este argumento puede producir una nueva confusión o hacer concebir unas esperanzas, sin conseguir otra cosa que aplazar lo inevitable.

Es fácil decir que todo está resuelto, que las nuevas gestiones emprendidas en varios frentes serán un éxito; que dentro de un año o dos todo se habrá conseguido o que las preferencias de la UNCTAD serán sustituidas por otras medidas; que en el orden político se ha logrado mantener nuestros Principios (aunque creo suficiente para enervar esa postura recordar las diversas manifestaciones de que se ha hecho mención); que los argumentos fundamentales deben omitirse para no comprometer la capacidad negociadora (aunque no tenga explicación el intento de dar carácter reservado a un tema de aranceles y de política comercial). Pero ha pasado la etapa de la fe. Ahora deseamos algo más que palabras y promesas, entre otras razones, porque si ha quedado demostrado que cuando se discutió el Acuerdo los Delegados del Ministerio dijeron que “no sabían” lo que en verdad tenían que saber, en esta ocasión la fina sensibilidad de nuestro pueblo podrá imputar que “no saben” lo que afirman saber.

## X. CONCLUSION

Estos son los hechos. Como veis, su gravedad es múltiple. No podemos comprender cómo se ha podido soslayar una trayectoria, cuyo inicio se conocía bien. Ni cómo ahora se intenta soslayar, igualmente, la realidad que surge amenazadora ante nosotros.

Si se quiere que el sistema institucional tenga futuro, es absolutamente necesario el diálogo político entre el Gobierno y las Cortes y el Gobierno y la opinión pública. Para ello son indispensables información veraz y suficiente y debates eficaces, sobre todo antes de adoptar resoluciones importantes en cuestiones alternativas. Todo lo que se evitó y eludió.

Para que el Ministerio no pueda alegar que enervamos sus gestiones, he omitido argumentos importantes, que permitirían salir al paso e impugnar cualquier alegación contraria a los hechos por mí expuestos. En todo caso, interesa dejar constancia de que las perturbaciones las pueden estar causando los que siguen difundiendo una serie de razonamientos y disculpas para justificar la exclusión de nuestro país del beneficio de las preferencias que, aparte de no ser exactas y tergiversar los hechos, perjudican nuestra posición negociadora y tensan, innecesariamente, nuestras relaciones con terceros países. También pueden entorpecer la actuación —mucho más que mi exposición— las declaraciones oficiales, tales como decir que “tenemos un nivel técnico absolutamente comparable al Mercado Común e incluso, en la técnica aplicada, más favorable todavía” (128), o “que España dentro de tres años formará parte de los países desarrollados” (129). Incluso en estos últimos días se han difundido noticias que pueden desvirtuar la naturaleza del problema. Temo que se repita la historia de julio de 1970. A título de ejemplo cito las manifestaciones del señor Ralf Dahrendorf y la recomendación del Parlamento europeo en su última reunión de Estrasburgo.

Con respecto a la primera existe un claro error interpretativo. En relación con la segunda debo recordar que el Parlamento europeo carece de facultades decisorias, aparte de que, en cualquier caso, las preferencias se darían con retraso, con menos extensión que a los otros países, pretendiendo retener las inversas, manteniendo las generalizadas a los 91 países res-

tantes (por lo que dejamos de ser preferentes), y, en último término, sin obligar a los otros doce industrializados del mundo libre.

Por otra parte, es de alto interés señalar que en enero se declaró por el señor Ministro de Asuntos Exteriores que el tema de las preferencias generalizadas era “inmaduro”. El Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores expresó después, en una rueda de prensa, que aquéllas carecían de importancia; en marzo, el citado titular del Departamento afirmó que las preferencias generalizadas no podían ser motivo de preocupación; en abril, en el Consejo Nacional del Movimiento, califica a las preferencias con palabras que no juzgo oportunas, pero que están en la mente de todos los miembros de la Alta Cámara que se hallaban presentes. Así las cosas, tenemos que hacer resaltar con profunda satisfacción que, como consecuencia de la actuación de las Cortes, se ha logrado se tome conciencia del tema y se dé un giro de 180° al proclamar en París el 8 del corriente, nada más y nada menos que “nuestra ausencia de las preferencias generalizadas comprometería el desarrollo español por ser esenciales”. Por fin estamos de acuerdo, después de un año de insistencia, lo que, por otra parte, evidencia la oportunidad de la fecha de la interpelación, aunque forzoso es reconocer que hubiese sido mejor todavía en marzo anterior, ya que quizá se hubiesen evitado los términos del acuerdo del Consejo de Ministros del Mercado Común de 30 de marzo de 1971 altamente discriminatorio para España.

Queda entendido que me ofrezco a establecer un contraste de pareceres, aportando datos e informes auténticos, en el lugar y tiempo que se estimen oportunos, tanto en relación con los dos temas expuestos como con cualquier otro planteado o que pueda plantearse después de dictar mi interpelación.

Termino. Escueta y simplemente, he relatado los hechos con el terrible testimonio de los documentos. No he adjetivado ni hinchado con innecesaria retórica la línea dialéctica argumental. Ella, por sí sola, basta para llevar al ánimo de los señores Procuradores la finalidad de mi intervención.

Aspiro a que mi intervención de hoy la consideréis resultado no de una apasionada manera de ver, sino de un trabajo meditado, se-

reno y tranquilo, pero con la noble pasión de quien se siente responsable ante el país, si no lo hiciera así, de un tremendo pecado de omisión, de silencio o de indiferencia. Y lo peor que le puede acontecer a un Cuerpo legislativo y a sus miembros es justamente el silencio o el mudo y aparente asentimiento, porque puede interpretarse con error y trocar los intereses económicos de España por un triunfalismo a corto plazo, desconcertante y perturbador (130).

Finalidad que cumple, como dije en mis palabras iniciales, con la misión que se nos ha conferido ante el país y ante nuestra conciencia, y que consiste no sólo en colaborar con la tarea legislativa del Gobierno, con nuestro consentimiento o mejor asentimiento, sino también la de disentir con crítica y observaciones fundamentales, cuando se trata de asuntos que afectan a la comunidad nacional.

Importa decir la verdad y no crear fáciles panoramas de supuestos éxitos. Es necesario mejor información para actuar con eficacia y no dejarse arrastrar por espejismos que, a la postre, una vez desvanecidos, sólo dejan desilusión, amargura y hasta burla.

Comprendo que mi intervención no sea grata, que no pueda traer con mi palabra plácemes y felicitaciones, pero ésta es la dura y delicada misión de que estamos investidos. No se trata de oposición, o lucimiento personal, exhibicionismo, en asuntos profundamente serios. ¡Dios me libre de vanidades! Me he limitado a exponer públicamente lo que otros muchos sólo dicen en privado, y procurar así hacer comprender lo que a primera vista, y en última instancia, no se entiende.

No quiero molestar más vuestra atención. Al dar paz y silencio a mi palabra siento la tranquilidad de haber cumplido con mi deber.

Oigamos ahora con atención al señor Ministro de Asuntos Exteriores, a quien agradezco su amabilidad en aceptar mi ruego. He dicho. **(Prolongados aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra para contestar a esta interpelación el Procurador en Cortes y Ministro de Asuntos Exteriores don Gregorio López-Bravo.

El señor **MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES** (López-Bravo y de Castro): Señor Presidente, señores Procuradores, cumplo con

mucho gusto el encargo de responder, en nombre del Gobierno, a la interpelación del señor Díaz-Llanos, que se refiere a un tema complejo y en constante evolución.

Por encontrarnos en medio de un proceso de gestiones diplomáticas sobre este asunto, solicité en su día del Procurador señor Díaz-Llanos un aplazamiento de esta interpelación. Aquellas circunstancias poco han variado, no obstante lo cual su autor la ha planteado de nuevo, y el Gobierno, por respeto a las Cortes, ha considerado oportuno contestarla ahora, aun consciente de las limitaciones que le impone su obligación de continuar sus gestiones, lo que sin duda nos hace prescindir de una serie de referencias y datos que darían mayor contundencia a cuanto yo, en nombre del Gobierno, pueda decirles.

Pido perdón a los numerosos señores Procuradores aquí presentes que ya me han escuchado, aunque no en sesión pública, ciertos conceptos que voy a expresar, bien en mi comparecencia ante el Consejo Nacional, donde se me preguntó extensamente sobre el tema, bien en la reunión que mantuve en la Casa Sindical, junto con los señores Ministros de Comercio y Relaciones Sindicales, con una amplísima representación de nuestra Organización Sindical. Si no he comparecido con prioridad ante estas Cortes, órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado, como ha sido desde hace tiempo mi deseo, aun manteniendo una aconsejable reserva, se debe a que estaba aguardando mi turno en la lista de Ministros que tienen solicitado de nuestro Presidente informar a las Cortes sobre materias de su competencia.

Para concretar en lo posible la materia de la interpelación, y en nuestro deseo de huir de lo anecdótico, hemos agrupado en cuatro puntos las cuestiones que parece suscitar, en orden a darles la respuesta que la discreción política permite.

Son estos puntos:

- a) La supuesta incompatibilidad entre nuestro Acuerdo con el Mercado Común y el sistema de preferencias generalizadas.
- b) La inexistente negativa del Mercado Común a conceder a España las preferencias generalizadas.
- c) La alegada precipitación en la firma del Acuerdo con el Mercado Común.

d) La supuesta falta de información sobre el sistema de preferencias generalizadas.

Pero antes quisiera deshacer el equívoco que se desliza a lo largo de toda la exposición del señor Díaz-Llanos: la equiparación que hace entre nuestro Acuerdo con el Mercado Común y el sistema de preferencias generalizadas, como si se tratara de dos realidades del mismo orden, entre las que tenga algún sentido elegir. Esto no es así; ni jurídica ni política ni económicamente es permisible colocar en el mismo plano ambos conceptos, aunque vengán a coincidir parcialmente en algunos de sus efectos en el terreno arancelario.

Con el Mercado Común hemos concluido un Acuerdo, aprobado por estas Cortes y ratificado por el Jefe del Estado, que tiene el rango de Tratado internacional, que contiene derechos y obligaciones exigibles recíprocamente, que se propone como finalidad expresa la supresión de obstáculos a lo esencial de los intercambios comerciales y en el que es difícil no ver (y mucho menos si se le mira con el espíritu europeísta que profesa el señor Díaz-Llanos) un primer paso destinado a transformarse en su día en otro u otros instrumentos que progresivamente consagren la incorporación de España al movimiento de integración europea.

Por el contrario, el sistema de preferencias generalizadas pertenece, jurídicamente hablando, al mundo no vinculante de resoluciones y recomendaciones de las Naciones Unidas. (de las que la UNCTAD es un órgano subsidiario, entre otros). Ningunas palabras mejores para definir el estatuto jurídico del sistema de preferencias generalizadas que las que empleó la Comisión Especial de la propia UNCTAD al rendir su informe a la Junta de Comercio y Desarrollo el pasado 12 de octubre, acto al que el señor Díaz-Llanos parece prestar, erróneamente, valor de decisión internacionalmente obligatoria. En dicho informe, contenido en el documento TD/B/329, en su página 13, se lee:

“La Comisión Especial toma nota de la declaración hecha por los países que conceden preferencias, en el sentido de que el estatuto jurídico de las preferencias arancelarias que cada uno de ellos otorga individualmente a los países beneficiarios responderá a las siguientes consideraciones:

I) Las preferencias arancelarias serán de carácter temporal;

II) Su concesión no constituirá un compromiso obligatorio y, en especial, no impedirá en modo alguno:

a) retirarias posteriormente en su totalidad o en parte, ni

b) reducir posteriormente los aranceles conseguidos sobre la base del trato de nación más favorecida, sea unilateralmente o como resultado de negociaciones arancelarias internacionales;

III) Su concesión estará subordinada a la obtención de la exención o las exenciones necesarias en relación con las obligaciones internacionales existentes, en particular en el GATT”.

Una vez establecido claramente que al hablar de preferencias generalizadas se está siempre en el terreno de las concesiones unilaterales, graciosas y provisionales de los países industrializados a los que están en situación de subdesarrollo, frente a las seguridades jurídicas que da un Tratado libre y ampliamente negociado, cuya finalidad está patente al que lo enjuicie de buena fe, pasemos a analizar el primero de los puntos a que antes he aludido, a saber:

**La supuesta incompatibilidad entre el sistema de preferencias generalizadas y el Acuerdo español con la Comunidad Económica Europea.**

Uno de los pilares, por no decir la base fundamental, de la argumentación del señor Díaz-Llanos consiste en un profundo error: la creencia de que los países donantes de las preferencias generalizadas han establecido la doctrina de la incompatibilidad entre las mismas y los Acuerdos preferenciales del tipo del que España tiene firmado con la Comunidad Económica Europea.

El señor Díaz-Llanos está mal informado al respecto y puedo afirmar categóricamente que esta supuesta incompatibilidad no es aceptada dentro del propio sistema de preferencias generalizadas. Países de tanto peso en el mismo como Inglaterra y los seis miembros de la Comunidad Económica Europea han rechazado tajantemente que exista incompatibilidad. Por lo que a Suiza respecta, tenemos la declaración

recientísima, en el último Consejo de Ministros de la OCDE la semana pasada en París, en la que, sin ningún condicionante, apoyó con fuerza la inclusión entre los beneficiarios de las preferencias generalizadas de España, Grecia, Turquía y Portugal, a pesar de que estos cuatro países conceden preferencias inversas. Suecia, en la propuesta a su Parlamento, ha incluido en su lista de beneficiarios a una serie de países, también en idéntica situación. En cuanto a Noruega y Dinamarca, su próxima adhesión a la Comunidad Económica Europea les hace alinearse naturalmente sobre las posturas de esta última. De los otros países dominantes, prácticamente ninguno ha planteado la incompatibilidad; incluso uno de ellos, Australia, ya nos está concediendo las mismas ventajas preferenciales que al resto de los países en vía de desarrollo, sin pedirnos ninguna renuncia al Acuerdo que tenemos con el Mercado Común.

De hecho, sólo los Estados Unidos siguen manteniendo el principio de que los países en vía de desarrollo no podrán en su mercado recibir las preferencias generalizadas, si al mismo tiempo otorgan preferencias inversas a otros países industrializados.

Pero también aquí debo corregir un error del señor Díaz-Llanos, quien, al parecer, está claramente a favor de nuestra integración en Europa y de un Acuerdo con el Mercado Común, pero que objeta al ya firmado que, por no ser de asociación, nos excluye en Estados Unidos de las preferencias generalizadas. La verdad es que la doctrina norteamericana no distingue según los tipos de Acuerdos. Para ella son preferencias inversas todas aquellas que un país en vía de desarrollo concede a otro desarrollado, independientemente de que el marco jurídico sea un simple Acuerdo preferencial, un Acuerdo de asociación e incluso una plena integración.

Así lo han manifestado claramente los Estados Unidos cuando Grecia y Turquía han invocado sus Acuerdos de Asociación y de Unión Aduanera con la Comunidad Económica Europea, aceptados ambos por el GATT, como argumento para no verse afectados por la postura estadounidense. Y basta con haber oído la semana pasada en la OCDE en París a los Ministros de Grecia y de Turquía para convencerse de que estos países se encuentran en

la misma situación que nosotros en este asunto, a pesar de tener con el Mercado Común Acuerdos de distinto tipo.

Por lo tanto, no es el carácter de nuestro Acuerdo el que puede obstaculizar la obtención de las preferencias generalizadas, y cualquier Convenio (por muy maximalista que lo imagine el señor Díaz-Llanos) habría tropezado con problemas semejantes.

Quisiera dedicar unos minutos más a un análisis de la postura de los Estados Unidos. La tesis de las preferencias inversas no afecta solamente a España, sino también a 35 países que se encuentran en igual caso. Es decir, a más de una tercera parte de los posibles beneficiarios de las preferencias generalizadas. Es más, los propios Estados Unidos reciben estas preferencias inversas de Filipinas.

Precisamente por ello, la Administración norteamericana, aun manteniendo la referida doctrina, está buscando fórmulas concretas para su aplicación, que tengan en cuenta las realidades existentes.

Y para respaldar mi afirmación con hechos puedo informar a las Cortes que el Gobierno español ha recibido con fecha 11 de los corrientes del propio Secretario de Estado norteamericano, señor Rogers, y del Consejero Especial del Presidente para Asuntos Económicos, señor Peterson, las siguientes precisiones:

Primero, que sigue todavía en estudio la lista de los posibles beneficiarios de las preferencias generalizadas.

Segundo, que se estudia, entre otras, la posibilidad de conceder a los países que otorgan preferencias inversas el derecho a obtener las preferencias generalizadas hasta un momento determinado, a partir del cual deberían eliminar dichas preferencias inversas o renunciar a las generalizadas.

Tercero, que en la decisión que se tome, los intereses españoles serán ciertamente tenidos en cuenta.

Por lo tanto, como pueden ver los señores Procuradores, no sólo no se enfrentaba el Gobierno con el dilema que el señor Díaz-Llanos plantea cuando, hace un año, firmaba el Acuerdo con el Mercado Común, sino que incluso hoy estamos muy lejos de encontrarnos ante una alternativa inaplazable. Por el contrario, el deseo de tener en cuenta nuestros puntos de vista está jugando un papel importante en las

propuestas que la Administración estadounidense va a someter a su Presidente y éste al Congreso, quien, en definitiva, ha de decidir.

Es, naturalmente, nuestro deseo y nuestra esperanza que la fórmula contemplada por los Estados Unidos, y a la que acabo de referirme, permita a España recibir las preferencias generalizadas durante el período que necesita para completar su despegue económico.

Parece lógico aludir aquí a la tramitación en el GATT de nuestro Acuerdo con la Comunidad Económica Europea.

Siguiendo los precedentes establecidos, el GATT ha creado un Grupo de Trabajo para examinar el Acuerdo y ha sometido un cuestionario al respecto, tanto a nosotros como a la Comunidad, que conjuntamente hemos contestado. En estas contestaciones se expresa que el Acuerdo en cuestión cae dentro de los permitidos por el artículo XXIV del GATT, es decir, Acuerdos de constitución de zonas aduaneras o de zonas de libre cambio, con lo que queda bien claro el rango que tanto a la Comunidad Económica Europea como a España merece el Acuerdo, muy superior sin duda al que le concede el señor Díaz-Llanos.

Próximamente este Grupo de Trabajo empezará sus deliberaciones sobre nuestras respuestas al cuestionario y sobre el Acuerdo. Todos los precedentes permiten ser razonablemente optimistas en cuanto al resultado.

#### **La inexistente negativa del Mercado Común a conceder a España preferencias generalizadas.**

Otra afirmación inexacta del señor Díaz-Llanos, que se desprende de su interpelación, es que la Comunidad Económica Europea nos ha excluido de su lista de beneficiarios en materia de preferencias generalizadas.

Tal afirmación no se corresponde con los hechos, como voy a tener ocasión de demostrar a continuación.

Ante la situación de incertidumbre y de retraso en que todo el sistema de preferencias se encontraba en el mundo, todavía en marzo de este año, la Comunidad, para desbloquear la situación, llevada de su sentido de responsabilidad frente al Tercer Mundo, y —por qué no decirlo— apuntándose un tanto político, se lanzó, a pesar de no tener terminados sus estu-

dios y cálculos ni acordada aún su total lista de beneficiarios, a tomar la decisión, que todos conocemos, en su Consejo de Ministros del día 30 de marzo pasado. Digo que todos conocemos, aunque al parecer no todos igualmente bien. Permítanme los señores Procuradores que puntualice algunos de los extremos de aquella decisión.

Al tratar de forzar las cosas para que el sistema de preferencias pudiese entrar en vigor el 1 de julio del año en curso, el Consejo tuvo buen cuidado de decir en su Comunicado lo que sigue:

“El Consejo ha decidido:

Que la Comunidad emprenderá, en el seno de la OCDE, consultas con otros países donantes sobre la inclusión eventual en la lista de países beneficiarios de los países candidatos que no son miembros del “Grupo de los 77”, y

Reasumir el examen de este problema cuando las consultas en la OCDE hayan llegado a resultados significativos. Queda entendido, por lo demás, que paralelamente a estas consultas la Comisión hará los estudios necesarios sobre los problemas y las modalidades según las cuales los casos de los países precitados podrán quedar resueltos, de forma que, desde el momento en que se tengan los resultados de las consultas, el Consejo pueda llegar rápidamente a una decisión”.

Como se ve, el Consejo no dijo que se le devolviese el dossier “cuando todos, o la mayor parte, o los más importantes de los países donantes de la OCDE se hubieran pronunciado afirmativamente”, sino cuando se hubiesen obtenido “resultados significativos”.

Otro matiz: el Consejo encargó a la Comisión que, sin esperar el resultado de las consultas, procediese a estudiar el caso de dichos países para establecer los cálculos y las fórmulas correspondientes.

Por si ello no hubiera quedado suficientemente claro, el representante de la Comunidad en la OCDE hizo, en el Comité Ejecutivo de la misma, el pasado 7 de mayo, una declaración pidiendo que constase expresamente en acta. En ella dijo que la decisión del 30 de marzo “refleja el deseo de una rápida puesta en marcha de las preferencias generalizadas en beneficio de los países en vías de desarrollo. Ello no significa de ningún modo que la Comunidad haya hecho una elección definitiva e irre-

vocable, limitada a los países miembros del "Grupo de los 77" en lo relativo a los países beneficiarios de las preferencias generalizadas. Por el contrario, la posición de la Comunidad en esta materia está todavía totalmente abierta".

"El Consejo de Ministros está, en efecto, preocupado por los intereses de los países en vías de desarrollo, no miembros del Grupo de los 77 y, especialmente, de aquellos con los cuales la Comunidad ha concluido un Acuerdo. El Consejo ha tomado la decisión de entablar consultas en el seno de la OCDE con los otros países donantes, con vistas a la inclusión eventual de los países en cuestión en la lista de los países beneficiarios de las preferencias generalizadas".

Al final de esta declaración, el representante de la Comunidad indicó que los estudios que el Consejo había encargado a la Comisión estaban progresando de manera satisfactoria.

Y el pasado 8 de junio, en el Consejo de Ministros de la OCDE, que acaba de terminar, el señor Dahrenorf, Comisario de Relaciones Exteriores del Mercado Común, ha vuelto a insistir sobre el tema, señalando con toda claridad que la Comunidad Económica Europea no ha establecido aún una lista definitiva de los países beneficiarios. Insistió en que no ha excluido a ningún país, en que la Comunidad Económica Europea tiene abierta la puerta para aceptar, en principio, a todos los países en vías de desarrollo, teniendo especialmente en cuenta al respecto los países con los que mantiene relaciones especiales, que estima muy valiosas dentro de la responsabilidad comunitaria.

Por último, el miércoles pasado, el Parlamento Europeo ha aprobado una Resolución que dice lo siguiente:

"Estima que, ahora que el principio (de autoelección) ha sido adoptado por la Comunidad, las preferencias generalizadas deberán ser aplicadas sin discriminación a todos los países en vías de desarrollo, incluidos aquellos que son miembros de la OCDE e Israel, y que, por ello, estos últimos países deben ser admitidos, desde el 1 de enero de 1972, en la lista de países beneficiarios".

Esta recomendación no puede por menos de pesar fuertemente en las instancias comunitarias que están estudiando el asunto.

De todo lo que acabo de decir sobre el tema

se deduce claramente que la decisión de la Comunidad del 30 de marzo no es definitiva, y que el Acuerdo que tenemos con ella está constituyendo un elemento favorable a la consideración de nuestro problema por su parte y en la decisión a tomar.

#### **Ausencia de precipitación en la negociación y la firma del Acuerdo con la Comunidad.**

Paso a referirme a otra aseveración del señor Díaz-Llanos, que me ha provocado gran sorpresa: la de la rapidez y precipitación en la negociación y firma de nuestro Acuerdo con la Comunidad Económica Europea.

En 1962 España solicitaba la apertura de negociaciones. Recibimos el acuse de recibo correspondiente y fuimos colocados, junto con todos los demás países europeos, en la lista de espera, dado que la Comunidad estaba entonces enfrascada totalmente en sus discusiones con Inglaterra.

La crisis provocada en 1963 por la oposición del Presidente De Gaulle al ingreso del Reino Unido paralizó la vida comunitaria hasta el año siguiente, momento en el cual, vueltas las aguas a su cauce, volvimos a insistir en nuestra demanda de negociación.

En junio de 1964 la Comunidad decidía iniciar las conversaciones exploratorias, celebrándose la sesión inaugural el 9 de diciembre del mismo año.

Empezaba así la primera fase, centrada especialmente en el tipo de Acuerdo. Durante ella España iba a rechazar la propuesta de un simple Convenio Comercial de tipo clásico.

La crisis de la Comunidad en 1965 y la política de "la silla vacía" practicada por Francia paralizaron de nuevo nuestras conversaciones, que sólo pudieron reanudarse en 1966, terminándose la primera fase en julio de ese año.

Entró entonces la Comunidad en el trámite interno de elaboración de las instrucciones para la ya decidida negociación, trámite que en nuestro caso, al igual que en todos los demás, era necesariamente largo al suponer una negociación previa entre los propios Seis.

Esta tramitación interna comunitaria iba a durar todo un año, hasta julio de 1967. La nueva etapa negociadora empezó en septiembre de

1967, y se prolongó hasta abril del año siguiente, es decir, siete meses.

En octubre de dicho año 1968 la Comisión del Mercado Común pedía nuevas instrucciones al Consejo y se iniciaba un nuevo período de deliberación interna de los Seis, el cual iba a durar hasta octubre de 1969, es decir, un año, exactamente el mismo período que había hecho falta para la redacción del mandato anterior.

Comenzó entonces la tercera y última fase negociadora, que iba a culminar el 14 de mayo de 1970 con la rúbrica del Acuerdo. Esta última fase negociadora duró, por lo tanto, también siete meses, al igual que la precedente.

La sensación psicológica de paso del tiempo es evidentemente muy subjetiva, pero me parece excesivo considerar como rápida una negociación que ha durado exactamente cinco años, cinco meses y cinco días. Y tampoco parece que quepa calificar de precipitaba la última etapa de esta negociación que necesitó siete meses de discusiones.

El señor Díaz-Llanos ha llamado la atención sobre una extraña coincidencia, la de las fechas en que la Comunidad aprobaba sus propuestas en materia de preferencias generalizadas y su decisión sobre el último mandato negociador con España. Extraña coincidencia, en efecto, puesto que entre ambas fechas han transcurrido nada menos que siete meses.

Lo mismo que no hubo precipitación en la negociación, ni en la firma del Acuerdo, puedo asegurar a las Cortes que, a mi conocimiento, no existía ninguna interferencia ni relación entre las decisiones comunitarias sobre preferencias generalizadas y las relativas a nuestro Acuerdo. Entre otras razones, porque tanto la Comunidad como España hemos considerado siempre que se trataba de dos procesos absolutamente distintos en su fundamento y finalidad, por lo que, con preferencias o sin preferencias generalizadas, nuestra vinculación a los Seis tenía sus propias justificaciones.

No había ninguna necesidad de acelerar la firma de nuestro Acuerdo para evitar una confrontación en las Cortes y en la opinión pública entre los dos objetivos, como parece insinuar el señor Procurador interpelante. La negociación del Acuerdo se llevó con el método y paciencia que todos conocen y que en no

pequeña parte fue debido a la lentitud de la burocracia comunitaria, cuando no a la complejidad de los problemas que se le planteaban a la propia Administración española.

Alguna vez había que terminar, sin embargo. Las autoridades españolas, a lo largo de todas las negociaciones, estuvieron sopesando en cada momento lo que podría costar en tiempo y en contrapartida cada nuevo intento de mejorar las concesiones comunitarias. Llegó un punto en el cual la cuestión estuvo clara para todos los que tenían que ver en la negociación: cada milímetro de avance nos costaría, a partir de ese momento, meses. Y los operadores económicos —agrícolas e industriales— nos estaban ya pidiendo urgentemente el punto de referencia —el Acuerdo con la Comunidad Económica Europea— para programar sus actividades inversoras y comerciales.

El Acuerdo, internacionalmente, llegaba en el momento justo.

Como es bien sabido, pocos meses antes habían entrado en vigor las concesiones otorgadas por la Comunidad a Marruecos y a Túnez, en favor de una serie de exportaciones agrícolas que concurren con las españolas en el mercado de los Seis. Simultáneamente, la Comunidad se disponía a firmar el Acuerdo con Israel, en el que también había concesiones semejantes. Nuestras exportaciones tradicionales agrícolas se hubieran visto, por lo tanto, en ausencia de un Acuerdo entre España y la Comunidad, fuertemente discriminadas y perjudicadas, y el Gobierno español hubiera sido acusado, con razón, de haber sacrificado sectores muy fundamentales para nuestra economía interna y externa.

Pero había, además, otro factor: las negociaciones de la Comunidad con los países de la EFTA, a punto de iniciarse. En cuanto comenzasen, y ante la complejidad e importancia del tema, los negociadores comunitarios no podrían seguir atendiéndonos y habría que esperar a su final, con la pérdida de tiempo y de posibilidades que ello suponía y expuestos a todos los avatares de una Europa y de un mundo cambiantes.

En cambio, concluir el Acuerdo era estar presentes con derechos adquiridos y obligación de ser oídos y atendidos en ese cambiante mundo económico europeo. Y ahora que —desbloqueadas las negociaciones con la Gran Bretaña—



parece segura la ampliación de la Comunidad, se comprueba que no ha sido el menor de los beneficios proporcionados por el Acuerdo permitir que, en estas negociaciones de ampliación, nuestros intereses estén presentes a través de las consultas que acabamos de iniciar. Sin Acuerdo, éstas no hubieran existido y no hubieran cabido la presentación y defensa que ahora estamos haciendo de nuestros puntos de vista.

Pueden, por lo tanto, los señores Procuradores entender ahora por qué se escogió aquel momento preciso y no otro para terminar las negociaciones y firmar el Acuerdo.

No hubo ni prisas, ni melodramáticas coacciones, ni impaciencias bastardas, ni de ninguna otra clase que no fuesen las derivadas del deseo del país, y del propósito del Gobierno, de no incorporarnos demasiado tarde a un proceso que había llegado en Europa y, en relación con nosotros, a un punto de difícil espera.

Por eso estas Cortes, con pleno conocimiento de causa —y yo me atrevería a decir que con fino instinto político—, aprobaron en julio del pasado año el Acuerdo con la Comunidad Económica Europea por unas mayorías excepcionalmente amplias para cualquier Parlamento en un tema de esta naturaleza, ya que en las dos sucesivas deliberaciones que mantuvimos sobre el mismo sólo se registraron tres votos en contra y una abstención, en la fase de Comisión, y seis votos en contra y una abstención en el Pleno. De conformidad con las Cortes, el Jefe del Estado ratificó el Acuerdo.

Piensen los señores Procuradores si esta interpelación no habría estado más justificada en el día de hoy en caso de no existir nuestro Acuerdo con la Comunidad, con las discriminaciones que estarían soportando nuestros principales artículos de exportación agrícola y la imposibilidad de entendernos con la Comunidad sobre los efectos que para nosotros va a tener la ampliación de la misma con el ingreso de sus nuevos miembros.

Tampoco creo que pueda considerarse que nuestro Acuerdo con la Comunidad haya entrañado en los meses que lleva de aplicación perjuicio alguno.

Nuestras importaciones procedentes de la Comunidad Económica Europea se han mantenido estables e incluso se han reducido muy

ligeramente, lo que ha demostrado infundados los temores a una invasión y perturbación de nuestro mercado de resultados de las rebajas arancelarias que concedíamos.

En el otro sentido, nuestras exportaciones a la Comunidad se han incrementado desde octubre pasado en porcentajes sustanciales, que se comparan muy favorablemente con el aumento que también han experimentado nuestras ventas al resto del mundo. No considero oportuna por mi parte una mayor precisión y, además, tengo entendido que piensa informar al respecto en plazo breve el Ministro de Comercio.

#### **Supuesta falta de información sobre las preferencias generalizadas en relación con nuestro Acuerdo con la Comunidad.**

Paso ahora a referirme a la pregunta de por qué no se planteó antes a las Cortes la alternativa entre preferencias generalizadas y el Acuerdo con el Mercado Común.

Por dos razones fundamentales:

La primera de ellas porque, como se ha visto, tal alternativa no existe. Alternativa implica necesidad de optar, y el Gobierno español no ha considerado que tuviera que elegir entre ambas posibilidades que, a su juicio, son perfectamente compatibles la una con la otra. Creo que la información ya citada nos está dando la razón.

La segunda, porque las preferencias generalizadas y nuestro Acuerdo con la Comunidad Económica Europea pueden y deben complementarse mutuamente durante un cierto tiempo, pero las primeras jamás podrán ser un sustitutivo del segundo, porque constituyen dos procesos absolutamente distintos en cuanto a finalidad y perspectivas.

Queremos el Acuerdo con la Comunidad porque el mismo constituye el camino de nuestra participación en la integración europea, y nuestra inclusión dentro del espacio económico al que naturalmente pertenecemos. Y pretendemos simultáneamente las preferencias generalizadas porque consideramos estar en el mismo nivel de desarrollo que otros países que también van a ser beneficiarios.

Dentro de sus imperfecciones, lo importante del Acuerdo es saber si responde a las necesi-

dades actuales y si contiene en su seno los elementos de una evolución en el sentido que deseamos. Ambos objetivos se cumplen plenamente, y me parece inútil volver a repetir las explicaciones que fueron dadas en su día en las Cortes.

Descendiendo a un terreno más concreto, quiero recordar la importancia de nuestras exportaciones agrícolas a la Comunidad Económica Europea. Dentro del sistema de las preferencias generalizadas no hay concesiones para ellas; en cambio, las tenemos dentro del Acuerdo preferencial. Es cierto que estas concesiones no eliminan ni los precios de referencia ni otra serie de reglamentaciones comunitarias. Pero no es menos evidente que, con tales concesiones, nuestras exportaciones agrícolas al Mercado Común no se ven discriminadas con relación a las de otros países concurrentes, constituyendo además las ventajas ya obtenidas la plataforma para una ulterior ampliación.

Para nuestros agricultores y exportadores agrícolas las preferencias generalizadas no eran ni son una alternativa válida a nuestro Acuerdo con la Comunidad Económica Europea.

Hay, por último, otro aspecto que se suele olvidar. Las preferencias generalizadas se conceden a los países en vías de desarrollo con objeto de promover éste, fomentando su industrialización, y por su propia filosofía serán retiradas a aquellos beneficiarios que vayan alcanzando un nivel de desarrollo que ya no justifique las concesiones otorgadas. Por lo tanto, se trata de una ventaja temporal, sobre la que no puede montarse ningún programa industrial de largo alcance.

En contraste, las ventajas que recibimos de nuestro Acuerdo con la Comunidad son permanentes, suponen un punto de partida a ser ampliado progresivamente, hasta llegar al objetivo final de la eliminación total de los obstáculos en los intercambios, tanto en el sector industrial como en el agrícola.

Por último, siento tener que disminuir el entusiasmo del señor Díaz-Llanos por las preferencias generalizadas. Estas, en efecto, se inspiraron al nacer en un sentimiento muy generoso, pero con el paso del tiempo han ido disminuyendo sus bríos. Así, determinados donantes, como la Comunidad Económica Europea, las limitan dentro de un contingente, añadiendo topes, además, para cada beneficiario; otros

exceptúan una serie de productos, concretamente los Estados Unidos, más del 50 por 100 de nuestras exportaciones a aquel mercado; y prácticamente todos ellos se reservan la máxima libertad en cuanto a la aplicación de posibles cláusulas de salvaguardia.

Ello no quiere decir en forma alguna que despreciemos el sistema de preferencias generalizadas. Lo que sí creo necesario es que las coloquemos en su justa dimensión, como algo que nos conviene y a lo que tenemos derecho a aspirar, pero sin sobrevalorar su alcance.

Puedo tranquilizar al señor Díaz-Llanos asegurándole que tanto el Gobierno como la Administración española han estado plenamente informados, desde su comienzo, de toda la evolución del sistema de preferencias generalizadas. Nuestras representaciones en el exterior no sólo han cumplido perfectamente su deber informativo, sino que también han practicado una política de presencia activa en todas las reuniones que desde 1968, e incluso antes, se han celebrado sobre el tema, contándose por decenas las intervenciones españolas en los distintos Comités y Organismos que lo han discutido, y ascendiendo a más de un centenar las gestiones bilaterales realizadas.

En el seno de nuestra Administración la cuestión ha sido ampliamente debatida, tanto en la Comisión Interministerial sobre preferencias generalizadas presidida por el Ministro de Comercio, con representación de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Agricultura e Industria, como en la Comisión, asimismo Interministerial y de composición similar, para nuestras relaciones con el Mercado Común, presidida por el Embajador Ullastres y con sede en mi Departamento.

Igualmente, el Consejo de Ministros y la Comisión Delegada se han ocupado, siempre que lo han estimado necesario, de la cuestión.

Por lo tanto, no ha existido ni ignorancia, ni sorpresa, ni inactividad por parte del Gobierno.

Y siento contradecir al señor Díaz-Llanos cuando afirma que la primera alusión pública a las preferencias generalizadas fue la mía a comienzos del presente año. Sin ir más lejos, ¿es que el señor Procurador desconoce que en el Convenio de Amistad y Cooperación Hispano-Norteamericano, de 6 de agosto de 1970, se

les dedica un artículo, específicamente el número 25?

Por último, por lo que se refiere a la información suministrada a estas Cortes, ésta en forma alguna puede ser calificada de defectuosa o errónea.

Las manifestaciones que tanto el Ministro de Comercio hizo en el Pleno de las Cortes, como las mías ante la Comisión de Asuntos Exteriores, conservan todo su valor.

Y en cuanto a las aclaraciones proporcionadas por representantes de cuatro Departamentos de la Administración, señor Díaz-Llanos, que con la venia de su Presidente asesoraron a la Comisión de Asuntos Exteriores, no hicieron sino reflejar unas incertidumbres que aún ahora subsisten en su mayor parte:

Incertidumbre en cuanto a la posibilidad de que el Congreso norteamericano aprobara las preferencias generalizadas, la cual continúa sin disiparse.

Incertidumbre en cuanto a los posibles beneficiarios, cuestión sobre la que sólo ahora empiezan a perfilarse posturas parciales.

E incertidumbre en cuanto a la fecha de entrada en vigor de las preferencias. Quiero recordar al respecto que el último Consejo de Ministros de la OCDE ha debido limitarse a una recomendación de que se pongan en aplicación lo antes posible en 1971, calendario que, muy probablemente, ciertos donantes no podrán respetar. Y no hay que confundir la exposición de estas incertidumbres con la ignorancia que el señor Procurador interpelante parece atribuir a los cuatro competentísimos representantes de otros tantos Ministerios en la Comisión de Asuntos Exteriores.

Aun a riesgo de abusar de la paciencia de los señores Procuradores, he tratado con mayor extensión de lo que acostumbro el tema, porque sobre él se ha querido llamar con exceso la atención de la opinión pública, incluso dramatizando lo que es todavía materia de discreta negociación.

Pudiera resumir mi intervención en los tres puntos siguientes:

Primero: A pesar de lo que se ha dicho en contra por el señor Díaz-Llanos: no ha resultado ser cierto que la mayoría de los países donantes consideren incompatible nuestro Acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea y las preferencias generaliza-

das; no es exacto que los Estados Unidos nos coloquen ante un dilema tajante y definitivo, ni que la Comunidad nos haya excluido de las preferencias generalizadas, y tampoco cabe afirmar que otro tipo de Acuerdo entre España y la Comunidad Económica Europea, de carácter más integrador, hubiera resuelto el problema de las preferencias inversas invocado por Estados Unidos.

Segundo: Independientemente de estos errores, la interpelación parte de una suposición absolutamente injustificada: la de considerar que sin Acuerdo con la Comunidad hubiéramos sido, o seríamos ahora, automáticamente y sin ninguna duda beneficiarios de las preferencias generalizadas.

El señor Procurador olvida que el criterio de autocalificación, aceptado por los países donantes, sólo tiene para los mismos el carácter de principio general, reservándose el derecho de admitir en cada caso concreto la citada auto-definición.

Como las discusiones actuales lo están demostrando, esta aceptación, en nuestro caso, está encontrando fuertes resistencias debido a que hay quien considera que nuestro nivel de desarrollo no corresponde exactamente al de otros beneficiarios.

En el caso concreto del Mercado Común, las posibles reticencias pueden ser vencidas precisamente por la presión moral que supone la existencia del Acuerdo firmado. En ausencia del mismo, es más que dudoso que la Comunidad tomara una decisión favorable a nuestras tesis.

Es cierto que nuestro Acuerdo con la Comunidad Económica Europea nos plantea determinadas dificultades para obtener las preferencias generalizadas en los Estados Unidos para una parte de nuestra exportación.

Pero sin dicho Acuerdo estas dificultades se hubieran transformado en imposibilidades, ya que, de negarnos las preferencias generalizadas la Comunidad, dado el principio del reparto de la carga y el peso específico de los Seis en nuestro comercio exterior, los demás donantes nos hubieran eliminado también de sus listas de beneficiarios.

Por lo tanto, la tesis propugnada por el señor Díaz-Llanos hubiera sido el mejor camino para imposibilitarnos la recepción de los beneficios que él pretende.

Tercero: La argumentación del señor Díaz-

Llanos desconoce la distinta naturaleza, finalidad, fundamento y duración de las ventajas de nuestro Acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea y de las derivadas de las preferencias generalizadas.

Prescinde de los intereses de nuestra exportación agrícola y sublima en cambio unas ventajas que, si bien interesantes, en forma alguna pueden resolvernos el problema de nuestra integración en Europa, ni impulsarnos a participar en espacios económicos más amplios.

Creo que con lo dicho queda bien claro que la decisión tomada el pasado año por el Gobierno de firmar nuestro Acuerdo con la Comunidad Económica Europea y precisamente en aquel momento, no solamente fue la adecuada, sino que, contemplando el panorama doce meses más tarde, la conveniencia y necesidad de tal decisión aparecen aún más claras y más imperativas, y más acertada su aprobación por estas Cortes por abrumadora mayoría.

No hubo error ni precipitación, sino cálculo bien meditado y responsable. Y el respaldo que la opinión pública dio al Acuerdo en el momento de su firma y el que ha venido dando desde entonces en todas las ocasiones son la mejor prueba del acierto de la decisión tomada.

En cuanto a las preferencias generalizadas, nos encontramos en medio de la batalla para lograrlas y con razonables posibilidades de éxito. Las dificultades en todo caso obedecen más a nuestro propio nivel de desarrollo y a ciertas cuestiones concretas con determinados países —que procuramos resolver bilateralmente— que a la existencia de nuestro Acuerdo con el Mercado Común.

Entre silencios diplomáticos y acciones de Gobierno en todos los frentes seguirá transcurriendo nuestro trabajo, con la esperanza de poder volver a informarles sobre los temas de los que hoy hemos hablado aquí y de anunciar unos resultados en consonancia con el esfuerzo y la pasión que venimos poniendo en defensa de los intereses nacionales.

Muchas gracias. **(Prolongados aplausos.)**

#### DICTAMENES APROBADOS POR DIFERENTES COMISIONES

Se leyeron, quedando las Cortes enteradas de su aprobación por las Comisiones que se indican, los siguientes dictámenes:

#### Comisión de Asuntos Exteriores

Acuerdo para el establecimiento de una Representación Consular y Comercial de España en Praga y una Representación Consular y Comercial de la República Socialista checoslovaca en Madrid.

Convenio sobre la conservación de los recursos vivos del Atlántico sudoriental.

Convenio de adhesión al relativo a las Exposiciones Internacionales firmado en París, el 22 de noviembre de 1928, y modificado el 10 de mayo de 1948.

#### Recomendaciones de la O. I. T.:

Número 128, sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador.

Número 129, sobre las comunicaciones entre la dirección y los trabajadores dentro de la empresa.

Número 130, sobre el examen de reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución.

Número 131, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

Número 132, sobre el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas.

Número 133, sobre la inspección del trabajo en la agricultura.

Número 134, sobre la asistencia médica y las prestaciones monetarias de enfermedad.

#### Convenios de la O. I. T.:

Número 68, relativo a la alimentación y al servicio de fonda a bordo de los buques.

Número 73, relativo al examen médico de la gente de mar.

Número 92, relativo al alojamiento de la tripulación a bordo.

Número 109, relativo a salarios, horas de trabajo a bordo y dotación.

#### Comisión de Presupuestos

Plantillas del Cuerpo General Subalterno.

Fijación de plantillas del Cuerpo de Profesores adjuntos de Universidad.

Ampliación de la plantilla del Cuerpo Espe-

INDICE GENERAL

## CAPITULO I

### INTRODUCCION.

1. Delimitación del estudio.
2. Plan a seguir en este trabajo

## CAPITULO II

### EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLITICA EXTERIOR EN ESPAÑA. HISTORIA

1. Introducción
2. El periodo constitucional de Cádiz
  - a. Introducción
  - b. El Decreto de 16 de enero de 1811
  - c. El Proyecto de Constitución. El debate del artículo 171.
  - d. Aproximación a las prácticas constitucionales.
3. Evolución posterior
  - a. Introducción
  - b. El Estatuto Real de 1834
  - c. Las Constituciones de 1837 y 1845 y el Proyecto de 1856
  - d. La Constitución de 1869. El Proyecto de 1873. -- La Constitución de 1876.
  - e. Los Proyectos de la Dictadura. La Constitución de 1931.

### CAPITULO III

#### LAS CORTES Y LA POLÍTICA EXTERIOR

1. La dirección de la política exterior de España en la actualidad.
2. Las Cortes y la política exterior. Introducción.
3. Los medios específicos de control.
4. El artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes.
  - A. Introducción
  - B. Las interpretaciones
    - a. La asimilación formal
    - b. La interpretación del profesor SAINZ DE BUJANDA
    - c. La mutación constitucional
    - d. La interpretación de M. FRAILE CLIVILLES
    - e. La interpretación de HERRERO DE MIÑÓN
    - f. La interpretación reglamentaria

C. C

### CAPITULO IV

#### EN TORNO A UNA INTERPRETACION SISTEMATICA DEL ARTICULO - 14.

1. Introducción
2. Análisis del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes.

a. El artículo 14,I de la Ley Constitutiva de las Cortes

- a: Antecedentes históricos
- b: Delimitación de los conceptos "plena-soberanía" e "integridad territorial"
- c: Naturaleza del acto jurídico de las - Cortes.
- d: Procedimiento
- e: Práctica parlamentaria

b. El artículo 14,II de la Ley Constitutiva de -- las Cortes

- a: Antecedentes históricos
- b: Delimitación de la materia contenida- en el precepto
- c: Naturaleza del acto jurídico de las - Cortes
- d: Procedimiento
- e: La práctica parlamentaria

3. El artículo 10,b) de la Ley Orgánica

- a. Antecedentes históricos
- b. Procedimiento
- c. Naturaleza jurídica
- d. Comentario



## CAPITULO V

### LOS MEDIOS GENERALES DE CONTROL

1. Introducciòn
2. Los procedimientos generales y directos
  - a. Las interpelaciones
  - b. Ruegos y preguntas
  - c. Las sesiones informativas
  - d. Mociones
  - e. Solicitudes de informaciòn
  - f. La Comisiòn de Asuntos Exteriores
3. Los procedimientos generales indirectos
  - a. La legislaciòn ordinaria
    - a'. La validez interna de los tratados internacionales
      - a'': La legislaciòn
      - b'': La doctrina
      - c'': La jurisprudencia
    - b'. El título preliminar del Còdigo Civil.
  - b. La competencia presupuestaria y financiera de las Cortes

INDICE DE ANEXOS

#### ANEXO I

Debate del título VI del Decreto de 11 de enero de 1811 por el que se aprobò el Reglamento Provisional del Consejo de Regencia.

Diario de Sesiones del día 6 de enero de 1811; pags. ---  
308-313

#### ANEXO II

Debate del artículo 171,3º del Proyecto de Constitución. Diario de Sesiones de los días 3,9,10,11,12,13 y 15 de octubre de 1811; pags. 1984, 2026-2032, 2034-2044, 2047-2050, 2054-2058, 2060-2065, 2081-2082.

#### ANEXO III

Dictamen de la Comisión encargada de dictaminar.

Diario de Sesiones del 27 de noviembre de 1936; nº40 ---  
pag.411

#### ANEXO IV

Debate de los artículos 47 y 48 del Proyecto de Constitución.

Diario de Sesiones de los días 24 y 25 de abril de 1837, pags.2959-2962 y 2980-2981

ANEXO V

Interpelaciones sobre la venta de Cuba.

Diario de Sesiones de 18 de diciembre de 1854; pags.702-709.

ANEXO VI

Notificación a las Cortes de la declaración de guerra a Marruecos.

Diario de Sesiones de 22 de octubre de 1859; pags.2700--2708.

ANEXO VII

Debate del artículo 69 del Proyecto de Constitución.

Diario de Sesiones de los días 21 y 22 de mayo de 1869,-- pags.2196--2198 y 2234

ANEXO VIII

Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales.

ANEXO IX

Dictamen del Consejo de Estado de 7 de noviembre de 1968

Expediente nº36.227

ANEXO X

Ruego de D.SALVADOR SERRATS URQUIZA, relativo al alcance de la vinculación de los Estados Unidos a España como consecuencia del reciente acuerdo de amistad y cooperación suscrito entre ambos países.

ANEXO XI

Interpelación del Procurador Don RAFAEL DIAZ-LLANOS LE--CUONA, relativa a las relaciones de España con el Mercado Común.

Boletín Oficial de las Cortes españolas, Diario de las Sesiones del Pleno, nº7, Sesión Plenaria celebrada el día 16 de junio de 1971

S U M A R I O

	PAG.
CAPITULO I .....	5
NOTAS AL CAPITULO I .....	17
CAPITULO II .....	20
NOTAS AL CAPITULO II .....	76
CAPITULO III .....	85
NOTAS AL CAPITULO III .....	158
CAPITULO IV .....	169
NOTAS AL CAPITULO IV .....	238
CAPITULO V .....	252
NOTAS AL CAPITULO V .....	321
CONCLUSIONES .....	334
BIBLIOGRAFIA .....	338
ANEXO I .....	365

	PAG.
ANEXO II .....	373
ANEXO III .....	412
ANEXO IV .....	418
ANEXO V .....	421
ANEXO VI .....	436
ANEXO VII .....	446
ANEXO VIII .....	452
ANEXO IX .....	473
ANEXO X .....	488
ANEXO XI .....	502
INDICE GENERAL.....	527
INDICE DE ANEXOS .....	532
SUMARIO .....	536